

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
VIEŠOSIOS TEISĖS INSTITUTAS**

**LAIMUTĖS SUŠINSKIENĖ
(ADMINISTRACINĖS TEISĖS PROGRAMA)**

IKITEISMINIS ADMINISTRACINIŲ GINČŲ NAGRINĖJIMAS

Magistro baigiamasis darbas

**Darbo vadovas
Prof. dr. Algimantas Urmonas**

VILNIUS, 2016

TURINYS

IVADAS	4
SANTRUMPŲ SĄRAŠAS.....	11
I. TEISINIŲ GINČŲ (KONFLIKTŲ) NAGRINĖJIMO BŪTINUMAS TEISINGUMO ĮGYVENDINIMO POŽIŪRIU	12
1.1. Teisiniai konfliktai ir galimi jų sprendimo būdai.....	15
1.2. Teisingumas, jo rūšys, poveikis teisminiam ir alternatyviam teisinių ginčų nagrinėjimui.....	25
1.3. Administracinis ginčas ir sprendimo neteismine tvarka privalumai ir trūkumai.....	29
1.4. Neteisminės mediacijos galimybės sprendžiant administracinius ginčus.....	34
II. IKITEISMINIŲ ADMINISTRACINIŲ GINČŲ NAGRINĖJIMO SISTEMA.....	43
2.1. Europos Sąjungos ir Lietuvos administracinių ginčų nagrinėjimo modeliai	47
2.2. Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų sistema Lietuvoje teisinio reguliavimo ir teorinio diskurso prasme	50
2.2.1. Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų sistema Lietuvoje teisinio reguliavimo prasme	51
2.2.2. Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų sistema Lietuvoje teorinio diskurso prasme	55
2.3. Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų kompetencija ir išankstinis skundų (prašymų) nagrinėjimas ne teismo tvarka	58
2.4. Administracinių ginčų komisijos kaip pagrindiniai išankstinio skundų prašymų nagrinėjimo ne teismo tvarka subjektai	68
III. IKITEISMINIŲ ADMINISTRACINIŲ GINČŲ NAGRINĖJIMO SISTEMOS IR VEIKLOS PROCESINIO REGLAMENTAVIMO TOBULINIMO ĮŽVALGOS.....	77
3.1. Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų sistemos aplinkos (socialinių, politinių, vadybinių, teisinių) veiksmų bei išteklių analizė.....	77
3.2. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos teisinio reglamentavimo problemų tyrimas SWOT (SSGG) metodu	84
3.3. Galimi ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo sistemos pokyčiai.....	87
IŠVADOS	91
PASIŪLYMAI.....	94
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	96
ANOTACIJA	104
SANTRAUKA	107

PRIEDAI	111
PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ	117

PAVEIKSLAI

1 pav. Ikiteisminio administracinio ginčų nagrinėjimo institucijų vieta Lietuvos administracinės justicijos sistemoje	priedas1
2 pav. VAG komisijoje 2006-2015 metais gautų skundų skaičiaus dinamika	priedas 2
3 pav. VAG komisijoje atsisakytų priimti skundų pasiskirstymas pagal VAG komisijos nuostatuose numatytus kriterijus	72
4 pav. VAG komisijoje gautų skundų priimtų sprendimų bei tenkintų skundų dinamika	73
5 pav. VAG komisijoje tenkintų ir netenkintų skundų dinamika.....	73
6 pav. VAG komisijos priimtų sprendimų efektyvumo analizė	74
7 pav. VAG komisijos priimtų sprendimų kokybinė analizė	75

IVADAS

Žmogaus teisių apsauga ir jo pažeistų teisių gynimas – vienas pagrindinių kiekvienos šiuolaikinės demokratinės teisinės valstybės tikslų. Lietuvos Respublikos aukščiausios galios teisės akte- Konstitucijoje, įtvirtintas teisinės valstybės principas reiškia, kad valdžios ir žmonių veiksmus apibrėžia teisė ir jai privalo paklusti visi teisinių santykių subjektai. „*Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų laukiamų praktinių veiksmų, reikalauja užtikrinti žmogaus teises ir laisves, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios bei kitos valstybės institucijos veiktų remdamosi teise ir paklusdamos teisei, kad Konstitucija turi aukščiausią juridinę galią ir kad įstatymai, Vyriausybės nutarimai bei kiti teisės aktai turi atitikti Konstituciją.*“¹ Teisinės valstybės principas yra susijęs su atsakingo valdymo, valdžios galių ribojimo ir valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms, teisės viešumo, teisingumo, valdžių padalijimo, asmenų lygybės įstatymui, asmens (žmogaus) teisių ir laisvių gerbimo ir apsaugos ir kitais principais.

Konstitucijoje įtvirtintas principas „*valdžios įstaigos tarnauja žmonėms*“² glaudžiai susijęs su konstituciniu žmogaus teisių ir laisvių pripažinimu prigimtinėmis. „*Tai svarbiausias demokratinės socialiai orientuotos valstybės tikslas, aiškus prioritetų santykiuose tarp žmogaus ir valstybės, valstybės pirmumo žmogaus atžvilgiu nustatymas. Valstybės pirmumas žmogaus atžvilgiu kaip pagrindinė reguliuojamoji ir apsauginė teisinė ir norminė nuostata yra įtvirtinama įvairiomis teisinėmis priemonėmis, t.y. nustatant kontrolės ir priežiūros santykius, reglamentuojant administracinių ginčų nagrinėjimo procesinius santykius ir kt.*“³

Pasak A. Urmono „*Valdymas teisės ir įstatymo pagrindu turi būti glaudžiai susietas su adekvačiu valdymo sprendimu priėmimu. [...] Vykdomosios valdžios institucijų praktiniai veiksmai dažnai nėra nukreipti į teisėje ir įstatymuose suformuluotas ir ginamas socialines teises vertybes. Tai ypač susiję su žmogumi, kaip socialine vertybe, kaip tikslu, o ne priemone. Taip pat vertybiškai iškraipomas požiūris į paties žmogaus, kaip vertybės problemą derinant privačius ir viešuosius interesus.*“⁴

Magistrinio baigiamojo darbo tiriama problema. Magistro baigiamojo darbo (toliau – MBD) temos problemą atspindi ir tai, kad mokslininkai ir praktikai nuolat diskutuoja ar ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos užtikrina asmens galimai pažeistų teisių ir įstatymu saugomo jo intereso apsaugą nagrinėjant ginčus ne teismo tvarka. Daugumą ikiteisimine tvarka administracinių ginčų nagrinėja aukštesnio lygmens viešojo administravimo institucijos, kurioms yra pavaldžios skundžiamą sprendimą priėmusios institucijos, arba sudarytos žinybinės ginčų nagrinėjimo komisijos. Ar Vyriausiosios administracinės ginčų komisijos (toliau- VAG komisijos),

¹ Urmonas, A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje funkcijos. *Jurisprudencija*. 2002. T. 30(22), p.100-110

² Lietuvos Respublikos Konstitucija, *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014

³ Bakaveckas, A., et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vadovėlis, Leidybos centras. Vilnius, 2005, p. 608.

⁴ Urmonas, A. *Ibid*, p.100-110.

pagrindinės administracinius ginčus ne teismo tvarka nagrinėjančios institucijos, teisinis reglamentavimas užtikrina šios komisijos veiksmingumą, priimamų procesinių sprendimų įgyvendinimą?

*„Administracinės teisės reglamentuojami santykiai – žmonių (socialiniai) santykiai, susidarantys valstybės vykdomosios valdžios įgyvendinimo procese“.*⁵ Administracinių teisinių santykių, iš kurių kyla ginčas, viena iš administracinio teisinio santykio šalių visada yra valstybės vykdomoji institucija arba institucija, kuriai įstatymu yra suteikti viešojo valdymo ir/ar vidaus administravimo įgaliojimai. Pripažįstama, jog viena iš sąlygų šiems ginčams kilti – tam tikro administracinio teisinio reguliavimo modelio įgyvendinimas ir/ar dėl netinkamo teisinio reguliavimo gali būti pažeidžiamos asmenų teisės.

Siekiant užtikrinti asmens pažeistų teisių gynimą, Lietuvoje sukurta Administracinių teismų sistema, susijusi su teismų funkcijų pasikeitimu administracinės justicijos srityje. Lietuvoje specializuoti administraciniai teismai skundams dėl viešojo administravimo subjektų priimtų administracinių aktų bei veiksmų ar neveikimo nagrinėti įsteigti 1999 m. sausio 14 d. LR administracinių teismų įstatymu, kuris įsigaliojo 1999 m. gegužės 1 d. Šio įstatymo projekto rengėjai aiškinamajame rašte nurodė, jog *„įstatymo projektas yra tiesiogiai susijęs su demokratinės teismų sistemos kūrimo Lietuvoje baigiamuoju etapu, t.y. su Konstitucijoje numatytą specializuotų administracinių teismų įsteigimu. Priėmus šiuos įstatymus būtų užpildyta nemenka mūsų teismų sistemos spraga, į kurią ne kartą buvo atkreipę dėmesį Europos Sąjungos ekspertai. Kartu tai reikštų, kad Lietuvoje gerokai sustiprinamos žmogaus teisių ir laisvių teisminio gynimo garantijos, nes tokia yra svarbiausia administracinių teismų paskirtis“.*⁶

Lietuva, siekdama įgyvendinti ES keliamus reikalavimus asmens teisių apsaugos srityje, vykdant administracinės justicijos reformą buvo priimti pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys valstybinio administravimo subjektų veiksmų teisėtumo kontrolę - Administracinių bylų teisenos įstatymas⁷ (toliau – ABTĮ) ir Viešojo administravimo įstatymas⁸ (toliau – VAI), įsteigtos alternatyvios ginčus nagrinėjančios nepriklausomos institucijos - bendroji Vyriausioji administracinių ginčų komisija (toliau - VAG komisija) ir specialioji Mokestinių ginčų komisija (toliau - MG komisija). Lietuvoje 2001 metais įgyvendinus administracinės justicijos reformą, įteisintas privalomas ikiteisminis administracinių kai kurio pobūdžio ginčų nagrinėjimas ne teismo tvarka. Būtinybę įstatymais įtvirtinti neteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą sąlygojo siekis

⁵ Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius, 2004, p.34.

⁶ Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymo, Lietuvos Respublikos Administracinių teismų įsteigimo įstatymo, Lietuvos Respublikos Administracinių ginčų komisijos įstatymo, Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo 9, 12 ir 15 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo ir Lietuvos Respublikos Civilinio proceso kodekso pakeitimo ir papildymo įstatymo projektų.// [Internetinė prieiga, žiūrėta 2014-12-22] [\[http://www.infolex.lt/ta/Default.aspx?Id=7&item=doc&SubMenu=4&RefId=9&aktoid=174254\]](http://www.infolex.lt/ta/Default.aspx?Id=7&item=doc&SubMenu=4&RefId=9&aktoid=174254) [žiūrėta]

⁷ Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr.13-308

⁸ Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr.60 – 1995.

tapti Europos Sąjungos nare. Lietuva turėjo įgyvendinti keliamus reikalavimus asmens teisių apsaugos srityje ir juos suderinti su ES teise.

Magistrinio baigiamojo darbo aktualumas ir naujumas. Lietuvai tapus visateise ES nare iš kilo uždavinys užtikrinti asmens teisių apsaugą ne tik Konstitucijoje, bet ir ES teisės aktų nuostatas. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos⁹ (toliau – ES Chartija) preambulėje nurodyta, kad „*ES Chartijoje, deramai atsižvelgiant į Sąjungos kompetenciją ir uždavinius bei į subsidiarumo principą, dar kartą įtvirtinamos pagrindinės teisės, kylančios iš visoms valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų ir tarptautinių įsipareigojimų, Europos žmogaus teisių konvencijos, Europos Sąjungos (toliau-ES), Europos teisingumo teismo (toliau-ETT) ir Europos Žmogaus teisių Teismo (toliau-EŽTT) teisminės praktikos*“. Europos teisė paremta aukštais žmogaus teisių apsaugos standartais, grindžiama laisvės, demokratijos, pagarbos žmogui teisėmis ir pagrindinėms laisvėms bei teisinei valstybės principais, kurie valstybėms narėms yra bendri. Todėl svarbu pažymėti, kad tiek administraciniai teismai vykdydami teisingumą, tiek ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos, nagrinėjant skundus vadovaujasi ne tik nacionalinės teisės aktais, bet ir ES teisės aktais, užtikrinant žmogaus teisių apsaugą.

Nuo administracinės justicijos reformos įgyvendinimo Lietuvoje praėjo daugiau nei 16 metų, tačiau ikiteisminė tvarka nagrinėjančių institucijų sistema nėra plačiau nagrinėta. Administracinių ginčų ir administracinių veiksmų teisėtumo kontrolė analizuota B.Pranevičienės (2003) monografijoje „Kvaziteismai administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės ir administracinių ginčų nagrinėjimo sistemoje“¹⁰. Paminėtinas Teisės instituto 2004 metais atliktas mokslinis tyrimas¹¹, kuriame platesne apimtimi nagrinėta administracinių teismų vieta teismų sistemoje, analizuota neteisminių institucijų veikla nagrinėjant administracinius ginčus bei jų įtaka administraciniams teismams, atsižvelgiant į užsienio valstybių administracinių teismų ar panašias funkcijas vykdančių institucijų reglamentavimą, teismų praktiką, nustatyti skirtumai bei įvertintos šios praktikos įgyvendinimo Lietuvoje galimybės ir poreikis.

Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institutas apima įvairias valstybės valdymo sritis, gal būt todėl mokslinių straipsnių šia tema nėra daug, o juose pateikiamos išvalgos nėra apibendrintos ar plačiau analizuojamos. Teisinės valstybės principą, kaip žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo garantą socialinių pokyčių kontekste atskleidė Urmonas, A.. Mediacijos taikymo administraciniame procese galimybes nagrinėjo Paužaitė-Kulvinskienė, J., Banys, A. ir kt. VAG komisijos statusą EŽT konvencijos 6 str. 1 d. prasme nagrinėjo, Raižys, D., Štarienė, L.

⁹ Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. 2010, C83/389, [Internetinė prieiga] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:lt:PDF> [žiūrėta 2015-01-15].

¹⁰ Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius, Lietuvos teisės universitetas, 2003.

¹¹ Administracinių teismų vieta teismų sistemoje: užsienio šalių patirtis ir jos pritaikymo Lietuvoje galimybės. Teisės institutas. Vilnius, 2004 [Internetinė prieiga] http://teise.org/Teismu_darbo_organizavimas_ir_spezializacija.html [žiūrėta 2015-01-15].

Nepriklausomų reguliavimo institucijų steigimo prielaidas, jų poreikį administracinio teisinio statuso ypatumus, teisinį reguliavimą valstybinio administravimo institucijų sistemoje nagrinėjo Deviatnikovaitė, I. Taip pat šiame darbe analizuojami teisės aktai, reglamentuojantys ikiteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą, Lietuvos teisės mokslininkų darbai šia tema, moksliniai straipsniai - Kuncevičiaus, G.,¹² Urmono, A.¹³ Deviatnikovaitės, I.¹⁴ Vaišvilos, A.,¹⁵ Paužaitės-Kulvinskiienės, J.¹⁶, Trumpulio, U.¹⁷ ir kiti.

Kad ši tema aktuali ir šiandien, rodo MRU mokslininkų iniciatyva, dalyvaujant praktikams, nuolat organizuojamos konferencijos.¹⁸ Ikiteisminis administracinių ginčų teisinis reguliavimas nuolat buvo tobulinamas. Administracinių bylų dėl ginčų kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimo tvarką reglamentuojantis Administracinių bylų teisenos įstatymas¹⁹ (toliau ABTĮ) pagal LR Seimo duomenų bazėje esančių įrašų duomenis²⁰ per 16 metų laikotarpį ABTĮ padaryti 33 pakeitimai, iš jų 32 įstatymo straipsnių pakeitimai, o pats įstatymas 2000 metais išdėstytas nauja redakcija. Šiuo metu parengtas naujas ABTĮ projektas, kuris dar nėra priimtas.

Konstitucijos 30 str. 1 d. nustatyta, jog „*Asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės yra pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą.*“ Konstitucinėje doktrinoje pažymima „*Konstitucinė teisė kreiptis į teismą reiškia, jog teisinėje valstybėje kiekvienam užtikrinama galimybė savo teises ginti teisme tiek nuo kitų asmenų, tiek nuo neteisėtų valstybės institucijų ar pareigūnų veiksmų.* Konstitucijos 30 str.1 d. nuostata, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ir laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą, įtvirtina asmens konstitucinę teisę turėti nešališką ginčo arbitrą”²¹ Asmens teisė kreiptis į teismą suponuoja ir jo teisę į tinkamą teisinį procesą, kuri yra būtina teisingumo įgyvendinimo sąlyga. Tačiau, ne mažiau svarbus ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo

¹² Kuncevičius, G., Kosmačaitė, V. Viešasis administravimas kaip Lietuvos administracinės teisės reguliavimo dalykas: Kai kurie probleminiai aspektai//ISNN 1392-6195, *Jurisprudencija*, 2014 (21(1), p.141-163.

¹³ Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje/. *Jurisprudencija*. Mokslo darbai. 2006.p. 37-47.

¹⁴ Deviatnikovaitė, I. Europos administracinės teisės samprata ir ES administracinių procedūrų rinkinio rengimo prielaidos, ISNN 1392-6196, *Jurisprudencija*, 2013, 20 (3), p.1005-1022.

¹⁵ Vaišvila, A. *Teisės teorija*, Vilnius: Justitia, 2004.

¹⁶ Paužaitė - Kulvinskiene, J. *Administracinė justicija*. Teorija ir praktika. Justitia. Vilnius, 2005.

¹⁷ Trumpulis, U. Teisėtumo principo taikymas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje kaip teisingumo įvykdymo prielaida. ISNN 1392-6195, *Jurisprudencija*, 2007, 12 (102), p.75-80.

¹⁸ 2013 m. spalio 4 d. Mykolo Romerio Universitete vykusioje apvalaus stalo diskusijoje tema „Administracijų veiklos tobulinimas, pasirenkant optimaliausias teisinio reguliavimo priemones“, 2013 m. lapkričio 15 d. Konstitucinės ir administracinės teisės instituto ir Teisingumo ministerijos surengtame seminare-diskusijoje „Administracinio proceso tobulinimas: poreikiai ir perspektyvos“ diskutuota ikiteisminio administracinių ginčų komisijų veiklos tobulinimo problemineis klausimais. 2014 m. spalio 4 d Teisingumo ministerijoje vykusioje konferencijoje „Administracinių ginčų komisijų 15 metų raidos apžvalga ir tolesnės vystymosi gairės“ dalyvavę mokslininkai ir praktikai skaitytuose pranešimuose pateikė išvagas dėl VAG komisijos vaidmens kvaziteisminių institucijų sistemoje.

¹⁹ Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr.85-2566, 2 str.

²⁰ LR Seimo duomenų bazė. Informacija dėl ABTĮ įstatymo pakeitimų. [Internetinė prieiga] <http://www.infolex.lt/ta/Default.aspx?Id=7&item=doc&SubMenu=4&RefId=1&aktoid=23225> [žiūrėta 2016-02-02] <<http://www.infolex.lt/ta/Default.aspx?Id=7&item=doc&SubMenu=4&RefId=9&aktoid=174256>

²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. lapkričio 19 d. nutarimas "Dėl neproporcingai sumažintu atlyginimu kompensavimo mechanizmo nustatymo atidėjimo", [Internetinė prieiga], [žiūrėta 2016-02-02], <http://www.infolex.lt/ta/Default.aspx?id=20&item=doc&Aktoid=1157797&cid=42081>;

procesas nagrinėjant ginčus ne teismo tvarka, atsižvelgiant į Konstitucijoje įtvirtinta principą, jog valstybės įstaigos tarnauja žmonėms ir užtikrinant asmens pažeistų teisių apsaugą.

Dėl nuolat vykstančių socialinių pokyčių, globalizacijos procesų, visuomenėje nėra stabilumo, ryškėja naujos imigracijos problemos, todėl žmonės nesijaučia socialiai saugūs. Socialiniai pokyčiai vyksta ir sparčiai vystantis naujoms technologijoms, todėl kinta ne tik visuomenės poreikiai, bet kartu ir reikalavimai valstybės valdyme dalyvaujančioms institucijoms. Administraciniuose teismuose nuolat didėjant gaunamų skundų skaičiui dėl galimai pažeistų asmens teisių ir įstatymu saugomo jo intereso gynimo, didėjant teismų darbo krūviui, ilgėja ginčų nagrinėjimo proceso trukmė teisme. Reikia pripažinti, kad kai kuriais atvejais teismų priimti sprendimai nebetenka prasmės. Kas leidžia daryti išvada, jog ir šiuo laikotarpiu ypatingas dėmesys turi būti skiriamas asmens teisių gynimui, numatant ir išnaudojant visas galimybes ginčus spręsti paprastesniu ir greitesniu būdu bei kuo mažesnėmis sąnaudomis iki teismo.

Baigiamojo darbo reikšmė – Tyrimas gali būti naudingas teorine ir praktine prasme (atskleidžiami teisinio reglamentavimo probleminiai aspektai) teisės aktų leidėjams tobulinant ikiteisminio administracinių ginčų sistemos reguliavimą.

Tyrimo objektas – išankstinis ginčų nagrinėjimas ne per teismą ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijose.

Tyrimo tikslas – įvertinti ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijų veiklos ypatumus nagrinėjant mokestinių ir administracinių ginčų bylas neteismine tvarka.

Siekiant šio tikslo keliami šie tyrimo uždaviniai

1. Nustatyti ikiteisminius administracinius ginčus nagrinėjančių institucijų sistemą ir pateikti jos charakteristiką, funkcinius ypatumus.

2. Priežastinių ryšių nustatymo požiūriu įvertinti mokestinių ir administracinių ginčų komisijų (kvaziteisminių institucijų) teisinį statusą, išanalizuoti teisės aktuose nustatytą ikiteisminio administracinių ginčų instituto reglamentavimą bei galimybes įgyvendinti procesines teisės normas.

3. Nustatyti VAG komisijos ir MG komisijos infrastruktūros santykį su kitomis administracinius ginčus nagrinėjančiomis institucijomis, atlikti VAG komisijos veiklos reglamentavimo analizę SWOT (SSGG) metodu.

4. Apžvelgti ES valstybių bendrosios ir kontinentinės teisės tradicijų administracinių ginčų nagrinėjimo (taikymo) modelius.

Tyrimo metodai. Siekiant įgyvendinti darbo tikslą, išspręsti iškeltus uždavinius, darbe naudojami šie teoriniai ir empiriniai tyrimo metodai:

1. Teoriniai tyrimo metodai:

1.1. Sisteminės analizės metodas taikomas analizuojant ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų sistemos bei teisinio reglamentavimo ypatumus, VAG komisijos ir MG

komisijos infrastruktūros santykį su kitomis administracinius ginčus nagrinėjančiomis institucijomis administracinės justicijos sistemoje.

1.2. Analitinis- kritinis metodas naudojamas analizuojant mokslinę literatūrą, skirtą ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo temai, vertinant įvairių autorių moksliniuose straipsniuose pateiktas išvalgas ir nuomones, pateikiant autorės išvalgas bei vertinimus.

1.3. Lingvistiniu metodu siekiama išsiaiškinti teisės normų turinio prasmę, sąvokų ir kategorijų reikšmes. Teleologinis metodas taikytas aiškinantis įstatymų paskirtį.

1.4. Loginis ir apibendrinimo metodai MDB naudojami vertinant ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo sistemą, sistemos teisinį reguliavimą, aiškinantis teisės normų turinį, apibendrinant SSGG metodu atliktos VAG komisijos veiklos reglamentavimo tyrimo duomenis, formuluojant išvadas bei pasiūlymus.

1.5. Lyginamasis metodas padeda apžvelgti Lietuvos ir ES šalyse administracinės justicijos sistemas ir jų taikymo modelius.

2. Empiriniai tyrimo metodai:

1. SWOT (SSGG) analizės metodas. SSGG metodas taikomas VAG komisijos esamos situacijos vertinimui, atliekant vidinių stiprybių ir silpnybių analizę ir išorinės aplinkos galimybių bei grėsmių analizę. Atlikta analizė padeda atskleisti išorinės aplinkos galimybes, kuriomis galima pasinaudoti organizacijos veiklos gerinimui bei nustatomos grėsmės, kurių galima (būtina) išvengti. Jas apibendrinant nustatomos tobulintinos veiklos sritys.

2. Teisinių dokumentų analizė. Šis metodas padeda įvertinti ir analizuoti teisės aktus (ABTĮ, AGKĮ, VAG komisijos nuostatus ir kt.), kitus teisės aktus, reglamentuojančius ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo procesą. Leidžia nustatyti teisės aktų praktinio įgyvendinimo ypatumus, taip pat analizuojamos Lietuvos teismų praktika, nutartys, Europos teisingumo teismo (toliau –ETT) sprendimai.

Magistrinio darbo struktūra. Magistrinį darbą sudaro įvadas, trys dalys, išvados ir pasiūlymai. Pirmoje dalyje analizuojamas teisinių ginčų (konfliktų) nagrinėjimo būtinumas teisingumo įgyvendinimo požiūriu, teisingumo samprata ir teisinių konfliktų galimi sprendimo būdai. Antroje dalyje siekiant nustatyti ikiteisminio administracinių ginčų sistemos bei teisinio reglamentavimo ypatumus, analizuojami ikiteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą reglamentuojantys teisės aktai bei galimybės įgyvendinti procesines teisės normas. Taikant lyginamąjį metodą apžvelgiama administracinės justicijos sistemų specifika ir jų taikymo modeliai kontinentinės ir bendrosios teisės tradicijų ES šalyse (Prancūzijoje, Vokietijoje, Didžiojoje Britanijoje). Trečioje dalyje, analizuojama LR Vyriausybės programa, strateginiai planai, VAG komisijos veiklos ataskaitų duomenis ir kt. SSGG analizės metodas taikomas atskleidžiant VAG komisijos stiprybes, silpnybes, galimybes ir grėsmes ir jas apibendrinant. Darbo pabaigoje

pateikiamos išvados ir pasiūlymai, naudotos literatūros sąrašas, anotacija ir santrauka lietuvių ir anglų kalbomis, priedai.

Magistrinio darbo ginamieji teiginiai:

1. VAG komisija- pagrindinė ikiteismine tvarka skundus (prašymus) nagrinėjanti institucija, operatyviai nagrinėjanti ginčus dėl asmens pažeistų teisių gynimo ir įstatymo saugomo interesų ir padedanti mažinti teismų darbo krūvį.

2. Alternatyvaus ginčų sprendimo būdų (toliau AGS) – šalių sutaikinimo įgyvendinimas ir mediacijos procedūrų taikymas - VAG komisijoje nagrinėjant ginčus ikiteismine tvarka, užtikrintų operatyvų ir veiksmingą asmenų pažeistų teisių gynimą, galimybę ginčą išspręsti iš esmės iki teismo.

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

ABTĮ – Administracinių bylų teisenos įstatymas

AGKĮ – Administracinių ginčų komisijų įstatymas

AGS - Alternatyvus ginčų sprendimas

AGK nuostatai - Administracinių ginčų komisijos nuostatai

ES direktyva - Europos Sąjungos direktyva -

EK – Europos Komisija

ES – Europos Sąjunga

d. – dalis

ETT - Europos Bendrijų Teisingumo Teismas, nuo 2009 m. gruodžio 1 d. – Europos Sąjungos Teisingumo Teismas

ETM komiteto rekomendacija - Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija

EŽT Konvencija - Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencija

Konstitucija - Lietuvos Respublikos Konstitucija

Konstitucinis teismas - Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas

LR – Lietuvos Respublika

LVAT - Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas

MAĮ – Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas

MG komisija –Mokestinių ginčų komisija

p. – punktas

Seimas - Lietuvos Respublikos Seimas

SESV – Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo VAT - Vilniaus apygardos administracinis teismas

str. – straipsnis

VAAT – Vilniaus apygardos administracinis teismas

VAG komisija - vyriausioji administracinių ginčų komisija

VAĮ – Viešojo administravimo įstatymas

Vyriausybė - Lietuvos Respublikos Vyriausybė

I. TEISINIŲ GINČŲ (KONFLIKTŲ) NAGRINĖJIMO BŪTINUMAS TEISINGUMO ĮGYVENDINIMO POŽIŪRIU

Šiame skyriuje bus siekiama išsiaiškinti teisinių ginčų nagrinėjimo būtinumą teisingumo įgyvendinimo požiūriu. Bus atskleista teisingumo sąvoka, teisinių konfliktų rūšys, administracinio ginčo sąvoka, galimi jų sprendimo būdai. Analizuojama neteisminės mediacijos taikymo galimybė sprendžiant administracinius ginčus ne teismo tvarka.

Pripažįstama, jog teisingumas yra daugiafunkcinė sąvoka, nagrinėjama sprendžiant socialines, ekonomines ir teises problemas. Teisingumas – kaip vertybinė kategorija yra naudojamas įvairiose mokslo srityse: sociologijos mokslas nagrinėja visuomenės socialinės raidos modelio sąsajas socialinio teisingumo prasme, teisingumą vertina kaip tinkamą materialinių išteklių, gėrybių paskirstymą visuomenėje, filosofijos moksle – tai vertybinė kategorija, dėl kurios diskutuojama. Moralinė prasme teisingumas yra vertybinis kriterijus, pagal kurį vertinami asmenų poelgiai.

Siekiant išanalizuoti teisinių ginčų nagrinėjimo būtinumą teisingumo įgyvendinimo požiūriu, pirmiausia reikia atskleisti etimologinę žodžio teisingumas sampratą. Lietuvių kalbos žodyne (toliau- LKŽ) nurodomos dvi žodžio *teisingumas* reikšmės, viena jų - *valstybinė teisės apsauga, justicija*.²² Tarptautinių žodžių žodyne (toliau- TTŽ) sąvokos *justicija* [lot. *justitia* - teisingumas, teisėtumas] nurodytos dvi reikšmės - teisingumas ir teismo įstaigų, teisingumo organų sistema.²³ Dabartiniame Lietuvių kalbos žodyne (toliau -DLKŽ) žodžio *teisingumas* pateikiamos dvi reikšmės: *teisingas* ir *žmogaus teisių samprata grindžiamos priedermės*. Nurodytos žodžio *teisingas* trys reikšmės - *kuris laikosi tiesos, nešališkas; pelnytas; vertas patenkinti*.²⁴

Pasak Vaišvilos, A. „*pagrindas, kuris leidžia sureikšminti teisingumo problemą, yra tai, kad visos socialinės problemos savo turiniu yra žmogaus teisių įgyvendinimo problemos, kad asmeniui tenka įgyvendinti savo interesus ne šalia visuomenės, o visuomenėje. Tai aktualizuoja skirtingų asmenų kaip atskirų naudų turėtojų tarpusavio santykio problemą: ar konkretus asmuo siekia įgyvendinti savo interesus pripažįstant tik savo naudą, ar ją siekia derinti ir su artimo nauda*“.²⁵

Konstitucijoje įtvirtinta nuostata, kad valstybės valdžia įgyvendinama remiantis valdžių padalijimo principu. Šis principas reiškia, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarankiškos, bet kartu tarp jų turi būti pusiausvyra. Konstitucijos 5 str. nustatyta, kad teisminė valdžia viena iš Konstitucijoje įtvirtintų valdžių. Išskirtinę teisminės valdžios vietą valstybės valdžios sistemoje apibūdina tai, kad teisminė valdžia įgyvendina *teisingumo* vykdymo valstybėje funkciją. Tai pagrindinė teisminės valdžios funkcija, įtvirtinta

²² Žodynas. Lt., Internetinė prieiga: <http://www.zodynas.lt/terminu-zodynas/t/teisingumas> [žiūrėta 2015 01 15]

²³ Tarptautinių žodžių žodynas. *Vyriausioji enciklopedijų redakcija*, Vilnius, 1985, p.256

²⁴ Dabartinis lietuvių kalbos žodynas, [Internetinė prieiga]: <http://dz.lki.lt/search/> [žiūrėta 2015 01 15]

²⁵ A. Vaišvila. Teisingumas; Jo formos ir socialinė reikšmė (Metodologinis aspektas). *Jurisprudencija*, 2002, t.24 196-203.

Konstitucijos 109 str. 1 d., kurios negali įgyvendinti jokia kita valstybės institucija, išskyrus teisimą. Teisingumą vykdančios institucijos yra įvardintos Konstitucijos 111 str. Šiuo požiūriu, teisingumo vykdymas gali būti suprantamas kaip teismo institucijų veikla, identifikuojama pagal veiklą vykdančios įstaigos statusą.

Teisės instituto atliktoje mokslinėje studijoje apibūdinant teismo sąvoką pažymėta, kad *„tokia institucinė teismo sąvoka ir iš jos kylanti neribota įstatymų leidėjo galimybė nustatyti teisingumo vykdymo funkcijos turinį, būtų neleistinai supaprastintas ir bendrųjų teisės principų bei tarptautinės praktikos esmės neapbrėpiantis vaizdinys. Tai, kad LR Konstitucijoje nėra tiesiogiai paaiškinta, ką konkrečiai reiškia žodžiai „vykdo teisingumą“ nėra pagrindas teigti, kad įstatymų leidėjas, įgaliotas nustatyti teismų sudarymą ir kompetenciją, gali savo nuožiūra detalizuoti, kokią teisinę turinį apima teisingumo vykdymas“*.²⁶ Teismo, kaip institucijos esmę atskleidžia jo atliekamos funkcijos. *„Materialine prasme teismas apibrėžiamas remiantis jo atliekamomis funkcijomis -vadovaujantis teisės normomis spręsti jo kompetencijai priskirtus klausimus pagal nustatytą procesą.“*²⁷

ABTĮ 25 str. įtvirtinta privaloma ikiteisminė administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka. Šio straipsnio nuostatos įpareigoja kai kurio pobūdžio administracinius ginčus prieš kreipiantis į teisimą spręsti ikiteismine tvarka. Administracinius ginčus nagrinėja viešojo administravimo subjektai ir VAG komisija pagal įstatymu suteiktą kompetenciją. VAG komisija, kurios pagrindinė funkcija administracinių ginčų nagrinėjimas – bylas nagrinėja nustatyto proceso tvarka, sprendžia fakto bei teisės klausimus ir turi įgaliojimus priimti ar panaikinti sprendimus. Vadovaujantis šia nuostata, *„teismu laikomi ne tik bendrieji ir administraciniai teismai, bet ir nepriklausomos ir nešališkos, teisingumą vykdančios institucijos, kurios pagal įstatymuose suteiktus įgaliojimus ginčus sprendžia proceso tvarka. Teismas turi būti įgaliotas priimti privalomus sprendimus.“*²⁸. Pritartina autorių nuomonei, jog *„Institucinė teismo samprata nėra pakankamas kriterijus teisingumui vertinti.[.]“*²⁹

Pažymėtina, kad ETT, nagrinėdamas MG komisijos prašymą priimti prejudicinį sprendimą, pripažino, kad „Mokestinių ginčų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės pagal SESV 267 str. (EB 234 str.) yra teismas ir prašymas priimti prejudicinį sprendimą priimtinas.“³⁰ Konstitucinis

²⁶ Beliušienė, L., et al, Lietuvos teisės instituto mokslinis tyrimas „Galimybės siaurinti teismo funkcijas administracinių teisės pažeidimų procese“. Internetinė prieiga, 2014, [žiūrėta 2015-01-20] <http://www.teise.org/data/ATPP.pdf>, p.6.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid, p. 9

²⁹ Ibid.

³⁰ ETT byla C-385/09 kolegijos sprendimas *Nidera Handelscompagnie BV prieš Valstybinę mokesčių inspekciją prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos* [2010] ECLI:EU:C:2010:627, pasisakė, kad „iš nacionalinio reglamentavimo, pateikto šio sprendimo 17–23 punktuose, matyti, jog Mokestinių ginčų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės tenkina kitus šio sprendimo 35 punkte nurodytus Teisingumo Teismo praktikoje įtvirtintus kriterijus, kad tam tikrą instituciją būtų galima laikyti teismu pagal EB 234 straipsnį ir šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra priimtinas“.

Teismas, aiškindamas prieinamos ir veiksmingos teisminės gynybos turinį, savo jurisprudencijoje taip pat yra pažymėjęs, jog „teisės aktais gali būti nustatyta ir ikiteisminė ginčų sprendimo tvarka“³¹.

Pasak Štarienės, L., „Teisė į teisingą teismą gali būti vartojama plačiąja ir siaurąja prasme. Plačiąja prasme teisė į teisingą teismą pagal Konvencijos 6 str. 1 d. gali būti vartojama kaip teisės į teisingą bylos nagrinėjimą sinonimas, apimanti visas Konvencijos 6 str.1 d. tiesiogiai ir netiesiogiai įtvirtintas teises (teisę į teismą, teisę į teisingą bylos nagrinėjimą, t.y. patį teisingumo elementą, teisę į bylos viešą nagrinėjimą, teisę į įstatymu įsteigtą nepriklausomą ir nešališką teismą, teisę į bylos nagrinėjimą per kiek įmanoma trumpiausią laiką [...]“³². Taigi, teismu gali būti laikomos nepriklausomos ir nešališkos teisingumą vykdančios institucijos, turinčios kompetenciją spręsti fakto bei teisės klausimus.

Neginčijama, kad teisingumo vykdymo turinį sudaro teismų veikla sprendžiant konkrečius ginčus dėl teisės, atsirandančius visuomenėje dėl įvairių konfliktų. „Formalia teisine prasme teisingumas – tai materialiosios teisės normų įgyvendinimas, vienai iš valstybės valdžių – teismams sprendžiant ginčus dėl teisės“.³³

Teisės sampratos poreikis išryškėja tik demokratinės visuomenės teisės praktikoje, nes sprendžiant bet kokį ginčą ar konfliktą būtina remtis ne tik įstatymu, bet ir teise. Pasak Vaišvilos, A., „teisės socialinė paskirtis – tai tikslas kuriam teisė kuriama ir dėl kurio ji egzistuoja“.³⁴ Anot autoriaus, „šiulaikinės teisės paskirtis- apsaugoti visų visuomenės narių pagrindines teises ir laisves vienodai veiksmingomis priemonėmis.“³⁵

LVAT praktikoje suformuota pozicija, kad „bendroji teisminės valdžios paskirtis ir kompetencija yra vykdyti teisingumą, t. y. siekti jo įgyvendinimo. Administraciniam teismams esant, kaip vienai iš nacionalinių asmens teisių gynimo institucijų, tenka itin didelė atsakomybė užtikrinti žmogaus teisių apsaugą sprendžiant administracinius ginčus.“³⁶

ABTĮ 25 str. reglamentuoja, kad „viešojo administravimo subjektų priimti individualūs teisės aktai ar veiksmai (neveikimas) įstatymų nustatytais atvejais – turi būti ginčijami kreipiantis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją“³⁷. Remiantis šia straipsnyje įtvirtinta nuostata, galime teigti, kad tam tikro pobūdžio ginčiuose, kuriems ikiteisminio administracinių ginčų

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=9ea7d0f130d592f4f343487f4adeb813f6ff207b8430.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OchiRe0?text=&docid=83638&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=449950>

³¹ Lietuvos Konstitucinio teismo nutarimai. Valstybės žinios, 2003, Nr.24-1004; 2004, Nr.146-5311; 2005, Nr.19-623;

³² Štarienė, L. *Teisė į teisingą teismą pagal Europos žmogaus teisių konvenciją*. Registrų centras, Vilnius, 2010, p.17.

³³ Jarašiūnas, E. et al. *Žmogaus teisių apsaugos institucijos*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, [Internetinė prieiga], 2009, p. 148. [žiūrėta 2016-02-10] <http://ebooks.mruni.eu/reader/mogaus-teisi-apsaugos-institucijos25157/189>.

³⁴ Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius. 2000, p.137

³⁵ *Ibid.*, p.138

³⁶ LVAT 2011 m. gruodžio 30 d. nutartis administracinėje byloje *pareiškėjų A. V. ir K. L.v Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Mažeikių žemėtvarkos skyriui* (bylos Nr. AS⁷⁵⁶-860/2011), <http://www.infollex.lt/tip/330877?nr=2> [žiūrėta 2016-01-20].

³⁷ Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr.85-2566

nagrinėjimo ne teismo tvarka yra privaloma procedūra, ikiteisminio administracinio ginčų nagrinėjimo institucijos nagrinėdamos skundus ne teismo tvarka dalyvauja įgyvendinant teisingumą.

Reziumuojant, galime teigti, kad teisinių ginčų nagrinėjimo būtinumas teisingumo požiūriu yra Konstitucijoje, įstatymuose ir numatytos teisės įgyvendinimas, garantuoti teisės viršenybę ir apsaugoti žmogaus teises ir laisves, užtikrinimo būdas. Tačiau reikia pripažinti, kad teisingumo vykdymas – išskirtinė teisminės valdžios paskirtis ir konstitucinė kompetencija, lemianti šios valdžios vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje ir teisėjų statusą, todėl jokia kita valstybės institucija ar pareigūnas negali vykdyti šios funkcijos.

Įvertinus tai, kad kai kurio pobūdžio ginčams įstatymu nustatytas privalomas ginčų nagrinėjimas ne teismo tvarka, darytina logiška išvada, kad teisminis ginčo nagrinėjimas galimas tik tada, kai ginčas privaloma tvarka yra išnagrinėtas ikiteisminio administracinių ginčų institucijoje ir asmuo, nesutikdamas su priimtu sprendimu kreipiasi į teismą. Atsižvelgiant į tai, kad ne visi VAG komisijos priimti sprendimai skundžiami teismui, galime teigti, kad de facto ginčas išspręstas. Iš to seka išvada, kad ikiteismine tvarka administracinius ginčus nagrinėjančios kvaziteisminės institucijos, nustatyto proceso tvarka, nors ir nėra priskiriamos teisminei valdžiai, funkciniu požiūriu įgyvendina teisingumą.

1.1. Teisiniai konfliktai ir galimi jų sprendimo būdai

Nesuklysime sakydami, kad konfliktai (ginčai) kyla kasdien ir įvairiose gyvenimo srityse bei įvairaus pobūdžio. Visuomenė yra socialinės realybės elementų – socialinių faktų - visuma, kuri ir sudaro sociologijos dalyką. Socialinis faktas yra bet koks veikimo būdas, veikiantis asmenį objektyviai ir egzistuojantis nepriklausomai nuo jo. „Pasak E. Diurkheimo, socialiniai faktai (vertybės ir normos) ikūnija kolektyvinę sąmonę ir yra laikomi socialinio reguliavimo svertais. Socialinių faktų – daiktų visuma sudaro socialinę sistemą, jos institutus, vertybes ir normas“³⁸

Todėl svarbu įvertinti aplinką, kurioje kyla konfliktas ir jo priežastys dėl kurių kyla, kitaip tariant konflikto objektą ir konflikto šalis. Konflikto objektu gali būti materialinės, socialinės, dvasinės vertybės, kurių siekia konfliktuojančios šalys. Taigi kiekvienas socialinis konfliktas turi tam tikrą turinį, kurį sudaro objektyvi ir subjektyvi pusės

Mokslinėje literatūroje išskiriamos dvi konflikto priežasčių grupės – objektyvios ir subjektyvios. Pastarosios, susijusios su asmens psichologija, kurias lemia charakterio ypatumai, aplinka. Objektyviomis priežastimis dažniausiai įvardijamos - tikslų skirtingumas, suvokimo skirtumai, informacijos trūkumo, ekonominiai sunkumai, valdžios sprendimai. Taigi aplinkos

³⁸ Pruskus, V. *Sociologija : teorija ir praktika* / Vilniaus teisės ir verslo kolegija, [Interaktyvus], Vilnius, 2004, p.14 [žiūrėta 2016-04-30]. http://www.su.lt/bylos/fakultetai/socialines_groves_ir_negales_studiju/SPPkat/sociologija.pdf

įvertinimas leidžia analizuoti konfliktą kaip visuomenėje egzistuojantį socialinį reiškinį – sociologijos objektą.³⁹

Sociologija, kaip mokslo sritis, siekia pažinti tyrinėjimo objektą, derindama teorines konstrukcijas ir remdamasi faktiniais duomenimis, kurie gaunami taikant mokslinius metodus, apibendrinamais. Akivaizdu, kad socialiniai konfliktai - sociologijos tyrimo objektas. Pagal gyvenimo sferą, konfliktai gali būti įvardijami kaip - buitiniai, šeimos, darbo, politiniai ir kiti konfliktai. Pagal subjektus, tarp kurių kyla konfliktas, išskiriami - tarpasmeniniai, tarpgrupiniai ir tarptautiniai.

Sociologijos mokslinėje literatūroje pateikiama tokia tarpasmeninio konflikto apibrėžtis „Tarpasmeninis konfliktas – tai socialinis reiškinys, kurio metu tarp dviejų ar daugiau asmenų (tarp asmenų ir grupės, tarp grupių) vyksta priešingų interesų, nuostatų, tikslų ar tikslo siekimo būdų susidūrimas“⁴⁰. Remiantis šia apibrėžtimi, galime teigti, jog plačiausia prasme -konfliktas yra socialinis reiškinys, kuris susiklosto esant tam tikriems santykiams tarp asmenų ar jų grupių. Mokslinėje literatūroje šie santykiai dažniausiai įvardijami visuomeniniais santykiais.

Apibendrinant, galime teigti, kad socialiniai konfliktai – visuomeninio gyvenimo dalis, kurios neįmanoma išvengti, tačiau galima sureguliuoti teisinėmis priemonėmis. Tačiau ne kiekvienu atveju konfliktas (ginčas) gali būti laikomas teisiniu. Konfliktas gali būti laikomas teisiniu, kai kyla ginčas dėl teisės. Teisinis konfliktas (ginčas) sprendžiamas tik nustačius ginčo prigimtį, šalis ir pagal nustatytas proceso normas.

Siekiant nustatyti teisinių konfliktų galimus sprendimo būdus, būtina išsiaiškinti sąvokos teisinis konfliktas reikšmę. Sąvoką teisiniai konfliktai sudaro žodžių teisinis ir konfliktas junginys. Lietuvių kalbos žodyne (toliau –LKŽ)⁴¹ sąvoka „teisinis“ reikšmė nurodyta - susijęs su teise, juridinis. TTŽ žodyne⁴² sąvokos „konfliktas“ („Conflictus“ išvertus ir lotynų kalbos reiškia susidūrimas) reikšmė nurodoma kaip, priešingų interesų pažiūrų siekių susidūrimas, kivirčas, ginčas. DLKŽ „konfliktas“⁴³ apibūdinamas kaip priešingų interesų ar jų reikšėjų susidūrimas, susikirtimas, sankirtis. Sąvokos „ginčas“⁴³ apibūdinimui pateikiamos kelios reikšmės, viena jų – savo nuomonės bei reikalo gynimas žodžiu, disputas, mokslinis ginčas, kita – tarpusavio pretenzijos ką nors valdyti, sprendžiamos teisme. Pagal semantinę žodžio reikšmę galime teigti, kad teisinėje literatūroje daugiau vartotina ginčo, o ne konflikto sąvoka.

Jurisprudencijoje įvairūs iš teisės normų reguliuojamų santykių kylantis konfliktai įvardijami kaip ginčai. Sąvoka konfliktas nors ir laikoma teisės mokslo kategorija, tačiau Lietuvos pozityvioje

³⁹ Pruskus, V. *Sociologija : teorija ir praktika* / Vilniaus teisės ir verslo kolegija, [Interaktyvus], Vilnius, 2004, p.14 [žiūrėta 2016-04-30]. http://www.su.lt/bylos/fakultetai/socialines_geroves_ir_negales_studiju/SPPkat/sociologija.pdf.

⁴⁰ Suslavičius, A. *Socialinė psichologija*. Vilnius; VU specialiosios psichologijos laboratorija. 2006, p. 217

⁴¹ Lietuvių kalbos žodynas. [Internetinė prieiga], <http://www.zodynas.lt/terminu-zodynas/> [žiūrėta 2015-01-16]

⁴² Tarptautinių žodžių žodynas. *Vyriausioji enciklopedijų redakcija*, Vilnius, 1985, p.259.

⁴³ Lietuvių kalbos žodynas. [Internetinė prieiga], <http://www.zodynas.lt/terminu-zodynas/> [žiūrėta 2015-01-16]

teisėje įprasta vartoti ginčo sąvoką. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatyme⁴⁴, ABTĮ⁴⁵, Lietuvos Respublikos komercinio arbitražo įstatyme⁴⁶, Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekse⁴⁷ žodis konfliktas vartotinas tik ginčų apibrėžimuose.

Nepakanka tik nustatyti, jog kilęs konfliktas dėl teisės, reikia nustatyti ginčo prigimtį ir proceso šalis. Šiuo aspektu, svarbu nustatyti ginčo pobūdį ir teisinius santykius dėl kurių kilo konfliktas (ginčas). Teisės doktrinoje vienas dažniausiai naudojamų teisinių santykių klasifikavimo kriterijų – klasifikavimas pagal teisės rūšis. Atsižvelgiant į reguliavimo pobūdį gali būti –civiliniai, darbo teisiniai, administraciniai teisiniai santykiai. Administracinei teisei būdinga, tai, kad viešosios valdžios įgyvendinimo tvarka nustatoma viešosios teisės normomis, o visuomeniniai santykiai yra reguliuojami imperatyviai. Šiame darbe nagrinėjami ginčai kylantys iš administracinių teisinių santykių.

Lietuvos mokslo doktrinoje pateikiama keletas teisinių santykių apibrėžimų. Vienas jų, „Teisiniai santykiai - tai realioje tikrovėje pasireiškiantys tarpasmeniniai ryšiai, kurie atsiranda šių santykių dalyviams turint teisinį subjektiškumą – teisės principų ir/ar normų pagrindu dėl tam tikrų objektyvių gėrių (vertybių) – interesų, kurių dalyviai turi subjektyvias teises ir teises pareigas.“⁴⁸. Administracinės teisės vadovėliuose pateikiamas apibrėžimas - „administraciniai teisiniai santykiai - tai administracinėmis teisės normomis sureguliuoti visuomeniniai santykiai, kurių dalyviai turi valstybės garantuotas subjektyvias teises ir teises pareigas valstybinio valdymo srityje“⁴⁹.

Pagal ABTĮ 2 str. 16 p. pateikiamą apibrėžtį, „administraciniai teisiniai santykiai – įstatymais ir kitais norminiais teisės aktais reglamentuoti visuomeniniai santykiai, atsirandantys atliekant viešąjį administravimą“.⁵⁰ Šio straipsnio 1 punkte viešasis administravimas apibrėžiamas kaip įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas. Akivaizdu, kad visuomeniniai santykiai tik reguliuojami teisės tampa teisiniais santykiais. Svarbu pažymėti, jog susiklosčius administraciniais santykiams pilietis nėra lygus teisinio santykio dalyvis, turintis paklusti ne tik administracijos priimtiems sprendimams, bet ir jų priimtų taisyklių ir/ar sprendimų reikalavimams.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr.63-2243

⁴⁵ Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr.85-2566.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos komercinio arbitražo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr.36-906

⁴⁷ Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas., 1996, Nr.36-906

⁴⁸ Baublys, L., Beinoravičius, D., Kaluina, A. ir kt. *Teisės teorijos įvadas*, Leidykla Mes, Vilnius.2012, p.429.

⁴⁹ Bakaveckas, A., Dziegoraitis, A. ir kt. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius, 2005, p.186.

⁵⁰ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000, Nr.85—2566. 2 str.

Apibendrinant, pateiktas teisinių santykių apibrėžtis, galime teigti, kad administracinių teisinių santykių turinį sudaro teisinis turinys -subjektinės teisės ir teisinės pareigos ir faktinis (materialinis) turinys, t.y. teisinio santykio dalyvių faktinis poelgis, kai įgyvendinamos subjektinės teisės ir teisinės pareigos.

Pripažįstant kad teisiniai santykiai atsiranda administracinių teisinių santykių subjektams tik realiai įgyvendinant teises ir pareigas ir/ar šiomis pareigomis ir teisėmis naudojantis, akivaizdu, jog administraciniai ginčai yra teisiniai konfliktai kylantys iš viešosios teisės reguliuojamų teisinių santykių, valdymo subjektams taikant administracinės atsakomybės normas ar specialiuose įstatymuose numatytas ekonomines sankcijas. Dėl šių santykių kylantys ginčai nagrinėjami administraciniuose teismuose ir ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijose, kurioms įstatymu suteikta kompetencija nagrinėti administracinius ginčus ne teismo tvarka.

Taigi, nepriklausomai nuo materialinio teisinio ginčo pobūdžio, ginčas dėl teisės nagrinėjamas vadovaujantis procesą reglamentuojančiomis teisės normomis. Administracinių ginčų nagrinėjimas reglamentuojamas administracinio proceso teisės normomis. „Teisės doktrinoje skiriamos šios *„administracinio proceso rūšys: 1) administracinių norminių teisės aktų priėmimo; 2) pozityvaus (reguliacinio) pobūdžio administracinių teisės taikymo aktų priėmimo ir administracinių sutarčių sudarymo; 3) administracinės prievartos priemonių taikymo;4) administracinių ginčų nagrinėjimo“*.⁵¹

Kaip jau anksčiau minėta, ginčas tampa teisiniu tik esant vienam pagrindinių ginčo dėl teisės požymiui – kai ginčo šalių tarpusavio santykiams taikytina teisė. Tačiau, ginčo samprata gali būti suprantama ir kaip skundžiama veika (viešojo administravimo subjekto veikimas neveikimas), procesinis administracinis teisinis santykis ar aplinkybė, kuria pareiškėjas grindžia savo reikalavimą. Reikia pažymėti, kad dėl administracinio ginčo sampratos teisės doktrinoje nėra vieningos nuomonės..*[...] Vienais atvejais išskiriami materialiniai, kitais atvejais procesiniai ginčo sampratos kriterijai]*“.⁵²

Pagal teisinėje literatūroje pateikiamą administracinio proceso apibrėžtį – *„tai vykdomosios valdžios subjektų valdinga veikla, atliekama teisės normų reglamentuota administracine-procesine forma ir pasireiškianti konkrečių bylų, remiantis teise, sprendimu, kurių metu priimami ir įgyvendinami įvairūs valdymo (viešojo administravimo) aktai, taip pat administracinės justicijos institucijų veikla priimant sprendimus dėl teisinių ginčų, kylančių viešojo administravimo srityje“*.⁵³

Administracinės justicijos samprata Lietuvos mokslo doktrinoje apibūdinama, kaip *„teisingumo, nagrinėjant ginčus, kylančius iš administracinio pobūdžio teisinių santykių, naudojant*

⁵¹ Šedbaras, S. Kai kurių administracinio proceso vidinės struktūros elementų sampratos problemos. *Jurisprudencija*. 2002, 32(24): 41–53.

⁵² Paužaitė – Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*, Justitia, Vilnius, 2005, p. 79

⁵³ Šedbaras, S. Administracinio proceso teisinio reguliavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius, *Justitia*, 2006, p.78.

specialias jurisdikcines institucijas, teismus ir specifinę procesinę teisminę tvarką, įgyvendinimas“.⁵⁴ Kitų autorių nuomone, „administraciniu justicijos terminu apibrėžiama kitų subjektų, o ne teismo veikla, kai neteisminio nagrinėjimo dalykas yra ne iš privatinės teisės reguliuojamų santykių, o iš viešosios teisės kilęs ginčas. Kai ne tik sprendžiamas ginčas tarp šalių, kurių viena yra viešasis asmuo, o kita pilietis, bet ir atliekama vykdomosios valdžios veiksmų teisėtumo kontrolė“.⁵⁵

Vyrauja dvi administracinio proceso sampratos - siauroji ir plačioji. Plačiosios administracinio proceso sampratos šalininkai teigimu konfliktas gali įvykti bet kurioje proceso stadijoje. Jo pradžia gali būti laikytina ir pirminis asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, nes priešingu atveju įstatymų leidėjo tikslo būtų neįmanoma pasiekti be tam tikro kompetentingo subjekto oficialaus sprendimo. Tačiau ar visais atvejais asmens kreipimasis į valstybės instituciją, jei nėra priimamas individualus teisės aktas, skirtas konkrečiam asmeniui, gali būti laikomas ginču?

Pasak J. Paužaitės-Kulvinskienės, „materialiniu požiūriu ginčas yra tada, kai kalbama mažiausiai apie dviejų asmenų priešingus interesus ir požiūrių skirtingumas. [...] konfliktas gali būti vertinamas kaip ginčas: 1) skirtingi asmenys; 2) interesų konfliktas.[...] nesant tarp šalių interesų priešpriešos (konflikto) – būtino ginčo požymio, negalima teismine gynyba tais atvejais, kai pareiškėjas siekia tik fakto teismo patvirtinimo arba nori teismo išvados konkrečiu klausimu, t.y. ginčiuose dėl juridinio administracinio fakto egzistavimo, pakeitimo ar pasibaigimo patvirtinimo“.⁵⁶

Šią nuostatą patvirtina ir ABTĮ 3 str. 2 d., „Ginčas dėl teisės reiškia, „kad asmenys nesutaria dėl teisės, kuri turi būti taikoma jų tarpusavio santykiams, kai yra pažeista ar ginčijama subjektyvinė teisė, kad kyla klausimas dėl veiksmų (neveikimo) ar akto teisėtumo ir pagrįstumo“⁵⁷ Remiantis šia nuostata, autorės manymu, teisinis ginčas gali būti tuomet, kai viešojo administravimo institucijos priimtas individualus administracinis aktas ar sprendimas sukelia asmenims teisinės pasekmės ir galimai pažeidžiamos jo teisės ar įstatymų saugomas jo interesus.

„Tačiau administracinio teismo kompetencija apima administracinius ginčus ne tik dėl subjektyviosios, bet ir dėl objektyviosios teisės gynimo“⁵⁸ Remiantis šia nuostata, jog ginčas dėl teisės yra suprantamas kaip ginčas dėl pažeistos ir ginčijamos šalių subjektyvinės teisės, galime teigti,

⁵⁴ Paužaitė - Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*, Justitia, Vilnius, 2005, p. 18

⁵⁵ Mikelėnas, V., *Administracinė justicija; praeitis, dabartis, perspektyvos. Teisė ir persitvarkymas*. Vilnius, 1989, p.69-73.

⁵⁶ Paužaitė - Kulvinskienė, J. *op.cit.*, p. 79

⁵⁷ Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 str. 2 d. „Teismas nevertina ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, taip pat, ar aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus“.

⁵⁸ Paužaitė - Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*, Justitia, Vilnius, 2005, p. 81

jog kilęs ginčas dėl teisės gali būti sprendžiamas ir ikiteisminio administracinių ginčų institucijose ne teismo tvarka pagal joms įstatymu suteiktą kompetenciją.

Procesiniu požiūriu ginčas gali būti suprantamas, kaip asmens kreipiamasis į teismą pagal nustatytas procesines taisykles. Tačiau, pozityviojoje teisėje svarbu ne procesinis administracinio ginčo aspektas, bet pareiškėjo reikalavimas. ABTĮ 86 str. 3 d. įtvirtinta nuostata, kad teismo sprendime turi būti atsakyta į visus pareiškėjo pareikštus pagrindinius reikalavimus. Analogiškos pozicijos laikomasi ir LVAT formuojamoje praktikoje. LVAT 2012 m. kovo 9 d. priimtoje nutartyje pažymėta, kad „[...]išspręstoje administracinėje byloje neturi likti neatsakytų klausimų, palikta neaiškumų, darančių išnagrinėtą bylą iki galo neišspręsta arba esančių naujo teisinio ginčo tarp šalių šaltinių ir reikalaujančių papildomo teismo įsikišimo.“.⁵⁹

Anot J. Paužaitės–Kulvinskienės „procesinė administracinio ginčo prigimtis neturėtų būti sureikšminama, nes materialinei ginčo prigimčiai tenka lemiama vaidmuo nustatant ginčo žinybingumą, jo funkcinių rūšinių ir teritorinių teisingumą. Būtent materialinė ginčo prigimtis lemia patį reikalavimą, nors jo išorinė forma yra procesinio teisinio pobūdžio“.⁶⁰

Pasak B. Pranevičienės „administracinių ginčų atsiradimą nulemia administracinio teisinio reguliavimo disfunkcijos, atsirandančios tada, kai administracinis teisinis reguliavimas neatlieka savo paskirties – t.y. neužtikrina viešojo intereso apsaugos, ir netinkamas administracinio teisinio reguliavimo taikymas, kai administravimo veikloje padaroma pažeidimų, susijusių su įgaliojimų viršijimu.“⁶¹ Apibendrinant, galime teigti, kad sprendžiant administracinius teisinius konfliktus visgi lemiantis kriterijus yra subjekto statusas, tačiau ne ką mažiau svarbus ir ginčo pobūdis.

ABTĮ 2 str. 17 punkto prasme administracinis ginčas yra suprantamas „kaip asmenų konfliktai su viešojo administravimo subjektais arba konfliktai tarp nepavaldžių vienas kitam viešojo administravimo subjektų“.

Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo (toliau – Teismų įstatymas) 12 str. 4 d. nustatyta, kad „administracinio teismo kompetencija nagrinėti ginčus, kylančius iš administracinių teisinių santykių“. Reikia pažymėti, kad aukščiau minėtuose įstatymuose administracinio ginčo sampratos apibrėžtis turinio prasme sutampa.

Suprantama, kad bet koks teisminis ginčo nagrinėjimas yra reglamentuojamas procesinių teisės normų. Administracinių ginčų nagrinėjimas, kaip tiesioginė funkcija, priskiriama administraciniam teismams. Ši nuostata įtvirtinta ir Teismų įstatymo - „Lietuvos vyriausiojo

⁵⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A⁶⁶²-374/2012.[Internetinė prieiga]: <http://www.infolex.lt/tp/369623?nr=3>, [žiūrėta 2015-02-20].

⁶⁰ Paužaitė - Kulvinskienė, J, *op.cit*, p.79.

⁶¹ Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje: monografija*. - Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. - 175 p. – ISBN 9955-563-27-3

*administracinis teismas ir apygardų administraciniai teismai yra specializuoti teismai, nagrinėjantys bylas dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių.*⁶²

LVAT formuojamoje praktikoje konstatuojama, „kad teisė į teisminę gynybą sprendžiant administracinius ginčus įtvirtinta ABTĮ 5 str.1 d., kuriame nustatyta– kiekvienas suinteresuotas subjektas turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas. Tačiau pažymima, kad teisminių procedūrų pasirinkimas ne visais atvejais yra tinkamiausias būdas išspręsti kilusį administracinį ginčą“.⁶³

LVAT praktikoje pažymima, kad teisė kreiptis į teismą teisminės gynybos turi būti realizuojama laikantis procesiniuose įstatymuose nustatytos kreipimosi į teismą tvarkos, kuri įtvirtinta ABTĮ 22-24, 32-33 str., laikantis teisės kreiptis į administracinį teismą prielaidų ir šios teisės tinkamo realizavimo sąlygų. ABTĮ 37 str. 2 d. nustatyta, jog „Asmuo įgyja teisę kreiptis į teismą teisminės gynybos tik tada, kai laikosi tai bylų kategorijai įstatymų nustatytos bylos išankstinio nagrinėjimo ne per teismą tvarkos. Tai, kad teisės aktai nustato pareigą tam tikrą visuomeninį konfliktą iš pradžių spręsti ikiteismine tvarka, nepaneigia asmenų konstitucinės teisės pasinaudoti teismine gynyba.“⁶⁴

Ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas pripažįstamas ir Konstitucinėje doktrinoje. Konstitucinio teismo pozicija dėl šiuolaikinės administracinės justicijos sistemos siejama su galimybe administracinį ginčą išnagrinėti dar iki teismo. Šios pozicijos laikomasi ir LVAT formuojamoje praktikoje, kur „pripažįstama, kad teisė į teisminę gynybą nėra absoliuti: asmuo įgyja teisę kreiptis į teismą teisminės gynybos tik tada, kai laikosi tai bylų kategorijai įstatymų nustatytos bylos išankstinio nagrinėjimo ne per teismą tvarkos“.⁶⁵

ABTĮ 25 str. reglamentuojamas išankstinis ginčų nagrinėjimas ne teismo tvarka Šio straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata, kad „prieš kreipiantis į administracinį teismą, viešojo administravimo subjektų priimti individualūs teisės aktai ar veiksmai (neveikimas) gali būti, o įstatymų nustatytais atvejais – turi būti ginčijami kreipiantis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją“⁶⁶. Iš to seka, kad administraciniai ginčai, kuriems įstatymu įtvirtinta privaloma ikiteisminio nagrinėjimo procedūra, negali būti nagrinėjami teisme, jų neišnagrinėjus ikiteisminio proceso nustatyta tvarka.

⁶² Lietuvos Respublikos teismų įstatymas.. *Valstybės žinios*, 2002, Nr.17-649

⁶³ Internetinė prieiga: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr.19 [Interaktyvus]; <http://www.lvat.lt/lt/teisemu-praktika/teismo-biuletiniai.html> [žiūrėta 2015-01-15]

⁶⁴ LVAT 2007 m. lapkričio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁷-298/2007 [Internetinė prieiga]; <http://www.infolex.lt/tp/81992?nr=1> [žiūrėta 2015-02-20]

⁶⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2007 m. spalio 11 d. nutartis administracinėje T. N. G., E. B., K. G. ir A. A. V. v. Kauno apskrities viršininko administracijai, Kauno miesto savivaldybei (bylos Nr. AS¹¹–296/2007) <http://www.infolex.lt/tp/81334?nr=1> [žiūrėta 2015-01-20]

⁶⁶ Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr.85-2566.

Remiantis ABTĮ 2 str. 17 punkte įtvirtinta nuostata, galime teigti, kad asmuo gindamas savo pažeistas, turi teisę pateikti skundą dėl viešojo administravimo subjekto priimto sprendimo ir/neveikimo jei ABTĮ nustatyta privaloma ikiteisminė ginčo nagrinėjimo tvarka, t.y. viešojo administravimo institucijos priimto sprendimo ir/ar neveikimo. Reikia pažymėti, kad, administracinius ginčus išankstine tvarka nagrinėjančios viešojo administravimo institucijos, joms suteiktos kompetencijos ribose, vykdančios ir viešojo administravimo funkcijas, t.y. viešojo administravimo institucijos žinybingos ministerijos ir kitoms valstybės įstaigoms, nagrinėja ginčus ne teismo tvarka jų veiklą reglamentuojančių įstatymų nustatyta tvarka.

ABTĮ įvardijamos dvi ne teismo tvarka ikiteisminio išankstinio ginčų nagrinėjimo institucijos - bendroji VAG komisija ir specialioji MG komisija. Pagrindinė institucija, nagrinėjanti administracinius ginčus ikiteisimine tvarka VAG komisija.⁶⁷ VAG komisija nagrinėdama administracinius ginčus vykdo administraciniam teismui būdingą ginčų sprendimo funkciją, t.y. veikia kaip nepriklausomas *kvaziteismas*⁶⁸, Pripažįstama, kad VAG komisija nagrinėdama administracinius ginčus, sprendžia fakto ir teisės klausimus, atlieka taip vadinamą *išorinę* neteisminę kontrolę, todėl ABTĮ prasme negali būti laikoma administracinės bylos šalimi (atsakovu) administraciniame teisme.

Autorės manymu VAG komisija ir MG komisija yra kvaziteisminės institucijos, kurių vienintelė funkcija – ginčų nagrinėjimas pagal joms įstatymu suteiktą kompetenciją ne teismo tvarka, sprendžia fakto ir teisės klausimus, funkcinio požiūriu įgyvendinančios teisingumą, nors ir nėra priskiriamos teisminei valdžiai. Specialioji MG komisija, nagrinėjanti mokestinius ginčus, taip pat neatlieka kitų viešojo administravimo funkcijų, kvaziteisminė institucija, todėl negali būti laikoma administracinės bylos šalimi (atsakovu) administraciniame teisme ABTĮ prasme. Svarbu pažymėti, kad MG komisija ETT⁶⁹ expressis verbis yra pripažinęs, jog ši institucija atitinka nacionaliniuose teisės įstatymuose „teismo“ sąvoką SESV 267 str. prasme.

Mokslinėje literatūroje vis plačiau diskutuojama apie ginčų nagrinėjimą naudojantis alternatyviais ginčo sprendimo (toliau – AGS) būdais. Teisės mokslo doktrinoje AGS įvardijami, kaip procesai, kuriais sprendžiami ginčai ir konfliktai be teismo. Jurisprudencijoje išskiriami šie AGS būdai: *„arbitražas, tarpininkavimas (mediacija), sutaikinimas, derybos, nepriklausomas bylos vertinimas, kuriems būdinga ir bendra tai, jog dauguma jų pasižymi šalims neprivalomu objektyviu ginčo vertinimu, kuris pavedamas trečiam nepriklausomam asmeniui ar asmenims*⁷⁰. Tai vienas

⁶⁷ Lietuvos Respublikos Administracinių ginčų komisijų įstatymo 2 str. numatyta, kad Savivaldybių tarybos sudaro savivaldybių visuomenines administracinių ginčų komisijas su sprendžiamojo balso teise.

⁶⁸ Tarptautinių žodžių žodyne terminas kvaziteismas yra dviejų žodžių junginys, susidedantis iš lotynų kalbos žodžio „kvazi“ [lotyn.k. *quazi* – beveik, tartum] ir žodžio teismas.

⁶⁹ ETT byloje C-385/09 Nidera Handelscompagnie prieš Lietuvos Respubliką [2010], ECLI:EU:C:2010:627 [Internetinė prieiga] <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=lt&jur=C,T,F&num=C-385/09&td=ALL> [žiūrėta 2015-01-15]

⁷⁰ Kaminskienė, N. Civilinių ir komercinių ginčų alternatyvus sprendimas. *Jurisprudencija*, 2005, t.69 (61), 78-80.

naujai besiformuojančių institutų, skirtų *ginčų bei konfliktų* sprendimui, suprantamas kaip procesai, kuriais *ginčai ir konfliktai* sprendžiami be teismo ir/ar yra jų sprendimo teisme alternatyva.

Naudotis AGS būdais nagrinėjant ginčus skatinama ir ET Ministrų komitetas 2001 rugsėjo 5 d. rekomendacijoje Nr. Rec (2001) 9. Joje nurodoma, kad „*siekiant užtikrinti, kad asmuo turėtų galimybę nepatiriant teismo bylinėjimosi išlaidų, įgyvendinti teisę į veiksmingą, ekonomišką ir operatyvią savo pažeistų teisių gynybą. [...] alternatyvūs AGS sprendimo būdai galėtų padėti spręsti problemas dėl nuolat didėjančio teismų krūvio, ilgai trunkančio ginčų nagrinėjimo, teismo proceso nepakankamo pritaikymo sprendžiant tam tikrų kategorijų ginčus bei administravimo institucijų ir visuomenės atotrūkio*“.⁷¹ Šioje rekomendacijoje taip pat pažymima, kad naudojimas alternatyviu ginčų sprendimo būdu negali tapti asmeniui kliūtimi ginčą spręsti teisme, nes tai yra pagrindinė (aukščiausia) tiek privačių asmenų, tiek administravimo subjektų teisių gynimo garantija.

Lietuvos Respublikos Civilinių ginčų taikinimo tarpininkavimo įstatyme,⁷² įtvirtinti du tarpininkavimo modeliai – *neteisminis* ir *teisminis*. Pastarasis Lietuvoje pradėtas diegti 2005 metais, 2008 metais įdiegtas bendrosios kompetencijos teismuose. Teisiniu mediacijos modeliu šalys gali spręsti civilinį ginčą teisme, tarpininkaujant teisėjui - mediatoriui ar kitam asmeniui, įtrauktam į teismo mediatorių sąrašą, o taikos sutartis sudaroma tik išsprendus ginčą, šalims nesusitarus bylos nagrinėjimas tęsiasi. Šiame įstatyme numatyta išimtis, jog įstatymo nuostatos netaikomos bylą nagrinėjančio teisėjo vykdomam taikinimui teismo proceso metu ir sprendžiant vartotojų ginčus ne teisme, jei šie ginčai nagrinėjami pagal Lietuvos Respublikos vartotojų teisių apsaugos įstatymą (toliau- VTA įstatymas) ar kitus teisės aktus.“ Ši institucija laikoma svarbiausia neteisminius ginčus civiliniame procese nagrinėjančia institucija.

Pasak Petrausko, F. „1994 m. buvo priimtas pirmas VTA gynimo įstatymas“⁷³, 2001 m. pakeistas ir jo pagrindu įsteigta Nacionalinė vartotojų teisių apsaugos taryba. Įsigaliojus VTA gynimo įstatymo pakeitimui, suformuota vartotojų teisių ne teisme tvarka nagrinėjimo institucijų sistema Lietuvoje.“⁷⁴

Pripažįstama, kad ginčai AGS būdais sprendžiami operatyviau ir turi daugiau privalumų nei sprendžiant teisme, „[...]teismai dėl per ilgai trunkančių teisminių procesų ir valstybės suteikiamos galimybės pasinaudoti instancine sistema [...] ginčo šalims greito ginčo išsprendimo garantuoti negali [...] Teismo procesas dažniausiai nutraukia tiesioginį ryšį tarp šalių [...] pageidautina būtų

⁷¹ Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties. Internetinė prieiga: [žiūrėta 2015-02-20]
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e2b59

⁷² Lietuvos Respublikos Civilinių ginčų taikinimo tarpininkavimo įstatymas. Valstybės žinios, 2008, Nr. 87-3462.

⁷³ Lietuvos Respublikos vartotojų teisių gynimo įstatymas. Valstybės žinios. 1994, Nr. 94-1833.

⁷⁴ Petrauskas, F. Alternatyvaus ginčų nagrinėjimo raida, teisinė padėtis ir reglamentavimas. ISSN 1392 – 6195, *Jurisprudencija*, 2011, p. 631–638

tokia ginčo kultūra, kai pačios konflikto šalys perima iniciatyvą į savo rankas ir stengiasi konfliktą sureguliuoti savarankiškai [.....]siektinas dėl savo konkretumo, paprastumo, greitumo, efektyvumo ir ekonomiškumo tose srityse, kuriose vadovaujamasi dispozityvumo principu ir leidžiama pasirinkti savo elgesio modelį“.⁷⁵

Aukščiau minėtos nuostatos įtvirtintos ir ES direktyvoje 2008/52/EB dėl tam tikrų mediacijos civilinėse ir komercinėse bylose aspektų. Pažymima, jog *„mediacija gali būti ekonomiškai efektyvus ir greitas neteisminis ginčų sprendimo būdas civilinėse ir komercinėse bylose, naudojant šalių poreikiams pritaikytus procesus“*.⁷⁶ Nuostatos taikomos ir mediacijai tarptautiniuose ginčiuose, tačiau nedraudžiama valstybėms narėms taikyti tokių nuostatų ir vidaus mediacijos procesams.

Kitas pripažįstamas ir civilinėse bylose naudojamas alternatyvus ginčų sprendimo būdas – *arbitražas* (*Arbiter* išvertus iš lotynų kalbos reiškia tarpininkas). Paminėtini Lietuvoje veikiantys instituciniai arbitražai – Vilniaus komercinio arbitražo teismas, VšĮ Vilniaus tarptautinis nacionalinis komercinis arbitražas, Lietuvos arbitražo asociacija. Teigiama, jog *„Arbitražo pripažinimas Lietuvoje sudarė sąlygas mūsų šalies teisinėje bei socialinėje erdvėje atsirasti ir atskleisti savo potencialą kitoms, alternatyvioms AGS procedūroms, pavyzdžiui mediacijai“*.⁷⁷

Svarbu pažymėti, jog įgyvendinant Vyriausybės 2012-2016 metų programos⁷⁸ nuostatas Teisingumo ministerija parengė Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepciją (toliau-Koncepcija)⁷⁹, kurioje pažymima, jog taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) instituto įtvirtinimas administraciniame procese yra tikslingas. Taikant šį būdą ne tik būtų mažinama konfrontacija tarp visuomenės, valstybės tarnautojų ir viešojo administravimo subjektų, bet ir teismuose nagrinėjamų bylų skaičius bei užtikrinama efektyvi subjektinių teisių gynyba, netaikant sudėtingų teismo nagrinėjimo procedūrų. Koncepcijoje numatomi teisinio reguliavimo tikslai *„nustatyti detalų ir aiškų taikinamojo (tarpininkavimo) mediacijos reglamentavimą, sudaryti teises prielaidas ir skatinti jo plėtrą civiliniame, baudžiamajame ir administraciniame procesuose, sudaryti sąlygas paprasčiau ir efektyviau spręsti ginčus, mažinti teismų darbo krūvį. [...] tam tikrais atvejais galėtų būti taikoma privaloma mediacija, kai yra taikaus ginčo sprendimo*

⁷⁵ Petrauskas, F. Petrauskas, F. Alternatyvus ginčų nagrinėjimo raida, teisinė padėtis ir reglamentavimas. ISSN 1392 – 6195, *Jurisprudencija*, 2011, p.632

⁷⁶ 2008 m. gegužės 21 d. direktyva 2008/52/EB „Dėl tam tikrų mediacijos civilinėse ir komercinėse bylose aspektų (OL 2008 L 136/3).

⁷⁷ Kaminskienė, N. Civilinių ir komercinių ginčų alternatyvus sprendimas. *Jurisprudencija*, 2005, t.69 (61), 78-80.

⁷⁸ Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr.XII-51 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, *Valstybės žinios*, 2012, Nr.149-7630

⁷⁹ Lietuvos Respublikos Teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 1R-268 „Dėl taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos patvirtinimo“ TAR, 2015-09-17, Nr. 13939

tikimybė [...] mediacija galėtų būti taikoma nagrinėjant ginčus administracinių ginčų komisijose, taip pat teismuose]⁸⁰.

Apibendrinant, galime teigti, jog AGS būdai yra alternatyva teismo procesui, suprantama kaip galimybė ginčus spręsti ne teismo tvarka, tačiau, kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas nepaneigia asmens teisės kreiptis į teismą. Darytina išvada, kad ikiteisminio administracinių ginčo nagrinėjimas, taikant vieną iš AGS būdų mediaciją, pasižymi proceso operatyvumu, patiriamos mažesnės sąnaudos nei teismo proceso metu, sprendžiant ginčus ne tik civilinėse, bet ir administracinėse bylose. Tačiau, ir pripažįstant mediaciją kaip efektyvią alternatyvą teismiam ginčų sprendimui, atsižvelgiant į administracinės teisės specifiką, šio proceso taikymas nagrinėjant administracinius ginčus iki teismo galimas būtų tik procedūras reglamentavus įstatymu ir/ ar poįstatyminiais aktais. Neteisminės mediacijos taikymo galimybės administraciniame procese plačiau analizuojamos 1.4 skyrelyje.

1.2. Teisingumas, jo rūšys ir poveikis teismiam ir alternatyviam teisinių ginčų nagrinėjimui

Dauguma autorių moksliniuose straipsniuose analizuoja teisingumo sąvokos esmę ir pateikia įžvalgas. Pripažįstama, jog teisingumas yra pamatinis visuomeninio gyvenimo principas, nurodantis tam tikras dorovines, teises, ekonomines, politines žmonių elgesio galimybes. dauguma mokslininkų teisingumą skirtingai interpretuoja ir apibrėžia jo ribas. Dažniausiai skiriamos šios teisingumo rūšys: „procedūrinis (dar vadinamas „formalioju) teisingumas; teisinis teisingumas ir etinis teisingumas“.⁸¹ Tačiau kai kurių autorių nuomone „teisingumas gali būti dviejų tipų – procedūrinis ir moralinis“⁸². Šiuo atveju teisingumo turinio ir formos klasifikacija sietina su teisės (ar tam tikros šakos) skirstymu į materialinę ir procesinę teisę. Tačiau, galime sakyti, jog visuotinai pripažįstama, kad nėra dviejų ar kelių teisingumų – teisingumas yra vienas, nepriklausomai nuo jo turinio ar procedūrinės formos.

Anot S. Arlausko „kalbant apie įvairius galimus skirtingus požiūrius į teisingumą a priori neįmanoma pasakyti, kuris iš jų vertinant pagal apibendrinto teisingumo standartą gali turėti arba turi pranašumą, kuris yra optimaliausias, o gal iš viso optimaliausio nėra? Visa tai gali paaiškėti tik „sprendimų“ dėl geriausių teisingumo standartų priėmimo įgyvendinimo procese, kai visuomenės nariai patys įsitikina ko verti jų priimti sprendimai, kad jų teisėti lūkesčiai išsipildytų. Tam, kad būtų nustatytas teisingumo požiūriu priimtinausias variantas, sprendimų priėmimas ir

⁸⁰ Lietuvos Respublikos Teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 1R-268 „Dėl taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos patvirtinimo“ TAR, 2015-09-17, Nr. 13939.

⁸¹ Dereškevičiūtė, M. Procedūrinio teisingumo elementai Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo jurisprudencijoje. ISSN 1392-1724, *Teisė*, 2013, 87.

⁸² Arlauskas, S. *Turiningieji teisės pagrindai. Pagrindinių subjektinių teisių teorijos metmenys*. Vilnius, 2004, p.234.

įgyvendinimas privalo įvertinti visas pozicijas. Ši sąlyga numato procedūrą, kuri leidžia palyginti įvairiausių požiūrius į teisingumą“⁸³.

Kitų autorių nuomone, *teisingumas* yra siejamas su žmogaus moraline nuostata, laikomas moraline vertybe, įvardijamas gerų papročių, ekvivalentiškumo ir kitomis sąvokomis. Pripažįstama, kad Vakarų teisės tradicijoje vieno pagrindinių visuomeninio gyvenimo reguliatorių vaidmuo tenka teisei, todėl šioje tradicijoje itin svarbus teisės teisingumo klausimas, kurioje vyrauja teisingumo, kaip valstybės pamato, vieno pagrindinių teisės tikslų ir teisės principų, samprata.

Teisės mokslo doktrinoje teisingumo principas apibrėžiamas kaip universalus principas, kuris suponuoja tai, kad bet kokios valstybės taikomos poveikio priemonės turi būti proporcingos (adekvačios) teisės pažeidimui ir turi atitikti siekiamus ir teisėtus tikslus, neturi varžyti asmens akivaizdžiai labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti. Be to, teisingumas gali būti įgyvendinamas tik užtikrinant interesų pusiausvyrą bei išvengiant socialinio gyvenimo nestabilumo. Teisingumo negalima pasiekti pripažįstant tik vieno asmens interesus ir neigiant kito asmens teisėtus interesus.

Visuotinai pripažįstama jog moraline prasme teisingumas yra laikomas vertybiniu kriterijumi, pagal kurį gali būti vertinami kiekvieno asmens poelgiai. „*Teisine prasme teisingumas – tai pamatinis demokratinės visuomenės principas, kurio įgyvendinimo teisinėje sistemoje siekiama specialiomis teisinėmis priemonėmis*“.⁸⁴ Viena jų ir yra socialinių konfliktų sprendimas remiantis teise ir tokiu būdu sureguliuojant konkrečius tam tikroje situacijoje susiklostančius visuomeninius santykius.

A. Vaišvila teigia, kad „*Etatizmo sąlygomis daugiau kalbama ne apie teisingumą, o apie teisėtumą, nes valstybė nustato, ką laikyti teisingumu. Oficialiuoju teisingumu čia gali būti paskelbiama bet kuri valstybės valia, jei tik jai suteikiama įstatymo forma. Tuo tarpu personalistinei teisės sampratai, atsigręžiančiai nuo bendrybės prie individo, pirmiausia rūpi teisingumas kaip pačių individų ilgalaikio sugyvenimo ir klestėjimo pagrindas: kokių mastu pozityviosios teisės priemonėmis pasiektinas vienodas teisinis dėmesingumas įvairių socialinių grupių interesams? Siekiama ne apskritai teisėtumo, o teisėtumo, pavaldaus teisingumui*“.⁸⁵

Pasak autoriaus „*dėl santykių, kurie gali būti vertinami teisingumo požiūriu, įvairovės teisingumas gali būti suprantamas keliomis prasmėmis: etine, teisine ir socialine. Visoms šioms galimoms teisingumo formoms (rūšims) būdinga ta pati teisių ir pareigų vienovė, išreiškianti pačią teisingumo esmę. [...] todėl mainų lygiavertiškumas yra teisingumo objektyvumo ekonominis turinys, o teisių ir pareigų vienovė – tokio lygiavertiškumo (teisingumo) juridinė išraiška (forma). Vadinasi, teisingumo formų kaita gali priklausyti tik nuo teisių ir pareigų vienovės pobūdžio kaitos*“.⁸⁶

⁸³ Arlauskas, S. *Turiningieji teisės pagrindai. Pagrindinių subjektinių teisių teorijos metmenys*. Vilnius, 2004, p. 247

⁸⁴ Kuris, E. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai, *Jurisprudencija*, 2002, t.27 (9). p.59-74

⁸⁵ Vaišvila, A. *Teisės teorija*, Vilnius, 2000, p. 110.

⁸⁶ Vaišvila, A. Teisingumas: jo formos ir socialinė reikšmė. *Jurisprudencija*, 2002, t.24(16), 196-203.

Teisinio teisingumo atveju tai vienovei suteikiama įstatymo forma, dėl kurios ji tampa vienoda ir kiekvienu atveju privaloma, o jos privalomumas garantuojamas valstybės prievarta. Etinis teisingumas skiriasi nuo teisinio savo pobūdžiu. „Teisių ir pareigų vienovė šiuo atveju egzistuoja ne išorinio įpareigojimo, o asmens vidinio įsitikinimo, įsipareigojimo veikti derinant savo naudą su artimo nauda pavidalu. Tik tuo atveju, kai tokio apsisprendimo teisingai elgtis artimo ir savo paties atžvilgiu nepakanka, etinis teisingumas papildomas teisiniu“⁸⁷. Akivaizdu, kad etinis teisingumas yra pirmesnis už teisinį.

Pripažįstant, kad teisingumo principas yra pati teisės esmė, dauguma autorių išskiria dvi teisingumo rūšys - procedūrinį ir materialųjį. Teisingumas materialiąja prasme suprantamas kaip teisių ir pareigų pusiausvyra. Šiuo požiūriu pats žmogus yra tikslas, o ne priemonė tikslui pasiekti. Kadangi, asmens teisės yra santykinės, todėl turi būti derinami visuomeniniai interesai, tiek privatūs, tiek ir vieši. Teisingumas procesine prasme – tai teisinį ginčą sprendžiančio subjekto (pirmiausia teismo) nešališkumas visų asmenų atžvilgiu.

Teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismas. Šis principas įtvirtintas Konstitucijos 109 str. 1 d. ir tiesiogiai susijęs su valdžių padalijimo principu. Teisingumo vykdymas yra išskirtinė teisminės valdžios funkcija, jokia kita valstybės valdžios institucija negali įgyvendinti šios funkcijos. ABTĮ 3 str. 2 d. nustatyta, kad „teismas nevertina ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, ar aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus.“⁸⁸ ABTĮ 3 str. 1 d. patvirtina šią nuostatą, jog teismas sprendžia ginčus tik dėl teisės viešojo administravimo srityje.

Remiantis LVAT praktika, principo, jog teisingumą vykdo tik teismas, vienas pagrindinių reikalavimų yra tai, kad „teismai, vykdydami teisingumą, privalo priimti motyvuotus ir pagrįstus sprendimus. Nemotyvuotas teismo sprendimas pažeidžia tiek privačių šalių teisėtą lūkestį dėl efektyvios jų teisės į teisminę gynybą realizacijos, tinkamo jų ginčo išsprendimo, tiek viešąjį interesą, nes šiuo atveju pažeidžiami pagrindiniai proceso principai.“⁸⁹ Taigi nemotyvuotas ir nepagrįstas sprendimas negali būti laikomas teisingu ir teisėtu teisingumo prasme.

ABTĮ 86 straipsnyje vadovaujantis teisėtumo principu įtvirtinti reikalavimai teismo sprendimui. Teismo sprendimui keliamos dvi imperatyvios sąlygos – teismo sprendimas turi būti teisėtas ir pagrįstas. Teisėtumo principas, nedetalizuojant jo turinio, įtvirtintas ir VAI 16 straipsnyje, kuriame nurodyta, kad viešojo administravimo subjektai atsako už jų administruojamų paslaugų

⁸⁷ Vaišvila, A. Teisingumas: jo formos ir socialinė reikšmė. *Jurisprudencija*, 2002, t.24(16), 196-203

⁸⁸ Administracinių bylų teisinio įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr.85-2566

⁸⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr.23. [Internetinė prieiga]: <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-biuleteniai.html>. [žiūrėta 2015-02-10]

teikimo *teisėtumą*. ATPK 7 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad administracinių teisės pažeidimų bylų teisena vykdoma griežtai laikantis *teisėtumo*. Administracinių teismų praktikoje konstatuota, kad teismas formuoja vienodą administracinių teismų praktiką bylose aiškinant ir taikant įstatymus bei kitus teisės aktus.

ABTĮ 81 str. įpareigoja teismą aktyviai dalyvauti tiriant įrodymus, nustatant visas bylai svarbias aplinkybes ir visapusiškai bei objektyviai jas ištirti. Vykdydamas teisingumą, teismas privalo išspręsti tarp proceso šalių kilusį ginčą iš esmės.

Administracinių teismų praktikoje konstatuota, kad *„bylos išsprendimas, kai teismas argumentuotai nevertina ginčo esmę sudarančių aplinkybių, netiria pareiškėjų reikalavimų pagrįstumo, o šiuos reikalavimus atmeta nepateikdamas (neišdėstydamas) detalios priimto procesinio sprendimo motyvacijos, nėra teisingumo vykdymas.“*⁹⁰ ABTĮ 142 straipsnio 2 d. 5 punkto prasme nemotyvuotas sprendimas negali būti laikomas pagrįstu ir teisėtu. Taigi, toks teismo sprendimas nėra teisingas.

Pasak A. Andruškevičiaus *„teisingumas gali būti aiškinamas kaip teisingas elgesys su žmogumi, nesvarbu, ar asmuo kreiptųsi į administracinį teismą, ar jo ginčą spręstų viešojo valdymo institucija. Teisingas elgesys šiuo atveju suvokimas kaip teisingas įstatymų ir kitų teisės aktų taikymas žmogaus atžvilgiu“*.⁹¹

Tačiau *„ne kiekvienas formaliai teisėtas valdymo aktas yra tuo pačiu ir teisingas: jei pozityviają teisės normą taikantis viešojo administravimo subjektas pagal konkrečios teisinės situacijos aplinkybes nepaisytų protingumo ir proporcingumo kriterijų, tai reikštų, kad tarp šio subjekto ir asmens susiklosto teisingumo požiūriu iškreiptas teisinis santykis.“*⁹² Šiuo požiūriu galima būtų išvelgti teisingumo ir teisėtumo principų skirtumą jog ne viskas, kas atrodo teisinga gali būti teisėta ir atvirkščiai. Pažymėtina, kad administracinis sprendimas (norminis ar individualaus pobūdžio) yra laikomas teisėtu, jei remiasi materialųjų ir procesinių įstatymų normomis ir joms neprieštaruoja. Ginčo atveju tai galėtų spręsti tik teismas ar kita įstatymu įgaliota nagrinėti institucija.

Remiantis Konstitucinio Teismo doktrina, LVAT laikosi pozicijos, kad *„šiuolaikinė teisės samprata remiasi aiškiu teisės ir įstatymo ar kito teisės akto skyrimu, pripažįstant teisę fundamentalesniu dalyku negu įstatymas ar kitas teisės aktas. Jeigu teisė tapatinama su įstatymu ar kitu teisės aktu, tai teisės praktikos požiūriu pirmenybė būtų teikiama ne teisingumui, o teisėtumui. Formalus įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų taikymas nulemtų teisėtą sprendimą, kuris ne visada*

⁹⁰ LVAT 2011 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-388/2011; 2011 m. spalio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-2516/2011. [Interaktyvus]: <http://www.infolex.lt/tp/196178?nr=2> [žiūrėta 2015-01-20]

⁹¹ Andruškevičius, A., *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Teisinės informacijos centras, Vilnius, 2004, p.144

⁹² Andruškevičius, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai*. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai. VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas, Vilnius, 2008, p.349.

*gali būti teisingas. Turi būti pripažįstamas ne bet koks teisėtumas, o tik teisingumo teisėtumas. Tokiu atveju, kai pagal faktines bylos aplinkybes, visuotinai pripažintus teisės principus, akivaizdu, jog sprendimas konkretaus socialinio konflikto atžvilgiu bus formalus, bet neteisingas, būtina pirmumą teikti bendrajai teisės sampratai. Juk ne viskas gali būti reglamentuota įstatymų bei kitų teisės aktų ir tilpti į tam tikras teisės normas*⁹³“

Pasak Arlausko, S. „*sprendimai visada priimami socialinėje aplinkoje, realiame gyvenamajame pasaulyje. Aplinka ir pasaulis objektyviai formuoja sprendimo priėmimo įsitikinimus, vertinimus ir nuostatas. Svarbus „protingo sprendimo“ požymis - jo racionalumas. Sprendimas negali būti protingas jei jis neracionalus. O jis naudingas, jei žmogų tenkinančiu būdu įkūnija asmeninę jo teisingumo viziją. Norint, kad sprendimas įkūnytų sprendimų priėmimo proceso dalyvio teisingumo viziją, būtina, kad jis sprendimo priėmimo procese tiesiogiai arba netiesiogiai (per atstovus) dalyvautų ir priimamą sprendimą sankcionuotų.*“⁹⁴

Taigi, teisingumas administracinėje teisėje reiškia procesinį (procedūrinį) teisingumą., Tai teisingas tiek administracinių ginčų teismo, tiek ir asmenų prašymų ar skundų nagrinėjimo viešojo administravimo institucijose procesas, tiek administracinės valdžios institucijų sprendžiamų bylų, kuriose taikomos administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos taisyklės“.⁹⁵

Apibendrinant, galime teigti, kad teisingumas gali būti suprantamas kaip teisingas administracinių ginčų nagrinėjimas tiek teisme, tiek ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijose, Kai ne teismo tvarka ginčas sprendžiamas vadovaujantis nustatyto proceso tvarka, nagrinėjami fakto ir teisės klausimai. Darytina logiška išvada, kad tik išsprendus ginčą įstatymu nustatytais atvejais privaloma tvarka iki teismo, proceso šalims nesutikus ginčas gali būti nagrinėjamas teisme. Remiantis šia išvada, galime teigti, kad ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos sprendamos ginčus įgyvendina teisingumą.

1.3. Administracinis ginčas ir sprendimo neteismine tvarka privalumai ir trūkumai

Išankstinį administracinių ginčų nagrinėjimą ne teismo tvarka reglamentuoja ABTĮ 25 straipsnis. Šio straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata, kad „*prieš kreipiantis į administracinį teismą, viešojo administravimo subjektų priimti individualūs teisės aktai ar veiksmai (neveikimas) gali būti, o įstatymų nustatytais atvejais – turi būti ginčijami kreipiantis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją.*“⁹⁶ Šio įstatymo 26 str. nustatyta, „jeigu įstatymai nenumato kitaip,

⁹³ LVAT 2012-09-11 administracinė byla . A438-1948/2012.[internetinė prieiga]: [žiūrėta 2015-02-1]

<http://liteko.teismai.lt/viesaspresdimupaijeska/tekstas.aspx?id=4b83dc27-7cce-4bae-8b0e-f3937ac1c3c7>; LVAT administracinėje byloje Nr. A662 – 171/2010 [Interaktyvus]; <http://eteismai.lt/byla/174011705798292/P-492-12-13>

⁹⁴ Arlauskas, S. *Turiningieji teisės pagrindai. Pagrindinių subjektinių teisių teorijos metmenys*. Vilnius, 2004, p.135

⁹⁵ Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Teisinės informacijos centras, Vilnius, 2004, p.144

⁹⁶ Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr.85-2566

*administracinius ginčus ne teismo tvarka nagrinėja savivaldybių visuomeninės administracinių ginčų komisijos ir Vyriausioji administracinių ginčų komisija. Mokesčių administravimo subjektų sprendimai ar veiksmai (neveikimas) mokesčių, kitų privalomų mokėjimų klausimais, išskyrus mokestinius ginčus, skundžiami šiame įstatyme nustatyta tvarka. Atskiroms administracinių ginčų kategorijoms įstatymai gali nustatyti ir kitas išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijas“⁹⁷. Galime teigti, kad VAG komisija ABTĮ 26 str. prasme – pagrindinė bendroji institucija *ne teismo tvarka* nagrinėjanti administracinius ginčus. Šiame darbe administracinių ginčų sprendimų ne teismo tvarka privalumai ir trūkumai nagrinėjami vertinant ABTĮ, AGK ir kitų teisės aktų nuostatas, atsižvelgiant į LVAT formuojamą praktiką.*

Autorės nuomone išskirtini tokie pagrindiniai sprendimų priėmimo ikiteisminiame administracinių ginčų nagrinėjimo procese privalumai.

Pirma, tai - galimybė operatyviau išspręsti ginčą, t.y. piliečių skundai išnagrinėjami greičiau nei teisme. Skundai išnagrinėti ir sprendimui priimti ABTĮ 31 str. ir AGK įstatyme nustatytas 14 dienų terminas (gali būti pratęstas tik esant motyvuotam komisijos sprendimui dar 14 dienų). Palyginus AGKĮ ir ABTĮ 65 str.⁹⁸ nustatytus teismine tvarka nagrinėtinų bylų procesinius terminus, ikiteismine tvarka nagrinėjant administracinius ginčus VAG komisijoje, leidžia užtikrinti operatyvų, greitą ir optimalią asmens subjektinių teisių gynybą bei administravimo subjektų veiksmų teisėtumo kontrolę.

Vienas iš privalumų nagrinėjant administracinius ginčus ne teismo tvarka būtų priimto sprendimo esmė - teisingumo įgyvendinimo prasme. Įvertinus ABTĮ nustatytus terminus, ginčo nagrinėjimas teisme dėl sprendimo priėmimo administracinėje byloje nepalyginamai ilgesnis, o užsitęsęs ginčo nagrinėjimui teisme kai kuriais atvejais gali asmeniui turėti neigiamų padarinių arba nebetekti prasmės nei prašymą (skundą) išnagrinėjus operatyviai. Pavyzdžiui, ginčai dėl Nacionalinės mokėjimo agentūros priimtų sprendimų, kuriose nagrinėjami klausimai susiję su ES paramos skyrimu.

Kitas privalumas - ne teismo tvarka ginčų nagrinėjimo proceso ekonomiškumas. Kreipiantis su skundu (prašymu) į ikiteisminio nagrinėjimo instituciją, priešingai nei į teismą, nereikia mokėti žyminio mokesčio. O tuo atveju, jei ginčo sprendimas toliau sprendžiamas teisme, asmeniui pasinaudojusiam alternatyviu ginčo sprendimo būdu (pvz. mediacija, svarstant taikos sutarties sudarymo galimybe) mažinamas žyminis mokestis.

⁹⁷ Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr.85-2566

⁹⁸ ABTĮ 65 str. nustatyta, kad pasirodymo bylos nagrinėjimo terminas turi būti baigtas ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo skundo (prašymo) priėmimo dienos, o bylos nagrinėjimas administraciniame teisme turi būti užbaigtas ir priimtas sprendimas pirmosios instancijos teisme priimtas ne vėliau kaip per du mėnesius nuo nutarties skirti bylą nagrinėti teismo posėdyje priėmimo dienos. Prireikus minėtas bendras bylos nagrinėjimo terminas gali būti pratęstas, bet ne ilgiau kaip dar vienam mėnesiui, o bylose dėl norminių administracinių aktų teisėtumo – iki trijų mėnesių.

Paprastesnis skundo pateikimui reikalingų dokumentų (įrodymų) surinkimas. *Skirtingai* nei kreipiantis į teismą, VAG komisija reikiamą medžiagą bylos nagrinėjimui surenka savarankiškai. Vadovaujantis AGKĮ⁹⁹ 12 str. ir nuostatų¹⁰⁰ 24.1 punktu VAG komisija turi teisę reikalauti iš skundžiamo viešojo administravimo subjekto paaiškinimo, atsiliepimo, dokumentų, medžiagos ir informacijos, susijusios su komisijos posėdžiui rengiamu klausimu ir prašyti kitų viešojo administravimo subjektų dokumentų, medžiagos ar kitos bylai nagrinėti reikalingos informacijos.

Laikydamasis privalomos ikiteisminės įstatyme numatytos skundo padavimo tvarkos, asmuo nepraranda teisės kreiptis į teismą. ABTĮ 32 str. 1 d. įtvirtinta nuostata, kad „*privalomo neteisminio ginčo nagrinėjimo stadijoje priimtas sprendimas, ginčo šalims nesutikus su AG komisijos ar kitos išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijos sprendimu, gali būti skundžiamas administraciniam teismui*“¹⁰¹. Taigi, asmeniui nesutikus su VAG komisijos ar kitos institucijos, nagrinėjančios ginčus ne teismo tvarka, priimtu sprendimu užtikrinama teisė kreiptis į teismą.

Ikiteisminis procesas ne tik, kad paprastesnis, greitesnis, bet ir sudaroma galimybė tiesiogiai dalyvauti ginčo šalims priimant sprendimą, suteikia galimybę ne tik geriau suprasti kitos šalies poziciją, bet ir įsitikinti priimto sprendimo teisingumu. Tokią galimybę šalys turėtų ir jei ginčai ikiteismine tvarka būtų nagrinėjami taikant mediacijos būdą.

Ikiteismine ginčų nagrinėjimo privalumas ir tai, kad VAG komisijoje ir kitose ne teismo tvarka ginčus nagrinėjančiose institucijose, išsprendžiamas didelis skaičius bylų, tačiau gana nedidelis skaičius sprendimų yra skundžiamas teismui. Atsižvelgiant į VAG komisijos priimtų ir skundžiamų sprendimų skaičių, darytina išvada, kad išsprendus ginčus ikiteismine tvarka, mažėja teismui teikiamų skundų skaičius ir tuo pačiu mažinamas teismų darbo krūvis.

Išanalizavus jau anksčiau minėtų teisės aktų nuostatas, reglamentuojančias ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimą, remiantis VAG komisijos 2012-2015 metų ataskaitų duomenimis, galima būtų išskirti tokius šio proceso trūkumus:

Pirma, VAG komisijos darbo nuostatų patvirtinus 2012 m. gruodžio 12 d. LR Vyriausybei naują redakciją, 4 punkte numatyta pareiga siekti ginčo šalių sutaukinimo. Nors VAG komisija iki ginčo nagrinėjimo iš esmės siūlo ginčo šalims išspręsti ginčą taikiai ir tokia galimybė būtų ginčo šalių pageidavimų baigti taikos sutartimi, tačiau šios pareigos negali įgyvendinti. Taikos sutarties sudarymo galimybė nei VAG Komisijos darbą reglamentuojančiuose teisės aktuose nei ABTĮ nenumatyta.

Antra, nėra suvienodintas ikiteisminio nagrinėjimo institucijų priimamų galutinių sprendimų teisinės galios reglamentavimas. Ikiteismine tvarka išnagrinėjus ginčą administracinė procedūra

⁹⁹ Lietuvos Respublikos Administracinių ginčų komisijų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr.13-310.

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gegužės 4 d. nutarimas Nr. 533 „Dėl administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 41-1288

¹⁰¹ Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr.85-2566

baigiama priimant sprendimą. Ginčo nagrinėjimas ikiteisminėje institucijoje laikomas administracine procedūra, kuri baigiama administraciniu sprendimu, atitinkančiu VAI 8 straipsnio nuostatas. VAI 34 straipsnyje sprendimui nustatyti reikalavimai, skiriasi nuo VAI 8 straipsnyje numatytų bendrųjų individualaus administracinio akto reikalavimų, ir nenumato pareigos nurodyti „motyvų“ Įsigaliojus Viešojo administravimo įstatymo (toliau-VAI) 34 str. 1 d.¹⁰² sprendimui nustatyti reikalavimai nuo 2011 m. birželio 17 d.. Tačiau teismų praktikoje taikytinas VAI 8 straipsnis.¹⁰³

Trečia, atlikus VAG komisijos veiklos ataskaitų duomenis, galime daryti išvada, kad nepakankamai aiškiai teisės aktuose reglamentuojamas VAG komisijos kompetencijai ne teismo tvarka priskirtų ginčų nagrinėjimas, t.y. dėl kokių institucijų priimtų sprendimų asmenis gali kreiptis į VAG komisiją. AGK įstatyme nėra įvardinta kokių viešojo administravimo institucijų priimti sprendimai skundžiami VAG komisijai. ABTĮ 25 str. reglamentuoja išankstinių ginčų nagrinėjimą ne teismo tvarka. Šio straipsnio 1 dalyje tik nustatyta, *„kad prieš kreipiantis į administracinę teisimą, viešojo administravimo subjektų priimti individualūs teisės aktai ar veiksmai (neveikimas) gali būti, o įstatymų nustatytais atvejais – turi būti ginčijami kreipiantis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją“*¹⁰⁴. To paties įstatymo 28 str. numatyta VAG komisijos kompetencija *„nagrinėti skundus (prašymus) dėl individualių administracinių aktų ar veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje, kai pareiškėjas ar atsakovas yra centrinis valstybinio administravimo subjektas, gali būti paduotas Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai, jeigu įstatymai nenustato kitaip“*¹⁰⁵.

To paties įstatymo 29 str. numatyta kokie ginčai nėra sprendžiami Savivaldybių visuomeninėse administracinių ginčų komisijose ir VAG komisijoje, t.y. komisijos nesprendžia ginčų, nurodytų šio įstatymo 16 straipsnyje, 18 straipsnio 2 ir 3 dalyse, 19 str.2 ir 3 dalyse, 20 str. 1 d., taip pat ginčų dėl mokesčių, kitų privalomų mokėjimų ir rinkliavų. AGKĮ 9 str. VAG komisijos kompetencija. Šio straipsnio 1 d. numatyta, jog nagrinėja skundus (prašymus) dėl centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl minėtų subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo. To paties straipsnio 2 d. nustatyta kokių ginčų VAG komisija

¹⁰² ABTĮ 19 str. nustatyta, kad Administracinė procedūra – pagal šį įstatymą viešojo administravimo subjekto atliekami privalomi veiksmai nagrinėjant asmens skundą ar pranešimą apie viešojo administravimo subjekto veiksmą, neveikimą ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde ar pranešime, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą ir priimant dėl to administracinės procedūros sprendimą.

¹⁰³ LVAT praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas. Nr.20, 2012 [Internetinė prieiga]: <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teis-mo-biu-leteniai.html>, [žiūrėta 2015-02-10]

¹⁰⁴ Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr.85-2566, 25 str.

¹⁰⁵ Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr.85-2566, 28 str.

nesprendžia. Tačiau nei ABTĮ, nei AGKĮ nėra įvardijamos institucijos dėl kurių priimtų sprendimų turi būti kreipiamasi į išankstinio ginčų nagrinėjimo instituciją ne teismo tvarka.

LVAT formuojamoje praktikoje pasisakyta, kad „*Teisinis reguliavimas, įtvirtinantis asmens teisės į savo teisių ir laisvių teisminę gynybą įgyvendinimo tvarką, pagal Konstitucinio Teismo praktiką taip pat turi atitikti iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylantį teisinio aiškumo reikalavimą. Kad asmuo iš tikrųjų galėtų įgyvendinti savo teisę kreiptis į teismą dėl savo teisių ir laisvių pažeidimo, įstatymų leidėjas privalo įstatymuose aiškiai nustatyti, kaip ir į kokią teismą asmuo gali kreiptis (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d., 2006 m. lapkričio 27 d. nutarimai).*¹⁰⁶ Taip pat, LVAT praktikos apibendrinime yra pažymėjęs „svarbu, jog apie tam tikro administracinio ginčo nagrinėjimo būdus ir tvarką būtų informuotos ne tik jau kilusio ginčo šalys, bet apie tai būtų žinoma ir kitiems visuomenės nariams, tokiam informavimui suteikiant prevencinę sudėtingų ir komplikuočių ginčų kilimui teismuose paskirtį“.¹⁰⁷

Manytume, kad nesant pakankamai aiškiam reglamentavimui, VAG komisijoje gaunami skundai, kurie buvo pripažinti nežinybingais vienasmeniu komisijos pirmininkės sprendimu ir/ar komisijos bylos nagrinėjimo metu priimant sprendimą (žiūrėti 3 paveikslą). Siekiant aiškumo ir didinti VAG komisijos veiklos veiksmingumą dėl komisijos kompetencijai priskirtų ginčų nagrinėjimo (teiktinų skundų/prašymų) būtinas aiškesnis reglamentavimas.

Penkta, VAG komisija ir MG komisija – kvaziteisminės institucijos, kurių kompetencijai atitinkamai priskirtas administracinių ir mokestinių ginčų nagrinėjimas. Šiose komisijose nagrinėjami ginčai siekiant užtikrinti asmenų pažeistas teises ir pagal jų pobūdį susiję su žmogaus teisių apsauga. Tačiau VAG komisijos sprendimų priėmimo klausimai reglamentuoti tik darbo nuostatuose, tačiau nei ABTĮ nei VAG komisijos įstatyme nėra reglamentuota Analogiškos administracinius ginčus nagrinėjančios specialiosios MG komisijos sprendimų priėmimo klausimai reglamentuoti MAĮ.

Šešta, VAG komisijos veiklą reglamentuojantis teisės aktai numato kandidatūrų teikimo, skyrimo ir atleidimo tvarka, atskaitingumą Vyriausybei. Tai, kad VAG komisija yra pavaldi Teisingumo ministerijai, svarstyтина ar VAG komisija pagal SEVS 267 str. gali būti laikoma nepriklausoma institucija ir/ar asmuo galima tikėtis teisingo ir nešališko sprendimo?

Remiantis nagrinėtų teisės aktų nuostatomis, teismų praktika, VAG komisijos ataskaitų duomenimis, apibendrinant tai kas išdėstyta, darytina išvada, kad nepakankamai aiškus skundų padavimo ikiteisminio administracinius ginčus nagrinėjančioms institucijoms priskirtinumo

¹⁰⁶ LVAT praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas. Nr.20, 2012 [Internetinė prieiga]: <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-biuleteniai.html>, [žiūrėta 2015-02-10], p. 457.

¹⁰⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas. LVAT biuletenis Nr.19 [Internetinė prieiga, žiūrėta 2015-01-20]: <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-biuleteniai.html>,

klausimas, administracinių ginčų komisijos priimamų procesinių sprendimų reglamentavimas turėtų būti numatytas VAG įstatyme, nesant įstatymu nustatytos tvarkos siekti ginčo šalių sutaukinimo ir galimybės sudaryti taikos sutartį, įtakoja komisijos veiklos efektyvumą ir keliamų tikslų įgyvendinimą, patiriamos papildomas laiko ir darbo sąnaudos.

1.4. Neteisminės mediacijos galimybės sprendžiant administracinius ginčus

Neteisminės mediacijos taikymo poreikį skatina didėjantis gaunamų skundų skaičius administraciniuose teismuose bei siekis užtikrinti galimybę asmenims spręsti ginčus ne teismo tvarka. Šioje darbo dalyje apžvelgiamos mediacijos taikymo galimybės sprendžiant administracinius ginčus, analizuojama mokslinė literatūra mediacijos tema, moksliniuose straipsniuose pateiktos išvalgos ir nuomonės.

Reikia pažymėti, kad mediacija kaip AGS būdas civilinėje teisėje vystosi sparčiau ir plačiau taikomas sprendžiant ginčus įvairaus pobūdžio bylose teisme. Sukurta teisinė bazė leidžia AGS būdais spręsti civilinėse bylose ikiteismine tvarka ginčus nagrinėjančiose institucijose. Tai, kad administracinė teisė paremta imperatyviomis teisės normomis, ribojanti teisės subjektų diskrecijos laisvę priimant sprendimus, gali riboti mediacijos taikymo galimybes administraciniame procese.

Teisės doktrinoje apibūdinant konflikto suregulavimo ir ginčo sprendimo procedūrą mediacijos būdu dažniausiai vartojami terminai - „*tarpininkavimas*“ arba „*taikinamasis tarpininkavimas*“ ir mediacija. Lietuvių kalbos žodyne žodžio „tarpininkas“, nurodytos reikšmės - kas taikina, derina susiginčijusius, susipykusius; kas padeda kam tarpusavy bendrauti, kas palaiko ryšį tarp ko, o žodžio „tarpininkauti“ reikšmė - būti tarpininku. Tarptautiniame žodžių žodyne sąvokos mediacija nurodyta reikšmė – trečios, ginče nedalyvaujančios valstybės tarpininkavimas tarptautiniame ginče. *Mediatio* išvertus iš lotynų kalbos reiškia *tarpininkavimas*¹⁰⁸. Apibendrinant, galime sakyti kad šios sąvokos yra panašios ir iš esmės reiškiančios tą patį procesą, tačiau „mediacijos“ termino lietuviškas atitikmuo yra „tarpininkavimas“ arba „taikinamasis tarpininkavimas“.

Siekiant išanalizuoti neteisminės mediacijos taikymo galimybes (prielaidas) sprendžiant administracinius ginčus pirmiausia reikia nustatyti mediacijos apibrėžties apimtį.

Europos Parlamento ir Tarybos priimtoje direktyvoje 2008/52/EB pateiktas mediacijos apibrėžimas – „*mediacija*“ *struktūrinis procesas, neatsižvelgiant į tai, kaip jis pavadintas ar nurodytas, kai dvi ar daugiau ginčo šalių savanoriškai stengiasi pačios susitarti dėl jų ginčo sprendimo padedant mediatoriui. Šis procesas gali būti inicijuotas šalių arba pasiūlytas ar nurodytas pradėti teismo, arba numatytas pagal valstybės narės teisę*¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Tarptautinis žodžių žodynas, Vyriausioji enciklopedijų redakcija, Vilnius, 1985, p.309.

¹⁰⁹ Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/52/EB dėl tam tikrų mediacijos civilinėse ir komercinėse bylose aspektų// ES Oficialusis leidinys, (OL 2008 L 136, p. 3). [Internetinė prieiga].

Pagal Lietuvos Respublikos Civilinių ginčų taikinimo tarpininkavimo įstatymo 2 str. 3 d. „Civilinių ginčų taikinamasis tarpininkavimas (mediacija) (toliau – taikinamasis tarpininkavimas) – civilinių ginčų sprendimo procedūra, kurios metu vienas ar keli civilinių ginčų taikinimo tarpininkai (mediatoriai) padeda civilinio ginčo šalims taikiai spręsti ginčą”.¹¹⁰

Mokslinėje literatūroje pateikiamas mediacijos apibrėžimas – *mediacija, tai alternatyvi teismui, savarankiška konfidencialaus pobūdžio ginčų sprendimo procedūra, kurioje vienas ar keli tretieji nepriklausomi nešališki asmenys – mediatorius arba mediatoriai – padeda besiginčijantiems pasiekti priimtina ginčo sprendimą*.¹¹¹

N. Kaminskienė straipsnyje dėl teisminės mediacijos Lietuvoje įgyvendinimo pateikiama tokia apibrėžtis – „teisminis tarpininkavimas (mediacija) tai procedūra, kurioje teismo paskirtas arba rekomenduotas neutralus mediatorius padeda šalims pasiekti kompromisinį susitarimą teismo nustatytais klausimais“. ¹¹²

Apibendrinant, galima sakyti, kad AGS sąvoka apima procedūrų visumą, kuri yra laikoma alternatyva teismo procesui, suprantama kaip galimybė pasirinkti tik iš neteisminių procedūrų, mediacija, kaip vienas iš galimų sprendimo būdų. Mediacija ir tarpininkavimas, vien dėl juose dalyvaujančių trečiųjų asmenų atliekamų funkcijų skirtingumo, neturėtų būti laikomos tapačiomis procedūromis.

Pasak N. Kaminskienės išskiriamos dvi pagrindinės mediacijos savybės, skiriančias šią procedūrą nuo kitų ginčo sprendimo mechanizmų (*arbitražo, derybų*). „Pirma - ginčo išsprendimo teisė ir ginčo proceso kontrolė priklauso ginčo šalims, t.y. jos pačios yra atsakingos už galutinį susitarimo rezultatą. Antra - ginčo sprendimo procese ginčo šalims talkina trečiasis nepriklausomas asmuo – mediatorius, neturintis įgalinimų versti šalis priimti ginčo sprendimą arba pats priimti šalis privalomą ginčo sprendimą”¹¹³.

Vyrauja nuomonė, jog pagal šiuos požymius galima nustatyti mediaciją, nepriklausomai nuo to, kurioje teisės srityje ji yra taikoma – viešojoje ar privatinėje teisėje. Kitų autorių nuomone, esminis skirtumas tarp minėtų sąvokų yra tai, kad *taikintojas* įvertina susidariusį ginčą ir teikia šalims neipareigojančias rekomendacijas, o *mediatorius* skatina šalis elgtis konstruktyviai ieškant ir priimant visoms pusėms palankiausią sprendimą.

Kokios neteisminės mediacijos taikymo galimybės Lietuvoje sprendžiant administracinius ginčus suponuoja klausimus: Ar galiojantys teisės aktai, reglamentuojantys administracinį procesą ir institucijų (ikiteismine tvarka nagrinėjančių administracinius ginčus) veiklą, sudaro prielaidas

http://publications.europa.eu/resource/cellar/1e81d383-d328-4734-9e93-35629defcb57.0013.02/DOC_1 [žiūrėta 2015-02-10]

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos Civilinių ginčų taikinimo tarpininkavimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2008, Nr.87-3462.

¹¹¹ Kaminskienė, N., Račelytė, D., Tvaronavičienė, A., et al, *Mediacija*, Mykolo Romerio universitetas, 2013, p. 7

¹¹² Kaminskienė, N. Teisminė mediacija Lietuvoje. *QUO VADIS. Socialinis darbas*, 2010, Nr.9(1), p.

¹¹³ Kaminskienė, N. *Alternatyvus civilinių ginčų sprendimas*, Vilnius, 2011, p.126.

ginčo šalims kilusį konfliktą spręsti taikiai? Kokiais atvejais ir kokio pobūdžio bylose galėtų būti sprendžiamas tarp administracinio ginčo šalių kilęs konfliktas mediacijos būdu?

Kaip viena iš teisinių prielaidų mediacijos taikymo galimybių administracinėje teisėje reikėtų laikyti LR Teisingumo ministro įsakymu patvirtintą Konceptiją dėl galimybės plačiau ir efektyviau taikyti mediacijos procedūras“, kurioje pažymima, kad „nors Lietuvos teisės aktai nenumato taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) administraciniame procese galimybių, tačiau galiojantis teisinis reguliavimas yra tinkamas šiam institutui įtvirtinti ir plėtoti“¹¹⁴. Teisinis šios koncepcijos parengimo pagrindas grindžiamas LR Vyriausybės 2012-2016 metų programa, bet ir kituose teisės aktuose įtvirtintomis nuostatomis¹¹⁵, numatomi teisinio reguliavimo tikslai – „nustatyti detalų ir aiškų taikinamojo (tarpininkavimo) mediacijos reglamentavimą, sudaryti teises prielaidas taikinamajam tarpininkavimui (mediacijai) ir skatinti jo plėtrą civiliniame, baudžiamajame ir administraciniame procesuose, sudaryti sąlygas paprasčiau ir efektyviau spręsti ginčus, mažinti teismų darbo krūvį. Tai pat numatyta, kad tam tikrais atvejais galėtų būti taikoma privaloma mediacija, kai yra taikaus ginčo sprendimo tikimybė [...] mediacija galėtų būti taikoma nagrinėjant ginčus administracinių ginčų komisijose, taip pat teismuose [...]“¹¹⁶.

Teisės mokslo doktrinoje pažymima, kad mediacijai administracinėje teisėje, kaip viešosios teisės šakai būdingi ne tik bendrieji, bet ir specifiniai požymiai. „Kiekvienas mediacijos metu pasiektas susitarimas turi atitikti teisėtumo kriterijų. [...], pasiekti susitarimai turi atitikti viešojo intereso ir privačių interesų pusiausvyrą, [...] Kadangi, procedūroje dalyvaujančios ginčo šalys yra saistomos subordinacinių - pavaldumo santykių, būdingas ne tik ginčo šalių pliuralizmas bei galioja viešumo principas“.¹¹⁷

Teisinėje literatūroje vyrauja nuomonė, kad teisėtumo principo įgyvendinimas mediacijos procese riboja mediacijos dalyvių laisvę priimant sprendimus, nes sprendimai turi atitikti pozityviąją teisę. Tačiau pripažįstama, „[kad mediacijos metu pasiekiami įvairių visuomenės grupių, viešojo administravimo subjektų ar piliečių susitarimai bei gali būti svarbiu veiksmu jų formuojant. Tokia išvada darytina, atkreipiant dėmesį į mediacijos taikymo galimybes

¹¹⁴ Lietuvos Respublikos Teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 1R-268 „Dėl taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos patvirtinimo“ TAR, 2015-09-17, Nr. 13939.

¹¹⁵ LR Vyriausybės Konceptija parengta remiantis šių teisės aktų nuostatomis: Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008 m. gegužės 21 d. 2008/52/EB dėl tam tikrų mediacijos civilinėse ir komercinėse bylose aspektų, numatyta, kad valstybės narės turi skatinti mediacijos paslaugų kokybės užtikrinimo mechanizmų įdiegimą, taikinimo tarpininkavimą (mediatorių) mokymą, informacijos apie mediaciją sklaidą; Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo 10 straipsnyje pabrėžiamas siekis skatinti taikinamojo tarpininkavimo plėtrą ir užtikrinti jo kokybę; Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 2 straipsnyje įtvirtintas vienas iš civilinio proceso tikslų – kuo greičiau atkurti teisinę taiką tarp ginčo šalių, šio kodekso 228 straipsnio 1 dalyje numatyta galimybė sudaryti taikos sutartį bei 231 straipsnyje reglamentuota šalių taikinimo procedūra. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 52¹ straipsnyje įtvirtinta galimybė šalims bet kurioje proceso stadijoje bylą baigti taikos sutartimi.

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos Teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 1R-268 „Dėl taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos patvirtinimo“ TAR, 2015-09-17, Nr. 13939.

¹¹⁷ Kaminskienė, N., et al. *Mediacija*, Vadovėlis, Mykolo Romerio universitetas, 2013, psl.284 psl.

*administracinių norminių teisės aktų priėmimo procese, nes kiekvienas norminis teisės aktas yra įvairių visuomenės grupių socialinio dialogo rezultatas.]*¹¹⁸

Svarbu pažymėti, kad mediacijai administracinėje teisėje galioja viešumo principas, priešingai nei civilinėje teisėje. Sprendžiant iš civilinių teisinių santykių kilusius ginčus vienas pagrindinių principų mediacijos procese įvardijamas konfidencialumo principas, Tačiau, „*Laikantis nuostatos, kad administracinėje teisėje kai kuriais atvejais ginčo šalimis gali būti neapibrėžta asmenų grupė, ieškanti susitarimų, kurie atitiktų viešojo ir privataus intereso pusiausvyrą, konfidencialumo principas nėra esminis*“.¹¹⁹

Visuotinai pripažįstama, kad mediacijos proceso tikslas - rasti bendrą sutarimą tarp ginčo šalių. Atsižvelgiant į tai, kad administracinės teisės srityje viena ginčo šalių dažniausiai yra viešojo administravimo subjektas, todėl būtina rasti kompromisą, kuris atitiktų viešojo intereso ir privačių interesų pusiausvyrą. Tačiau šis požymis yra nebūdingas, kai priimami rekomendacinio pobūdžio sprendimai (pavyzdžiui, Seimo kontrolierių tarnybos priimti sprendimai, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisijos sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio). Teisinėje literatūroje tokio pobūdžio sprendimai nagrinėjant ginčus įvardijami „*vertinamuoju mediacijos modeliu, kurio svarbiausias tikslas - teisinis kilusio ginčo įvertinimas*“.¹²⁰

Mediacijos taikymo galimybes sprendžiant ginčus, kilusius tarp viešojo administravimo ir privačių subjektų, atskirais aspektais moksliniuose straipsniuose nagrinėjo A. Banys, R. Bakševičienė, R. Kavalnė, ir kt. Mediacijos privalumai ir jos taikymo administracinėje teisėje galimybės aptariamos profesorius A. Urmono parengtoje administracinės teisės magistrantūros studijų programos mokymo dalyko „*Žmogiškųjų santykių administracinis teisinis reguliavimas*“ koncepcijoje. Autoriaus nuomone, *kalbant apie mediaciją labiau tinka susitarimo terminas, o ne susitaikymo, kadangi mediacija gali būti laikoma sėkminga ir tais atvejais, kai ginčo, konflikto šalims nepavyksta susitaikyti, tačiau jos sugeba surasti visiems priimtinus iškilusių problemų sprendimo būdus.*¹²¹

Pastebima, kad vis daugiau mokslininkų¹²² pritaria mediacijos poreikiui administraciniame procese bei įvardija poreikį lemiančias priežastis. Viena jų šiuo metu galiojančio administracinių ginčų nagrinėjimo modelio galimybė pritaikyti prie vykstančių socialinių pokyčių. Kita priežastimi įvardijama teismuose nuolat didėjantis bylų skaičius ir teismų darbo krūvis dėl gaunamų

¹¹⁸ Kaminskienė, N., *et al. Mediacija*, Vadovėlis, Mykolo Romerio universitetas, 2013, psl.285.

¹¹⁹ Kaminskienė, N., *Ibid.*, .287 psl.

¹²⁰ Kaminskienė, N., *Ibid.*

¹²¹ Urmonas, A. Administracinės teisės magistrantūros studijų programos mokymo dalyko „*Žmogiškųjų santykių administracinis teisinis reguliavimas*“ koncepcija [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-01-17]. <http://www.google.lt/url?url=http://aurmonas.home.mruni.eu/wp-content/uploads/2009/04/zmogiskuju-santykiu-administracinis-teisinis-reguliavimas1.doc>.

¹²² Trumpulis, U. Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje. ISSN 2029-2058, *Jurisprudencija*, 2012, 19(4), p.1423-1437

skundų sąlygojantis sprendimo būdus, kuria naudojantis ginčai galėtų būti išsprendžiami neteismine tvarka. Kiti autoriai kaip priežastį įvardija ET rekomendacijas ir siūlymus dėl alternatyvių ginčų sprendimo procedūrų diegimo administraciniame procese.¹²³ Paminėtina 2001 metų ET Ministrų Komiteto rekomendacija¹²⁴ dėl alternatyvių ginčų sprendimo tarp viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų, kurioje nurodoma, „kad alternatyvių ginčų sprendimo būdų įdiegimas gali suteikti tokius privalumus kaip proceso lankstumas, paprastumas, ekonomiškumas, spartumas bei socialinės ir teisinės taikos atkūrimas“¹²⁵

Anot J. Paužaitė-S-Kulvinskienės „kiti alternatyvūs ginčų sprendimo būdai – mediacija, sutaukinimo procedūra ar teismo proceso baigimą taikos sutartimi įvardijamas kaip pasinaudojimas alternatyviu ginčo sprendimo būdu. Taikos sutartis yra tik forma, kuria yra baigiamas pasiektas alternatyvus ginčo sprendimas, t.y. įforminamas rezultatas.“¹²⁶ Pritartina autorės nuomonei, kad „taikos sutarties instituto įtvirtinimas administraciniame procese sudaro prielaidą alternatyvių ginčo sprendimo būdų (mediacijos) taikymui nagrinėjant administracinius ginčus“.¹²⁷

ABTĮ 52¹ str. nustatyta, kad „bet kurioje proceso stadijoje šalys gali baigti bylą taikos sutartimi, jeigu taikos sutartį sudaryti galima atsižvelgiant į ginčo pobūdį. [...] taikos sutartis turi neprieštarauti imperatyvioms įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatoms, viešajam interesui, nepažeisti trečiųjų suinteresuotų asmenų teisių ar teisėtų interesų. [...] Taikos sutarties dalykas turi būti to paties pobūdžio, kaip ir skunde (prašyme) nurodyti reikalavimai. Taikos sutartimi gali būti išspręstas visas ginčas ar jo dalis (atskiri reikalavimai). [...] Teismas imasi priemonių šalims sutaisyti tik tuo atveju, kai yra šalių sutikimas pradėti derybas dėl taikos sutarties sudarymo“¹²⁸.

Šiame straipsnyje taip pat įtvirtinta nuostata, jog sprendimas sudaryti taikos sutartį priklauso tik nuo ginčo šalių valios. Tik šalims sutikus sudaryti taikos sutartį, teismas yra įpareigojamas imtis priemonių šalių sutaukinimui. LVAT dėl taikos sutarties sudarymo formuojama praktika, jog „ABTĮ įtvirtinus galimybę bylą užbaigti taikos sutartimi, spręsti, ar tokia galimybė pasinaudoti priklauso šalims, nuo jų priklauso ir derybinės taktikos dėl tokios sutarties sudarymo ir jos sąlygų pasirinkimas. Teismo pareiga išsiaiškinti, ar yra šalių noras ginčą išspręsti taikiai, jei sutikimas pradėti derybas yra, imtis priemonių šalims sutaisyti ir jei taikos sutartis sudaroma, prieš ją patvirtinat, patikrinti, ar ji neprieštarauja ABTĮ 52¹ str. 1 d. nurodytoms sąlygoms. Tačiau šalims

¹²³ Banys, A. Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese; Konceptija ir plėtos kryptys. ISSN 1392-6195, *Jurisprudencija*, 2014, 21 (4), p. 1117-1139.

¹²⁴ Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties. Internetinė prieiga. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e2b59. [žiūrėta 2015-02-20]

¹²⁵ Recommendation Rec(2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties. Internetinė prieiga. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e2b59. [žiūrėta 2015-02-20]

¹²⁶ Paužaitė - Kulvinskienė, J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos. ISSN 1392-1274. *Teisė*, 2013 -86

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Administracinių bylų teisenos įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr.13-308; 2000, Nr.85-2566, 52¹ str.

pradėjus derybas, bet nepriėmus sprendimo dėl sutarties sudarymo ir jos sąlygų, teismas negali versti vienos iš šalių keisti savo pozicijos“¹²⁹ Remiantis šiame straipsnyje įtvirtinta nuostata, darytina išvada, kad šalims sutikus ginčą spręsti taikiai, taikos sutartį gali patvirtinti tik teismas.

Taikos sutarties administraciniame procese taikymo tendencijos 2013-2015 metais ženkliai pakito, palyginus su laikotarpiu iki 2013 metų. Pagal ABTĮ 52¹ 2013-2014 metais administraciniuose teismuose sudarytos 86 sutartys, iš jų: 2013 metais -58, 2014 metais – 28, per laikotarpį nuo 2003 iki 2013 metų buvo patvirtintos tik 25 taikos sutartys.¹³⁰ Daugiausia taikos sutarčių 2013 m. patvirtinta Vilniaus apygardos administraciniame teisme ginčiuose su Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba dėl motinystės pašalpų išmokėjimo, neišmokėtų atlyginimų ir kt.

Galime teigti, kad bylos išsprendimas taikos sutartimi sudaro galimybes teismui ir ginčo šalims ne tik per kuo trumpesnę laiką išspręsti kilusį konfliktą, bet ir mažesnėmis sąnaudomis. Šalims sprendžiant ginčą taikiai būdu ir sudarant taikos sutartį, grąžinama 50 procentų sumokėto žyminio mokesčio. Ši nuostata įtvirtinta ABTĮ 42 str. 2 d.

Pasak A. Banio „neteisminės mediacijos įtvirtinimas Lietuvos administraciniame procese pasireiškia dviem kryptimis: 1) neteisminė mediacija kai kuriuose teisės aktuose yra įtvirtinta kaip administracinių ginčų sprendimo būdas ir; 2) neteisminė mediacija yra įtvirtinta kaip viena iš viešojo administravimo funkcijų.“¹³¹ Autoriaus nuomone „VAG komisijai teisės aktuose yra numatytos sąlyginės prielaidos taikyti neteisminę mediaciją sprendžiant administracinius ginčus.[...]“¹³²

Pritartina autoriaus nuomonei jog „logiška būtų, jog komisija, ginčo šalims išsprendus ginčą taikiai būdu, patvirtintų tarp šalių sudarytą taikos sutartį ir administracinę bylą nutrauktą, tačiau tokia teisė komisijai nėra suteikta“¹³³. VAG komisijos darbo nuostatų 24.3 p. nustatyta, „komisijos narys, rengdamas bylą posėdžiui, inter alia suderina su komisijos pirmininku bylos nagrinėjimo komisijos posėdyje datą ir laiką, išsiunčia proceso dalyviams pranešimus apie posėdžio vietą ir laiką bet kartu pasiūlo ginčo šalims išspręsti ginčą taikiai“¹³⁴

Nors minėtas nuostatų punktas įpareigoja VAG komisijos narius, rengiantis administracinės bylos nagrinėjimui, pasiūlyti ginčo šalims išspręsti ginčą taikiai, jo realizuoti negali. Analizuojant

¹²⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014-04-16 nutartis Nr.A⁵²⁵–840/2014.

¹³⁰ Internetinė prieiga: INFOLEX, Teismų praktika

[http://www.infollex.lt/praktika/test/Default.aspx?Id=20&item=results&Teismas=22&Tipas=10&Forma=1&Zodziai=taikos+sutartis.\[žiūrėta, 2015-01-15\]](http://www.infollex.lt/praktika/test/Default.aspx?Id=20&item=results&Teismas=22&Tipas=10&Forma=1&Zodziai=taikos+sutartis.[žiūrėta, 2015-01-15])

¹³¹ Banys, A. Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: Konceptija ir plėtros kryptys, ISSN 1392-6195, *Jurisprudencija*, 2014, 21 (4), p.1117-1139

¹³² *Ibid.*

¹³³ Banys, A. Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: Konceptija ir plėtros kryptys, ISSN 1392-6195, *Jurisprudencija*, 2014, 21 (4), p.1117-1139

¹³⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gegužės 4 d. nutarimas Nr. 533 „Dėl administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. Nauja redakcija nuo 2012-12-16, 2012, Nr. 146-7532 (2012-12-15); *Atitaisymas* skelbtas *Žin.*, 2013, Nr. 2 (2013-01-05); *Atitaisymas* skelbtas *Žin.*, 2013, Nr. 4 (2013-01-12)

VAG komisijos veiklos ataskaitų duomenis¹³⁵ nustatyta, kad 2013 metais iš 765 išnagrinėtų ginčų, 33 ginčai, o 2014 metais iš 842 išnagrinėtų ginčų, 27 ginčai, 2015 metais – 43 šalių pageidavimu galėjo baigtis taikos sutartimi, t.y. ginčas būtų visiškai išspręstas be ginčo nagrinėjimo iš esmės Komisijos posėdyje ir tokiu būdu būtų sumažintas VAAT nagrinėjamų bylų skaičius. Reikia pažymėti, kad ginčo šalims sutikus, VAG komisija šios pareigos įvykdyti negalėjo, nes taikos sutarties sudarymo ir jos patvirtinimo (Komisijos sprendimu) galimybė sudaryti taikos sutartį nėra numatyta įstatymu.

Kitų autorių nuomone¹³⁶ Lietuvos teisės aktuose yra administracinius teisinius santykius reglamentuojančių normų, kurios leidžia sudaryti *taikius susitarimus* tarp viešojo administravimo ir privataus subjekto. MAĮ 71 str.1 d. įtvirtinta nuostata, *„jog mokesčių administratorius ir mokesčių mokėtojas gali pasirašyti susitarimą dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio, jei apskaičiuojant mokesčius nėra viena iš šalių neturi pakankamai įrodymų savo skaičiavimams pagrįsti“*¹³⁷. Šalys susitarimą gali pasirašyti bet kurioje mokestinio ginčo stadijoje, taip pat ir MG komisijoje.

Kai kurių autorių nuomone, MAĮ numatyta galimybė sudaryti mokestinę paskolos sutartį (toliau –MPS), šio įstatymo 88 straipsnyje nustatytomis sąlygomis, taip pat laikoma galimybe tartis dėl sutarties sąlygų, nors ir minimali. Kadangi mokesčio mokėtojas *„savo valią dėl nepriemokos atidėjimo išreiškia inicijuodamas administracinio pobūdžio procedūrą – pateikdamas prašymą pagal mokesčių teisės aktų nuostatas mokesčių administratoriui.“*¹³⁸ Tai, jog *„nėra jokių procedūrinių teisės normų, reglamentuojančių šios sutarties sudarymą, nėra, o turinio požiūriu šios sutarties sudarymo procedūra sutampa su sprendimo dėl nepriemokos atidėjimo priėmimo procedūra, būtų formali kliūtis pripažinti, jog toks šalių tarimasis, derėjimasis dėl sutartinių sąlygų yra galimas“*¹³⁹, nėra esminė.

Mokesčių surinkimas¹⁴⁰ yra vienas pagrindinių valstybės pajamų formavimo būdų, kurių pagrindinė paskirtis - fiskalinė, leidžianti užtikrinti valstybės pajamų, reikalingų valstybės

¹³⁵ Internetinė prieiga: Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2013-2014 metų ataskaita. [žiūrėta 2014-11-15] <http://www.vagk.lt/Files/www.vagk.lt/2013%20m.%20VAGK%20metinė%20veiklos%20ataskaita.pdf>.

¹³⁶ Meškys, L. Ar galima mediacija administraciniame procese Lietuvos Respublikoje? ISSN 2029-4239, *Teisės apžvalga*, Nr.1 (12), 2015, P.130-158;

¹³⁷ Lietuvos Respublikos Mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 63-2243

¹³⁸ Paškevičienė, L. Mokestinės sutarties reikšmė reguliuojant mokestinės nepriemokos išdėstymą ir atidėjimą, ISSN 1392-1274, *Teisė* (2011, t. 80), p. 147-160.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ LVAT 2015 m. rugsėjo 1 d. administracinėje byloje Nr. eA-1918-575/2015 pažymėjo, kad kiekvienas mokesčių mokėtojas privalo mokėti mokesčių įstatymų nustatytus mokesčius, laikydamasis mokesčių teisės aktuose nustatytos mokesčio apskaičiavimo ir mokėjimo tvarkos. Mokesčių surinkimas, kaip ne kartą yra pažymėjęs ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas bei LVAT, yra susijęs su viešojo intereso apsauga, nes taip yra gaunama lėšų visos visuomenės poreikiams tenkinti. Nemokant mokesčių, viešasis interesas yra pažeidžiamas, o subjektas, tiesiogiai ar netiesiogiai prisidedantis prie mokesčių nemokėjimo mokesčių teisės prasme elgiasi nesąžiningai. Tokiu būdu pažeidžiami ir mokesčių visuotinio privalomumo, mokesčių mokėtojų lygybės principai, nes mokesčių nemokantys subjektai konkurencine prasme atsiduria geresnėje padėtyje nei juos mokantys (žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2003 m.

(savivaldybių) institucijų veiklai vykdyti, gavimą. Pagal mokesčių mokėtojų lygybės principą, įtvirtintą MAĮ 7 str. „[...]taikant mokesčių įstatymus, visi mokesčių mokėtojai dėl šių įstatymų nustatytų sąlygų yra lygūs]“. Šis principas įpareigoja ne tik mokesčių administratorių vienodai vertinti faktines aplinkybes to paties mokestinio teisinio santykio dalyvių atžvilgiu, bet ir mokesčių mokėtojus sąžiningai mokėti mokesčius, nes nemokant mokesčių įstatymuose nustatytais terminais yra pažeidžiamas ne tik mokesčių mokėtojų lygybės principas, bet ir viešasis interesas. Autorės nuomone, įvertinus MAĮ nuostatas dėl MPS sudarymo ir tai, kad prašoma atidėti ir/ar išdėstyti mokestinę nepriemoką, kurios mokesčio mokėtojas nesumokėjo mokesčių įstatymuose nustatytais terminais, mediacijos taikymo galimybė negalima.

Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytą, pritartina nuomonei, kad „neteisminės mediacijos procesas turėtų būti gana detalai reglamentuojamas, jog viešojo administravimo srityje mediaciją taikantys subjektai galėtų nesibaiminti, jog jie veikia įstatyme nenumatytu būdu ir kad jų veiksmai, tarpininkavimo būdu administracinio ginčo šalims padedant išsaugoti socialinę ir teisinę taiką, nebūtų traktuojami kaip neteisėti. Todėl teisės aktuose nepakanka vien įtvirtinti, jog tam tikra institucija turi teisę vykdyti mediaciją – šiuo atveju svarbu įtvirtinti, kokias teises ir pareigas turi tarpininkavimą vykdanči institucija. „[...]detalaus reglamentavimo nebuvimas - pagrindinė nūdienos neteisminės administracinių ginčų mediacijos problema“¹⁴¹

Reikia sutikti, su kai kurie autorių nuomone, jog *taikių ginčų* sprendimas galimas pagal Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 260¹ straipsnio nuostatas, kuriose reglamentuojamas administracinio nurodymo surašymo pagrindai ir jo įvykdymo pasekmės.¹⁴² Teigiama, jog „valstybė, iš vienos pusės, ir asmuo, iš kitos pusės, susitaria, kad įvykdžius visas įstatyme numatytas sąlygas (sumokėjus baudą) tolesnių ginčų dėl administracinio pažeidimo (fakto ir teisės taikymo klausimų) nekils“¹⁴³. Pritartina nuomonei, jog mediacijos taikymo galimybė nagrinėjant administracinius ginčus priimant rekomendacinio pobūdžio sprendimus, pavyzdžiui Seimo kontrolieriaus įstaigoje.

Pasak F. Petrausko, „ginčo šalis ieškoti AGS būdų skatina kelios priežastys: bylinėtis teisme brangu: didžiąją bylinėjimosi išlaidų dalį sudaro advokato honoraras, žyminis mokestis ir kitos su bylos nagrinėjimu teisme susijusios išlaidos. Teisme ginčas yra sprendžiamas gana ilgai. [...]“¹⁴⁴ Kitų autorių nuomone „vienas iš didžiausių alternatyvaus ginčų sprendimo proceso

lapkričio 17 d. nutarimą, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 5 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁵⁶-2255/11 [Internetinė prieiga]; <http://www.infolex.lt/ta/76519:str8> [žiūrėta 2016-02-20],

¹⁴¹ Trumpulis, U. Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje, ISSN 1392-6195, *Jurisprudencija*, 2012, 19 (4), p. 1423-1437

¹⁴² Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. *Valstybės žinios*. 1985, Nr. 1-1.

¹⁴³ Trumpulis, U. *Ibid.*

¹⁴⁴ Petrauskas, F. Alternatyvaus ginčų nagrinėjimo raida, teisinė padėtis ir reglamentavimas. ISSN 1392-1695, *Jurisprudencija*, 2011, 18(2), p. 631-658

*privalumų, palyginti su bylos nagrinėjimu teisme, yra trumpas alternatyvaus ginčų sprendimo proceso terminas.*¹⁴⁵

Taikyti *mediaciją* arba taikinimo procedūras sprendžiant administracinius ginčus skatinama ir ET Ministrų Komiteto rekomendacijoje Rec (2001) 9 „Dėl bylinėjimosi tarp administravimo institucijų ir privačių asmenų alternatyvų“. Tačiau rekomendacijoje pažymima, kad „*naudojimasis alternatyviu ginčų sprendimo būdu negali tapti asmeniui kliūtimi ginčą spręsti teisme, kadangi tai yra pagrindinė (aukščiausia) tiek privačių asmenų, tiek administravimo subjektų teisių gynimo garantija*“¹⁴⁶.

ET Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. R (81)7 „Dėl priemonių, lengvinančių galimybes naudotis teisingumo sistema“¹⁴⁷ kurioje pažymima, jog „*būtina imtis priemonių, kad būtų lengvinamas arba skatinamas, kur reikia, šalių sutaikinisimas ir taikos sutarties sudarymas prieš pradėdant teismo procesą arba teismo proceso metu.*“

Apibendrinant, galime teigti, jog *mediacija* – AGS ginčų sprendimo būdas, kuris gali būti taikomas administracinėje teisėje, sprendžiant tam tikro pobūdžio ginčus. Mediacijos taikymo galimybė yra kai nagrinėjant ginčus priimami rekomendacinio pobūdžio sprendimai (pavyzdžiui Seimo kontrolieriaus įstaigoje). Manytume, jog *mediacija* susitarimas administracinėje teisėje galėtų būti taikoma viešojo administravimo paslaugas teikiančiose institucijose, nagrinėjant kai kurio pobūdžio administracinius ginčus tačiau tai turėtų būti reglamentuota teisės aktuose, suteikti įgaliojimai priimti tokius sprendimus. Teisės aktuose turėtų būti numatyti išimtys, t.y. numatyti kokio pobūdžio ginčiuose ne teismo tvarka, mediacijos procedūra turėtų būti netaikoma, įvertinus tai.kad kai kurio pobūdžio bylose sprendžiami ginčai, susiję su ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimu (pavyzdžiui Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos).

¹⁴⁵Trumpulis, U. Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje, ISSN 1392-6195, *Jurisprudencija*, 2012, 19 (4), p.1423-1437.;

¹⁴⁶ Recommendation Rec. (2001) 9 on Alternatives to litigation between administrative authorities and private parties. [Internetinė prieiga]. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e2b59. [žiūrėta 2015-02-20].

¹⁴⁷ Recommendation No R(81)19 on the access to information held by public authorities. [Internetinė prieiga]. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=599788&SecMode=1&DocId=671776&Usage=2>. [žiūrėta 2016-02-20].

II. IKITEISMINIŲ ADMINISTRACINIŲ GINČŲ NAGRINĖJIMO SISTEMA

Šiame skyriuje siekiama nustatyti ikiteisminius administracinius ginčus nagrinėjančių institucijų sistemą ir pateikti jos charakteristiką. Priežastinių ryšių nustatymo požiūriu įvertinti MG ir AGK (kvaziteisminių institucijų) teisinį statusą, infrastruktūros santykį su kitomis administracinius ginčus nagrinėjančiomis institucijomis, šio proceso teisinį reglamentavimą. Apžvelgti ES valstybių bendrosios ir kontinentinės teisės tradicijų administracinių ginčų nagrinėjimo (taikymo) modelius.

Administracinių ginčų nagrinėjimą reglamentuoja ABTĮ¹⁴⁸ nuostatos. Pagal šio įstatymo 2 str. pateiktą administracinio ginčo apibrėžtį – „*asmenų konfliktai su viešojo administravimo¹⁴⁹ subjektais arba konfliktai tarp nepavaldžių vienas kitam viešojo administravimo subjektų¹⁵⁰*. Administraciniai ginčai gali kilti ir tarp pačių viešojo valdymo subjektų. Todėl „*įstatymų kūrėjas turi nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris sudarytų būtinas sąlygas kilusius ginčus operatyviai ir teisingai išspręsti*“.¹⁵¹

1999 metais vykdant administracinių teismų reformą, įkūrus administracinius teismus, vykdomosios valdžios veiklos teisėtumo kontrolė ne tik struktūriškai, bet ir procesiniu požiūriu atsiskyrė nuo administracinės (žinybinės) kontrolės ir nuo civilinio proceso. Lietuvoje įteisinta ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų sistema¹⁵², priimti pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys valstybinio administravimo subjektų veiksmų teisėtumo kontrolę ABTĮ ir VAĮ, įsteigtos ikiteisminio administracinių ginčo nagrinėjimo institucijos – bendroji VAG komisija ir specialioji MG komisija. Tokiu būdu įteisinta administracinės justicijos sistema. 2000 metais priimtas Administracinių teismų įsteigimo įstatymo¹⁵³ bei pakeistas ABTĮ¹⁵⁴ nauja redakcija. Reorganizavus Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrių bei Aukštesnįjį administracinį teismą, jų pagrindu įsteigtas Vyriausiasis administracinis teismas.

Mokslinėje literatūroje apibūdinant šiuolaikinę administracinės justicijos sampratą įvardijami du esminiai dalykai „*pirma, įtvirtinti svarbiausi administracinės justicijos tikslai –*

¹⁴⁸ ABTĮ įstatymo paskirtis reglamentuojama 1 straipsnyje. Šio straipsnio 1 dalyje numatyta, kad šis įstatymas nustato administracinių bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimo tvarką. To paties straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad atskirų administracinių bylų kategorijų teiseną gali reglamentuoti ir kiti įstatymai.

¹⁴⁹ Tarptautinių žodžių žodyne žodžio „administracija“ (lot. administracio - tvarkymas, vadovavimas) nurodytos trys reikšmės; valst. valdymo organų sistema; organizacijos, įmonės, įstaigos vadovaujantis personalas ir atsakingieji rengėjai, tvarkytojai.

¹⁵⁰ Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr.85-2566

¹⁵¹ Andruškevičius, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas*. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai, VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas., Vilnius, 2008, p. 126.

¹⁵² Šiame darbe ikiteisminius administracinius ginčus nagrinėjančios institucijų sistema suprantama kaip institucijų, kurios ABTĮ 27 ir 28 straipsniuose suteiktos kompetencijos ribose ir kituose įstatymuose, reglamentuojančiuose jų veiklą, suteikta teisė nagrinėti administracinius ginčus ne teismo tvarka.

¹⁵³ Lietuvos Respublikos Administracinių teismų įsteigimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, N.13-309.

¹⁵⁴ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000 Nr. 85-2566.

*žmogaus subjektinių teisių gynimas ir objektyvioji viešosios administracijos veiksmų teisėtumo kontrolė ir antra, įtvirtintas administracinės justicijos nepriklausomumas tiek nuo vykdomosios valdžios, tiek nuo bendrosios kompetencijos teismų*¹⁵⁵

Sąvoka „administracinė justicija“ semantinė prasme yra susijusi su terminais „administracija“ (lot. administratio) ir „justicija“ (lot. justitia). „Administratio“ išvertus iš lotynų kalbos reiškia tvarkymą, vadovavimą. Lietuvių kalbos žodyne pateiktos trys sąvokos *administracinis (-ė)* reikšmės: 1) administracijai priklausantis; 2) administracijai būdingas; 3) vykdomosios valdžios organų nustatytas.¹⁵⁶ Sąvoka „Justicia“ reiškia *teisingumą, teisėtumą, teismo įstaigų, teisingumo organų sistemą*.¹⁵⁷ Apibendrinant administracinės justicijos sąvoką, galima teigti, kad justicija reiškia teisingumą, teisėtumą, teisminę instituciją

Akivaizdu, kad tai yra teisinė kategorija susijusi su teismo ir teisingumo kategorijomis. Teisingumo vykdymas teisinėje literatūroje apibūdinamas kaip materialinės teisės normų įgyvendinimas nagrinėjant ginčus dėl teisės. Šiuo požiūriu, remiantis Konstitucijos 109 str. įgyvendinant administracinės justicijos tikslą – „žmogaus subjektinių teisių gynimą ir objektyviają viešosios administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę, teisingumo prasme įgyvendina teismas.“¹⁵⁸

Pasak Šedbaro, S. administracinė justicija – „tai viešosios administracijos sprendimų ir veiksmų neveikimo) teisėtumo patikrinimo funkcija, tai viena iš vykdomosios kontrolės formų.“¹⁵⁹

Mokslinėje literatūroje administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos klasifikuojamos pagal įvairius kriterijus: pagal užimamą padėtį valstybės institucijų sistemoje (nepriklausomos institucijos, institucijos, veikiančios šalia vykdomosios valdžios institucijų ir/ar susijusios su įstatymų leidžiamąja valdžia), pagal priimamų sprendimų pobūdį - institucijos, kurių sprendimai yra privalomi, ir institucijos, kurių sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio pagal jų kompetencijai priskirtas vykdyti funkcijas. Siekiant nustatyti jų paskirtį dažniausiai klasifikuojamos pagal jų kompetencijai pavestas atlikti funkcijas. Šiuo pagrindu skiriamos institucijos, kurioms administracinių ginčų nagrinėjimas yra viena iš daugelio kitų pavestų atlikti funkcijų, ir institucijos, kurių vienintelė funkcija yra administracinių ginčų nagrinėjimas, t.y. kvaziteismai.

Siekiant nustatyti vykdomosios valdžios institucijų sąsajas valstybės institucijų sistemoje, reikėtų išsiaiškinti sąvokos „sistema“ reikšmę. „Sąvoka „sistema (gr. systema – sandara, junginys) – reiškinį sąsaja, išskirianti juos kaip vientisą santykinai savarankišką darinį.“¹⁶⁰ Žodis sistema paprastai vartotinas tik tam tikros valstybės institucijų grupės požiūriu. Taigi sistemą galime

¹⁵⁵ Paužaitė - Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*, Justitia, Vilnius, 2005, p. 29.

¹⁵⁶ LKŽ [interaktyvus <<http://www.zodynas.lt/gaires/teises-terminai>>]. [žiūrėta 2014-09-15]

¹⁵⁷ Tarptautinių žodžių žodynas, Vilnius, 1985, p.226.

¹⁵⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014, 109 str.

¹⁵⁹ Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reguliavimo problemos Lietuvos Respublikoje.*, Vilnius, Justitia, 2006, p.70.

¹⁶⁰ Tarptautinių žodžių žodynas, Vyriausioji enciklopedijos redakcija, Vilnius, 1985, p.452.

apibūdinti kaip grupę tarpusavyje sąveikaujančių elementų. Nagrinėjamu atveju administracinius ginčus nagrinėjančios institucijos siejamos bendro tikslo įgyvendinimo – siekiant užtikrinti asmens galimai pažeistų teisių gynimą ir atliekant viešosios administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę.

Pripažįstama, kad „*Institucinis (arba struktūrinis) administracinės justicijos elementas apibrėžia subjektų (institucijų) atliekančių jurisdikcines funkcijas nagrinėjant administracinius ginčus, sistemą. Skirtini du šios sąvokos bruožai: pirmas – tai tam tikrų institucijų sistema, antra – jurisdikcinė veikla, t.y. veikla, nagrinėjant administracinius ginčus.*“¹⁶¹ Remiantis šioje apibrėžtyje numatytais kriterijais būtina nustatyti viešojo administravimo ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo subjektus ir vykdomas funkcijas,

Kaip jau buvo minėta, vykdant administracinės justicijos reformą priimtas VAI, kurio paskirtis numatyta 1 str.¹⁶² viena jų – garantuoti asmenų teisę apskusti viešojo administravimo subjektų veiksmus, neveikimą ar administracinius sprendimus, taip pat teisę į įstatymais pagrįstą ir objektyvų asmenų prašymų, skundų ir pranešimų nagrinėjimą. Šio įstatymo 4 straipsnyje nustatyta viešojo administravimo institucijų sistema, kuriame įvardijami viešojo administravimo subjektai – valstybės institucijos ar įstaigos, savivaldybės institucijos ar įstaigos, pareigūnai, valstybės tarnautojai, valstybės ar savivaldybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, asociacijos, šio įstatymo nustatyta tvarka įgaliotos atlikti viešąjį administravimą. Viešojo administravimo subjektų teikiamos administracinės paslaugos, numatytos VAI 15 str., t.y. leidimų, licencijų išdavimas dokumentų, kuriais patvirtinamas tam tikras juridinis faktas, įstatymų nustatytos viešojo administravimo subjekto informacijos teikimas asmenims, deklaracijų priėmimas ir tvarkymas ir kitos administracinės procedūros.

Galime preziumuoti, kad viešojo administravimo subjektui tinkamai nevykdant paslaugų galimas tam tikro pobūdžio ginčų dėl pažeistos teisės nagrinėjimas (pavyzdžiui išduodant leidimus ir/ar juos sustabdant, VAI įstatymo nustatyta tvarka nepateikus informacijos dėl neveikimo ir kt.)

Pagal susiformavusius valdymo ryšius su Vyriausybe išskiriamos dvi grupės- vyriausybės įstaigos ir vyriausybei atskaitingos įstaigos. Prie Vyriausybės veikiančios valstybės įstaigos pagal jų vykdomos veiklos pobūdį skirstomos į: 1) valstybinio reguliavimo ir tarpšakinio koordinavimo funkcijas atliekančias valstybės įstaigas; 2) priežiūros (inspektavimo) funkcijas atliekančias

¹⁶¹ Paužaitė - Kulvinskienė, J. Administracinė justicija. Teorija ir praktika, Justitia, Vilnius, 2005, p. 45.

¹⁶² VAI 1 str. numatyta šio įstatymo paskirtis -sudaryti prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostata, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms; nustato viešojo administravimo principus, viešojo administravimo sritis, viešojo administravimo subjektų sistemą ir administracinės procedūros organizavimo pagrindus; garantuoja asmenų teisę apskusti viešojo administravimo subjektų veiksmus, neveikimą ar administracinius sprendimus, taip pat teisę į įstatymais pagrįstą ir objektyvų asmenų prašymų, skundų ir pranešimų nagrinėjimą; įtvirtina kitas asmenų ir viešojo administravimo subjektų teises ir pareigas viešojo administravimo srityje.

valstybės įstaigas; 3) ikiteisminio ginčų nagrinėjimo (jurisdikcines) funkcijas atliekančias valstybės įstaigas; 4) aprūpinimo ir kitokias funkcijas atliekančias valstybės įstaigas.

Prie pirmųjų - valstybinio reguliavimo ir tarpšakinio koordinavimo funkcijas atliekančias valstybės įstaigų priskirtinos –reguliavimo funkcijas priežiūros srityje atliekančios įstaigos – Valstybinio administravimo subjektai, neįeinantis į vykdomosios valdžios institucijų sistemą - nepriklausomos reguliavimo institucijos įsteigtos.

Priežiūros (inspektavimo) funkcijas atliekančios valstybės įstaigos – VSDFV prie SADM, Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba, Ginčų komisija prie SADM, Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija; Valstybinė energetikos inspekcija prie Energetikos ministerijos, Nacionalinė žemės ūkio tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba; Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba, VĮ Registrų centras ir kt.

Ikiteisminio ginčų nagrinėjimo (jurisdikcines) funkcijas atliekančias valstybės įstaigos – VAG komisija ir MG komisija, kurių vienintelė vykdoma funkcija ginčų nagrinėjimas ne teismo tvarka.

Aprūpinimo ir kitokias funkcijas atliekančias valstybės įstaigas- VAI numatyti subjektai, teikiantis VAI 15 str. numatytas paslaugas ir kitos valstybės institucijos.

Nors pagal klasikinę sampratą jurisdikcinė veikla yra išskirtinė teismo kompetencija, tokios funkcijos įstatymu gali būti suteikiamos ir kitoms institucijoms (ne teismams). „Kai administracinius ginčus pagal asmenų kreipimąsi teisinių procedūrų tvarka nagrinėja kiekviena jurisdikcines funkcijas atliekanti institucija, t.y. ne tik teismai, bet ir kvaziteisminės arba administracinės institucijos, tai vadinama dualistine administracinės justicijos sistema.¹⁶³“ Toks administracinės justicijos modelis¹⁶⁴ įteisintas Lietuvoje steigiant administracinius teismus

Apibūdinant ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų sistemą, pagal teisės doktrinoje įvardijamus kriterijus – priskirtinos VAG komisija ir specialioji MG komisija. Ikiteisminio administracinio ginčų nagrinėjimo institucijų vieta administracinės justicijos sistemoje pateikiama 1 paveiksle (priedas Nr. 1). Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo teisinis reglamentavimas plačiau analizuojamas šios 2.2. skyrelyje.

Apibendrinant, galime teigti, kad išankstinio nagrinėjimo administracinius ginčus nagrinėjančių institucijų ratas labai platus. Administracinius ginčus nagrinėja įvairaus pavaldumo ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijos, sudarytos žinybingos komisijos prie ministerijų. Autorės manymu, tik nedaugelyje iš jų administracinių ginčų nagrinėjimas turi ikiteisminio ginčų

¹⁶³ Paužaitė - Kulvinskienė, J. Administracinė justicija. Teorija ir praktika, Justitia, Vilnius, 2005, p. 45.

¹⁶⁴ Teisinėje literatūroje pateikiamas dualistinis teisių gynbos modelio apibūdinimas, reiškiantis, kad kiekviename administraciniame ginče turi būti dvi pusės: pirma – pilietinių teisių gynimas ir antra– objektyvioji kontrolė. Kiekvienas ginčo nagrinėjimas „tarnauja“ tiek asmeniui, tiek valstybei.

nagrinėjimo bruožų, t.y. skundai nagrinėjami nustatyto proceso tvarka ir priimami ipareigojantys sprendimai. Dauguma viešojo administravimo institucijų, nagrinėjančių ginčus ne teismo tvarka, atlieka tarnybinius patikrinimus gavus pareiškėjo skundą, pavaldžių įstaigų vidinę administracinę kontrolę bei administracinės procedūras, numatytos VAI 3 straipsnyje. Pagal anksčiau minėtus kriterijus – atskaitingumą ir teisinį statusą plačiau analizuojamos kriterijus atskaitingumo ir teisių statusą plačiau analizuojama 2.2 skyrelyje.

2.1. Europos Sąjungos šalių ir Lietuvos administracinių ginčų nagrinėjimo modeliai

ES kuriama Europos teisingumo erdvė, kuri užtikrina galimybes piliečiams naudotis savo teisėmis. ES tikslas – stiprinti ES šalių teismų bei administravimo įstaigų tarpusavio pasitikėjimą ir teismo sprendimų tarpusavio pripažinimą, ES suderinti teisingumo taisykles bei standartus, bet ir užtikrinti teisę kreiptis į teismą vienodomis sąlygomis visose šalyse. Pagrindinis ES tikslas – sukurti Europos teisingumo erdvę, grindžiamą tarpusavio pripažinimu ir pasitikėjimu, kad asmenys/piliečiai, galėtų naudotis savo teisėmis savo šalyse ar už jų ribų, būtų laikomasi teisinės valstybės principo ir užtikrinamos pagrindinės teisės bei teismų sistemos nepriklausomumas. Teisinėje literatūroje¹⁶⁵ išskiriamos trys Europos administracinės teisės sampratos.

Viena jų – Europos administracinę teisę apibūdina (charakterizuoja) kaip *ES administracinę teisę*. ES administracinę teisę suprantama kaip savarankiška *teisinė sistema*, skiriasi nuo atskirų Europos valstybių teisinių sistemų, kurioje svarbus vaidmuo tenka teismui, galinčiam ne tik spręsti kilusius ginčus, bet ir integruoti teisės aiškinimą bei taikymą. ES administracinę teisės veikimo sritis taip pat galima analizuoti funkcinio, institucinio ar procedūrinio aspektu. Funkciniu aspektu vertinamos administravimo subjektų užduotys, susijusios su ES politikos tikslų įgyvendinimu ir apimančios daugelį veiklos sričių – administracinę teisėkūrą ir/ar privalomą administracinį reglamentavimą bei teisės normų įgyvendinimo sąlygų detalizavimą, rekomendacijų ataskaitų rengimą, nustatytą administravimo subjektų teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose, įvairių subjektų naudojančių ES fondų lėšas, koordinavimą bei priežiūrą ir kt.

ES administracines funkcijas, įgyvendinant ES teisę atlieka ne tik Komisija, Taryba, įvairios agentūros, bet ir *valstybių narių viešojo administravimo subjektai*, kurie yra administracines funkcijas atliekančių institucijų sistemos dalis. Stojimo į Europos Sąjungą akto 2 straipsnyje įtvirtinta, kad „nuo įstojimo dienos pirminių Europos Sutarčių ir prieš įstojimą institucijų priimtų aktų nuostatos naujosioms valstybėms narėms yra privalomos ir tose valstybėse taikomos tose Sutartyse ir šiame Akte nustatytais sąlygomis“¹⁶⁶ Taigi, ES teisės normos yra ir Lietuvos

¹⁶⁵ Deviatnikovaitė, I. Europos administracinės teisės samprata ir ES administracinių procedūrų rinkinio rengimo prielaidos, ISSN 1392-6196, *Jurisprudencija*, 2013, 20 (3), p.1005-1022.

¹⁶⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“. *Valstybės žinios*.2004, Nr.111-4123

Respublikos teisinės sistemos dalis, kilus ginčui iš ES sutarčių, ES teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus.

Pasak I. Deviatnikovaitės ES administracinę teisę galima apibrėžti kaip „*Europos viešosios teisės dalis, kurios normomis, išplaukiančiomis iš pirminės ES teisės, nustatoma ES institucijų, atliekančių administracines funkcijas, struktūra, jų kompetencija, tarpusavio santykiai, veiklos principai, santykiai su valstybių narių viešosiomis administracijomis, nustatomi antrinės teisės aktu priėmimo, įgyvendinimo mechanizmai, teisminė kontrolė, normomis, išplaukiančiomis iš antrinės ES teisės, nustatomi ES viešosios administracijos [...] steigimo, funkcijų, veiklos principų, santykių su valstybių narių viešosiomis administracijomis, sprendimų priėmimo bei jų teisėtumo kontrolės pagrindai*“.¹⁶⁷

A. Bakaveckas Mano, jog „*Europos administracinė teisė apibūdinama kaip teisė, turinti nacionalinę kilmę, pritaikyta ES teisės įgyvendinimo poreikiams arba kaip procesas, Europos administracinė teisė tampa geriau žinoma valstybių narių teismams ir labiau jų panaudojama*“¹⁶⁸

Kitų autorių nuomone Europos administracinė teisė yra susijusi su ES teisės įgyvendinimu ir taikymu plačiąja prasme, t.y. ES teisės įgyvendinimo ir taikymo pagrindas yra institucijų ir administravimo subjektų bendradarbiavimas Sąjungos bei nacionaliniu lygmeniu. ES šalių teisinės sistemos yra veikiamos nuolat vienodinimo proceso įvairiose srityse įtakojant Bendrijos teisei t.y. per Bendrijos įstatymų leidimo veiklą ir per Europos Teisingumo teismo precedentinę teisę.

Administracinės justicijos modelio pasirinkimas priklauso nuo to, kokiai teisės šakos tradicijai priklauso ES šalis – bendrosios ar kontinentinės. ES šalyse dominuoja dvi pagrindinės administracinės justicijos sistemos - bendrosios ir kontinentinės. Kontinentinėse ES šalyse pagal jų pasirinktus modelius santykinai skiriamos dvi grupės: prancūziškojo administracinio modelio valstybės (Prancūzija, Belgija, Graikija, Italija, Nyderlandai, Liuksemburgas) ir vokiškojo administracinio modelio valstybės (Vokietija, Suomija, Švedija ir kt.), kuriose funkcionuoja administraciniai teismai, nesusiję su vykdomąja valdžia.

Reikia pažymėti, kad Prancūzija laikoma ne tik administracinės teisės tėvyne, kurioje susiformavo administracinė teisė kaip atskira teisės šaka, bet ir administracinio teismo, kaip administracinės justicijos funkciją vykdančio instituto pradininke. Prancūziškoji administracinės justicijos doktrina pripažįstama klasikine, kuri pagrįsta valdžių padalijimo principu, lėmusiu požiūrį, kad bendrieji teismai, būdami nepriklausomi ir savo veikloje nesusiję su administracija, negali kištis į vykdomosios valdžios veiklą. Prancūzijos pavyzdžiu sekė daugelis valstybių.

¹⁶⁷ Deviatnikovaitė, I. Europos administracinės teisės samprata ir ES administracinių procedūrų rinkinio rengimo prielaidos, ISSN 1392-6196, *Jurisprudencija*, 2013, 20 (3), p.1005-1022., I.

¹⁶⁸ Bakaveckas, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. Vilnius: Mes, 2012, p. 47

Bendra visoms ES šalims yra tai, teismo veikla nagrinėjant piliečių ir vykdomosios valdžios organų ir/ar pareigūnų ginčus vadinama administracine justicia. Nors anksčiau minėtose valstybėse įsteigti savarankiški administraciniai teismai, tačiau administracinės justicijos modeliai skiriasi savo struktūra ir teisminės kontrolės pakopų skaičiumi nuo tų valstybių, kuriose veikia bendrosios kompetencijos teismų sistemos. Klasikinę tripakopę administracinių aktų teisminės kontrolės sistemą pasirinkusios - Prancūzija, Vokietija, Graikija, Švedija bei Portugalija., dvipakopę administracinių aktų teisminės kontrolės sistemą - Bulgarija, Lenkija, Suomija, Liuksemburgas, Italija, tame tarpe ir Lietuva.

Neabejojama jog specializuotų administracinių teismų Lietuvoje įsteigimo pagrindas - Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta nuostata.¹⁶⁹ Tačiau reikia pripažinti, kad dėl administracinių teismų poreikio Lietuvos valstybėje jau buvo diskutuojama tarpukario laikotarpiu. Prof. M. Romerio teigimu „*administracinis teismas – viena iš rimčiausių teisinės valstybės institucijų, nes be administracinio teismo valstybė yra tik policinė, bet ne teisinė*“.¹⁷⁰ Reikia pripažinti, kad Lietuvoje greitesnį apsisprendimą steigti savarankišką administracinių teismų sistemą lėmė ir siekis tapti ES nare. Kuriant savarankišką administracinę justiciją Lietuvoje buvo atsižvelgta į Europos Žmogaus Teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje įtvirtintus teisminės gynybos principus bei į kontinentinės Europos teisės tradicijas turinčių valstybių patirtį.

Lietuvoje pasirinktas administracinės justicijos mišrus modelis - įsteigti savarankiški administraciniai teismai (pirmosios instancijos apygardų administraciniai teismai ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, analogiškos administracinius ginčus ikiteismine tvarka nagrinėjančios institucijos - bendroji VAG komisija ir specialioji MG komisija, tai pat priimti įstatymai, nustatantys pagrindines procesines taisykles, skirtas administracinių ginčų nagrinėjimui.

Pripažįstama, jog ES šalyse administracinės justicijos sistema priklauso nuo valstybėse egzistuojančios teisinės sistemos, tačiau galime teigti, kad administracinės justicijos sistemos ES šalyse turi panašumų ir skirtumų. Kai kuriose valstybėse administracinės justicijos funkcijos įgyvendinamos bendrosios jurisdikcijos teismuose (pvz. DB), kitose (pvz. Prancūzijoje, Vokietijoje, taip pat ir Lietuvoje) šios funkcijos įgyvendinamos specializuotuose administraciniuose teismuose. Daugelyje šalių administracinės justicijos funkcijos yra įgyvendinamos kvaziteismuose ir/ar administraciniuose tribunoluose.

Darytina išvada jog, administracinių ginčų nagrinėjimo modeliai Lietuvoje ir kitose ES šalyse, pvz. Prancūzijoje panašūs, t.y. taikomas dualistinis teisių gynimo modelis –administraciniai teismai ir administracinius ginčus nagrinėjančių institucijų sistema. Lietuvoje kaip ir Prancūzijoje administraciniai teismai veikia atskirai nuo bendrosios kompetencijos teismų, administracinių

¹⁶⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija, Valstybės žinios, 1992, Nr.

¹⁷⁰ Maksimaitis, M. Mykolas Romeris ir šiandiena, Teminis straipsnių rinkinys. Lietuvos Teisės universitetas, Vilnius, 2000, p.29.

teismų sistemos panašios, tačiau skiriasi ar egzistuoja dviejų, ar trijų grandžių administraciniai teismai. Pavyzdžiui Didžiosios Britanijos administracinės justicijos funkcijos įgyvendinamos bendrosios jurisdikcijos teismuose, tačiau didžioji dalis administracinių ginčų sprendžiama tribunuluose bei tyrimo komisijose, kurie laikomi neformaliais teismais. Todėl pritartina nuomonei, kad „*nepaisant nedidelių skirtumų, būtų galima išskirti dvi dominuojančias administracinės justicijos tradicijas: tai administracinė justicija išsaugojusi tam tikras sąsajas su vykdomąja valdžia – santykinai vadinama prancūziškuoju modeliu ir vadinamas vokiškasis modelis, kur administraciniai teismai pripažįstami teisminės valdžios sudedamąja dalimi ir sąsajų su vykdomąja valdžia neturi*“¹⁷¹.

Esminis skirtumas yra tai, kad kontinentinės teisės sistemos ES šalyse kontrolę vykdo administraciniai teismai, kuriems bylos, kylančios iš privatinų teisinių santykių yra neteismingos. Bendrosios teisės sistemos šalyse - administracinių aktų teisėtumo kontrolę atlieka bendrosios kompetencijos teismai, kurių jurisdikcija apima bylas dėl ginčų, kylančių tiek iš privatinės, tiek iš viešosios teisės.

Apibendrinant, darytina išvada, kad administracinių ginčų nagrinėjimo modelis priklauso nuo ES šalyje, egzistuojančios teisės sistemos (kontinentinė ar bendroji), tačiau abiejų minėtų teisės sistemų tradicijų valstybėms bendra yra tai, kad administracinius ginčus nagrinėja savarankiški administracinius ginčus nagrinėjantys teismai, o bendrosios teisės tradicijų ES šalyse administracinės justicijos funkcijas įgyvendina kvaziteismai ar kitos institucijos, pagal įstatymu suteiktą kompetenciją nagrinėti ginčus ne teismo tvarka.

2.2. Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų sistema Lietuvoje teisinio reguliavimo ir teorinio diskurso prasme

Žmogaus teisių apsauga ir jo pažeistų teisių ir įstatymu saugomo intereso gynimas – vienas pagrindinių kiekvienos šiuolaikinės demokratinės teisinės valstybės tikslų. Administracinės justicijos tikslas- žmogaus subjektinių teisių gynimas ir objektyvioji viešosios administracijos veiksmų teisėtumo kontrolė. Lietuvos administracinės justicijos pagrindas – administracinių teismų sistema. Tai patvirtina ir Konstitucinio teismo suformuluota visų ginčų dėl teisės priskirtinumo doktrina, reiškia jog „[...] įstatymų leidėjas turi pareigą nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad visus ginčus dėl asmens teisių pažeidimo būtų galima spręsti teisme“.¹⁷²

Pripažįstama jog „administracinė justicija yra teisingumo, nagrinėjant viešuosius ginčus, kylančius iš administracinio pobūdžio teisinių santykių, naudojant specialias jurisdikcines

¹⁷¹ Valančius, V. Kai kurie bendrosios kompetencijos, konstitucinio ir administracinio teismo santykio aspektai. *Jurisprudencija*, 2004, t.51 (43), 70-79.

¹⁷² Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2008-06-30 nutarimas Nr.38/06. Valstybės žinios, 2008, Nr.75-2965

institucijas – teismus ir specifinę procesinę teisminę tvarką, įgyvendinimas“.¹⁷³ Administracinės justicijos samprata apima tris skirtingus kriterijus, apibrėžiančius administracinės justicijos sąvokos esmę – institucinį, materialinį ir procesinį. Institucinis (struktūrinis) administracinės justicijos elementas apibrėžia institucijų (subjektų), vykdančių jurisdikcines funkcijas, nagrinėjant administracinius ginčus, sistemą.

2.2.1. Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų sistema Lietuvoje teisinio reguliavimo prasme

Dauguma, ikiteisimine tvarka administracinius ginčus nagrinėjančių viešojo administravimo institucijų, įsteigtos įstatymu, kai kurios LR Vyriausybės nutarimais, patenka į vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Šiuo požiūriu, viešojo administravimo institucijos (Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijų), kurioms įstatymu suteikta kompetencija nagrinėti administracinius ginčus, atlieka tik vidinę kontrolę, t.y. patikrina priimto sprendimo pagrįstumą ir teisėtumą. Šias institucijas steigia Vyriausybė, jų vadovybės formavime dalyvauja ministrai ir Vyriausybė.

Teisės doktrinoje ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos klasifikuojamos pagal įvairius kriterijus: pagal užimamą padėtį valstybės institucijų sistemoje (institucijos, susijusios su įstatymų leidžiamąja valdžia ir veikiančios šalia vykdomosios valdžios institucijų, institucijos priklausančios vykdomajai valdžiai); pagal priimamų sprendimų pobūdį (institucijos, kurių sprendimai privalomi visoms įstaigoms ir piliečiams, ir institucijos, kurių sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio) ir kt.

Kai kurių autorių nuomone, priskirti ikiteisminio *administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų sistemai priklausančias institucijas* atsižvelgiant tik į institucijų teisinį statusą nėra pakankamas kriterijus. Ikiteisimine tvarka administracinius ginčus nagrinėjančių institucijų, kurios įsteigtos įstatymu kaip nepriklausomos institucijos ir institucijos įsteigtos Vyriausybės nutarimu, skiriasi ir pavaldumo santykiais. Pagal šį kriterijų institucijos gali būti priskiriamos Seimui, Vyriausybei (vykdomosios valdžios institucijos prie Ministerijų). Pastebėtina, kad, kai kurios Valstybinio reguliavimo institucijos (Ryšių reguliavimo tarnyba, Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, ir kt.), nepriklauso vykdomosios valdžios institucijų sistemai, taip pat nepriklausomos komisijos tik iš dalies susijusios su Vyriausybe taip pat nagrinėja administracinius ginčus joms priskirtos kompetencijos ribose ne teismo tvarka. Tačiau būtina pažymėti, kad kai kurios nepriklausomos komisijos įsteigtos siekiant užtikrinti ES teisės aktuose privalomą kontrolę kaip nepriklausomos reguliavimo institucijos, kurios neatlieka viešojo administravimo institucijoms būdingų funkcijų. Pagal Seimo ir Vyriausybės internetiniuose tinklapiuose skelbiamą informaciją

¹⁷³ Šedbaras, S. Kai kurie administracinio proceso sampratos aspektai. *Jurisprudencija*, 2002, t.31 (23), 95-104

šiuo metu administracinius ginčus ne teismo tvarka nagrinėjančios institucijos atskaitingos Seimui, Vyriausybei ir/ar Ministerijoms.

LR Seimui atskaitingos 22 institucijos, vykdančios įstatymų leidžiamosios valdžios sričiai nebūdingas funkcijas valstybės institucijos.¹⁷⁴ Kai kurios iš jų įstatymų suteiktos kompetencijos ribose nagrinėja administracinius ginčus. Išskirtinos valstybės institucijos, įstaigos ir pareigūnai, kurių kompetenciją ir teisinį santykį su Seimu tiesiogiai nustato šalies Konstitucija - Seimo kontrolierių įstaiga, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija. Paminėtinos ir kontrolės (priežiūros) institucijos, kurias įsteigtos vadovaujantis Konstitucijos 73 str. - Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, LR vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus tarnyba, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (toliau-VTEK), Žurnalistų etikos inspektorius tarnyba, Lietuvos radijo ir televizijos komisija.

LR Seimui pavaldžios įstaigos ir tarnybos, nagrinėjančios skundus, dar kitaip vadinamos ombudsmeno įstaigos. Lietuvoje Seimo įsteigtos trys - Seimo kontrolierių įstaiga, Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga. Viena pirmųjų Lietuvoje buvo įsteigta Seimo kontrolieriaus tarnyba, laikoma kvaziteismine institucija, kurios tikslas apsaugoti asmenis nuo neteisėto ir nesąžiningo valdžios pareigūnų elgesio. Pagal klasikinę ombudsmeno vaidmens sampratą, jis turi būti tarpininkas tarp žmogaus ir valdininko, ieškant abiem pusėms priimtino sprendimo.¹⁷⁵

Pasak B. Pranevičienės „Seimo kontrolierių tarnybą (ombudsmeną) kaip ypatingą teisinę instituciją, sudėtinga priskirti kuriai nors vienai iš trijų valdžių. Viena vertus, ji atlieka tarsi teismo funkciją, t.y. nagrinėja teisinius ginčus, kilusius tarp piliečio ir administracijos, todėl vadinamas kvaziteismu. Tačiau dėl esminių skirtumų, kaip priimamo sprendimo pobūdis, tyrimo iniciatyvos teisė ir kt., sunku būtų sutikti su teiginiu, jog ombudsmenas yra sudedamoji teisminės valdžios dalis“[...] Autorė teigia, jog „ombudsmeno įstaiga yra viena iš institucijų, atliekančių viešojo administravimo parlamentinę kontrolę ir siejama su valstybės įstatymų leidžiamąja valdžia“.¹⁷⁶

Lietuvos Vyriausybei atskaitingos 15 įstaigų, iš jų Vyriausybės įstaigos - Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas, Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija ir Valstybinė maisto ir veterinarinė tarnyba. Vyriausybei atskaitingos valstybės institucijos ir įstaigos - Ryšių reguliavimo tarnyba, Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija ir Viešųjų pirkimų tarnyba.

¹⁷⁴ Nepriklausomos institucijos (centriniai centrinio valstybinio administravimo subjektai), neįeinantis į vykdomosios valdžios institucijų sistemą, arba iš dalies susijusias su Vyriausybe: Valstybinė Lietuvos Respublikos Ryšių reguliavimo tarnyba prie LR Vyriausybės, Valstybinė energetikos inspekcija prie Ūkio ministerijos, Vyriausybės Viešųjų pirkimų tarnyba (Viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo komisija), Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, Valstybinės lošimų priežiūros komisija, Žurnalistų etikos komisija, Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija; Vyriausioji tarnybinės etikos komisija; LR konkurencijos taryba; Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija; Lietuvos bankas. Internetinė prieiga, žiūrėta 2015-02-10], https://www.google.lt/?gws_rd=ssl#q=seimui+atskaitingos+institucijos

¹⁷⁵ Pranevičiūje, B. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje, Monografija, Vilnius, 2003, p.96..

¹⁷⁶ Pranevičienė, B. Ombudsmenas ir viešasis administravimas. *Jurisprudencija*, 2002, t.32 (24); 95-103.

Kitos viešojo administravimo (valdymo) įstaigos¹⁷⁷ - centriniai viešojo administravimo subjektai, kurios atskaitingos ministerijoms. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Ryšių reguliavimo tarnyba ir Viešųjų pirkimų tarnyba. Minėtos ir kitos nepriklausomos reguliavimo institucijos yra įsteigtos įstatymu, jų priimti sprendimai skundžiami teismui ABTĮ nustatyta tvarka.

Išskirtinos Vyriausybei atskaitingos ikiteisminė tvarka nagrinėjančios ginčus kvaziteisminės institucijos – bendroji VAG komisija specialioji MG komisija ir įsteigtos įstatymu prie LR Vyriausybės. MG komisija LR vyriausybės nutarimu¹⁷⁸ įsteigta prie LR Vyriausybės kaip viešasis juridinis asmuo, ikiteisminė mokestinius ginčus tarp mokesčių mokėtojų ir mokesčių administratoriaus nagrinėjanti institucija. MG komisijos veiklą reglamentuoja teisės aktai yra – ABTĮ, MAĮ ir Mokestinių ginčų komisijos nuostatai¹⁷⁹ ir Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas.¹⁸⁰ Specialiajai MG komisijos kompetencijai priskirta nagrinėti mokestinius ginčus¹⁸¹ dėl VMI prie FM ir Muitinės departamento prie LR finansų ministerijos priimtų sprendimų.

LR Seimas 1999 metais priėmė AGKĮ¹⁸² Šio įstatymo 1 str., nustatyta įstatymo paskirtis. Šio įstatymo 1 straipsnyje numatyta, kad šis įstatymas nustato bendrą ikiteisminę skundų (prašymų) dėl priimtų individualių administracinių aktų ar valstybės tarnautojų veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje nagrinėjimo tvarką. Įstatyme įtvirtinta administracinių ginčų komisijų atliekančių ikiteisminių skundų (prašymų) dėl priimtų individualių administracinių aktų ar valstybės bei savivaldybių tarnautojų veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje sistema. Įstatymas nustatė *trijų lygių* administracines ginčų komisijas: VAG komisija, Apskričių administracinių ginčų komisijos, veikusios iki LR apskrities valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įgyvendinimo (2010-07-01) ir savivaldybių visuomeninės administracinių ginčų komisijos. Šiandien realiai veikia tik kai kuriose (Kauno miesto, Klaipėdos miesto) savivaldybėse įsteigtos administracinių ginčų komisijos.

¹⁷⁷ Komisija prie Socialinės ir darbo apsaugos ministerijos, Nacionalinės žemės tarnybos prie ŽŪ Ministerijos, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos, Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba, Muitinės departamentas prie FM, VĮ Registrų centras. [Interaktyvus, žiūrėta 2015-02-10], http://www.tm.lt/dok/Veiklos-rezultatai/2014%20m_%20veiklos%20ataskaita.pdf

¹⁷⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gruodžio 3 d. nutarimas Nr.1396, *Valstybės žinios*, 1998, Nr.

¹⁷⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl Mokestinių ginčų komisijos nuostatų patvirtinimo, *Valstybės žinios*, 2004, Nr.136-4946.

¹⁸⁰ Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas. *Valstybės žinios*, Nr.172-6373.

¹⁸¹ **Mokestiniai ginčai** - ginčai, kylantys tarp mokesčių mokėtojo ir mokesčių administratoriaus dėl sprendimo dėl patikrinimo akto tvirtinimo ar kito panašaus pobūdžio sprendimo, pagal kurį mokesčių mokėtojui naujai apskaičiuojamas ir nurodomas sumokėti mokestis, taip pat dėl mokesčių administratoriaus sprendimo atsisakyti grąžinti (įskaityti) mokesčio permoką (skirtumą) ir ginčai dėl mokesčių administratoriaus sprendimo neatleisti nuo baudų bei (arba) delspinigių mokėjimo ir mokesčių administratoriaus atlikto mokesčių mokėtojo turimos mokesčio permokos įskaitymo;

¹⁸² Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 13-310

Reikia pažymėti, kad ETT byloje C-385/09 Nidera Handelscompagnie prieš Lietuvos Respubliką, „pripažino kad LR Mokestinių ginčų komisija prie LR Vyriausybės gali būti laikoma teismu, nors ji nėra teismas LR Konstitucijos prasme ir pagal Lietuvos Respublikos įstatymus, ji yra ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucija“¹⁸³.

Analogiškos ikiteisminio ginčų nagrinėjimo komisijos - bendroji VAG komisija ir specialioji MG komisija, sprendžia ginčus joms suteiktos kompetencijos ribose, kurių vienintelė ir pagrindinė funkcija – ikiteisminis ginčų nagrinėjimas. Bendroji VAG komisija pagal kompetenciją nagrinėja administracinius ginčus dėl centrinių viešojo administravimo institucijų priimtų sprendimų, tačiau šių institucijų ginčų apskundimo ir nagrinėjimo reglamentavimo tvarka skiriasi. MG komisijos kompetencija, mokestinių ginčų nagrinėjimo sistema ir procedūros reglamentuotos įstatymuose –MAĮ, ABTĮ ir kituose mokesčių įstatymuose. VAG komisijos kompetencija reglamentuota ABTĮ, AGKĮ. Šiame įstatyme nustatyta AGK, nagrinėjančių skundus sistema, iš dalies šių komisijų sudarymo, kompetencijos ir darbo tvarka. Tačiau VAG komisijos priimamų sprendimų procedūros nagrinėjant administracinius ginčus reglamentuojamos tik VAG komisijos nuostatuose.

Apibendrinant, galime teigti, kad ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos yra administracinės justicijos sistemos dalis, ikiteisimine tvarka nagrinėjančios ginčus įstatymu joms suteiktos kompetencijos ribose, atliekančios valdžios institucijų išorinę kontrolę ir padedančios užtikrinti teisėtumą viešojo valdymo srityje. Vyriausybės įsteigtos ir jai atskaitingos institucijos VAG komisijos ir MG komisija (kvaziteisminės institucijos), joms suteiktos kompetencijos ribose nagrinėdamos skundus nustatyto proceso tvarka ir atlieka išorinę viešojo administravimo institucijų teisės aktų kontrolę. Akivaizdu, kad, VAG komisija ir MG komisijos ir teismo proceso metu, nagrinėdamos ginčus sprendžia fakto teisės klausimus, nustatyto proceso tvarka ir priima įpareigojančius sprendimus.

¹⁸³ ETT byloje C-385/09 Nidera Handelscompagnie prieš Lietuvos Respubliką [2010], ECLI:EU:C:2010:627 [Internetinė prieiga] <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=lt&jur=C,T,F&num=C-385/09&td=ALL>

2.2.2. Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų sistema Lietuvoje teorinio diskurso prasme

Lietuvos teisės doktrinoje nėra vieningos nuomonės dėl administracinės justicijos sistemos. Tai suponuoja klausimą ar ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimo procesas laikytinas administracinės justicijos dalimi. Lietuvos administracinės justicijos sistemai būdingas neteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų klasifikavimas pagal tai, ar prieš kreipiantis į teismą, būtina administracinį ginčą išnagrinėti neteisminėje institucijoje. Šiuo pagrindu skiriama privaloma¹⁸⁴ ir neprivaloma išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarka. Šios nuostatos laikosi LVAT formuojant teismų praktiką.

Nors jurisdikcinė veikla pagal klasikinę sampratą yra išskirtinė teismo kompetencija, yra šio principo išimčių, kai jurisdikcinė veikla pavedama ir administracinėms ar kitoms institucijoms t.y. ne teismo tvarka. Ikiteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą kai kurie autoriai taip pat priskiria administracinei justicijai. „Šiuo požiūriu teisės moksle skiriamos dvi administracinės justicijos sampratos: dualistinė ir monistinė.“¹⁸⁵

Kai kurių autorių nuomone ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo veikla, kai ginčus nagrinėja ne teismo tvarka kitos įstatymu numatytos institucijos, galima vadinti administracine justicija, „nebent esant pagrindinei sąlygai, jeigu tokiai jurisdikcinei veiklai būtų būdinga teisingumo įgyvendinimo funkcija, esant visoms su ja tiesiogiai susijusioms sąlygoms, t.y. institucijų nepriklausomumas atitiktų teismo nepriklausomumo standartus, jurisdikcinė veikla vykta pagal įstatymo numatytas procesines taisykles ir kt.“¹⁸⁶

S. Šedbaro teigimu „bet koks teisinis procesas yra tam tikra kompetentinga subjekto veiklos teisinė forma, kuria yra išnagrinėjama ir išsprendžiama konkreti teisinė byla. Tai reiškia, kad pati atitinkamo proceso subjekto veikla yra reglamentuota teisės normų ir ji visada sukelia teisinius padarinius“.¹⁸⁷

Šiuo požiūriu, teisinis procesas suvokiamas kaip kompetentingų valstybės institucijų ir pareigūnų, o taip pat kitų teisės subjektų veikla taikant visas teises valdžios įgyvendinimo ir organizacinės veiklos formas sprendžiant tam tikras teises bylas. Tokios teisinės veiklos formos apima visų kategorijų teisinių bylų sprendimą, t.y. ne vien teisinius ginčus ir bylas dėl teisės pažeidimų. Teisinėje literatūroje vadinamas administraciniu procesu plačiąja prasme.

Anot J. Paužaitės-Kulvinskienės „administracinė justicija yra teisingumo, nagrinėjant viešuosius ginčus (paprastai kylančius iš administracinio teisinio pobūdžio santykių), naudojant specialiąsias jurisdikcines institucijas – teismus ir specifinę procesinę teisminę tvarką,

¹⁸⁴ Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr.85-2566

¹⁸⁵ Paužaitė - Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*, Justitia, Vilnius, 2005, p.45

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Šedbaras, S. Kai kurie administracinio proceso sampratos aspektai. *Jurisprudencija*, 2002, t. 31(23), 95–104.

įgyvendinimas.[.....]. Autorė išskiria tris kriterijus apibrėžiančius *administracinės justicijos* sąvokos esmę: *institucinį, materialinį ir procesinį*“.¹⁸⁸

Pagal monistinę sampratą „*administracinė justicija yra teisingumo įgyvendinimas teismo proceso tvarka nepriklausomose institucijose/teismuose, nagrinėjant administracinius ginčus dėl žmogaus subjektinių teisių ir interesų pažeidimo bei viešojo administravimo subjektų veiksmų teisėtumo*“.¹⁸⁹ Šiuo požiūriu kalbama apie administracinę justiciją, apimančią tiek savarankiškus specializuotus administracinius teismus (kolegijos, tribunolai ir kt.), tiek administracinius teismus bendrosios kompetencijos teismų sistemoje, tiek bendrosios kompetencijos teismų specializacijos atvejus, t.y. specializacija funkcinio ar instituciniu pagrindu.¹⁹⁰

Sąvokos „*procesas*“¹⁹¹ [lot. processus - žengimas pirmyn, eiga] pateikiamos reikšmės- 1) eiga, vyksmas, vystymasis, būvių kaita, veiksmas; 2) civilinių, baudžiamųjų ir administracinių bylų tyrimo ir nagrinėjimo tvarka; 3) teismo byla; Šiuo atveju tai yra bylų nagrinėjimo tvarka.

Teisinėje literatūroje pateikiama tokia apibrėžtis „*administracinis procesas– tai kompetentingų valstybės institucijų, įstaigų, pareigūnų ar valstybės tarnautojų, turinčių valdžios įgaliojimų, veikla, atliekama teisės normų reglamentuota teisine forma, skirta spręsti viešojo administravimo srityje kylantiems klausimams, kurios metu taikomos teisės normos, o priimti sprendimai sukelia asmenims konkrečius teisinius padarinius*“.¹⁹²

Pasak S. Šedbaro „*administracinio proceso skirstymas tik į administracinę procedūrą ir administracinę jurisdikciją per daug šabloniškas ir per siauras*“.¹⁹³ Manytume, kad aiškų skirstymą į procesines ir procedūrines normas gali būti pagrindu, leidžiančiu atskirti teismo ir kitų proceso dalyvių veiklą ginant pažeistas ar ginčijamas subjektines teises ar įstatymo saugomus interesus nuo šių teisių įgyvendinimo, t.y. iki ginčo nagrinėjimo iš esmės.

J. Paužaitė – Kulvinskienė teigia, jog „*administracinis procesas plačiuoju požiūriu atitinka klasikinius teismo proceso požymius, esančius tiek administracinėje procedūrinėje, tiek jurisdikcinėje veikloje. [...] Tačiau tokia samprata dubliuoja viešosios administracijos ir teisminės valdžios funkcijas bei neišryškina procedūrinės veiklos, kurią reglamentuoja administracinės procedūrinės normos, ir jurisdikcinės veiklos, reglamentuojamos administracinėmis procesinėmis normomis, skirtumų*“.¹⁹⁴

Kita nuomonė, jog „toks administracinio proceso tapatinimas vien tik su ginčų nagrinėjimu prieštarauja jurisdikcijos sampratai, kadangi jurisdikcinė veikla pirmiausia būdinga teismui. Autorių

¹⁸⁸ Paužaitė - Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*, Justitia, Vilnius, 2005, p.18.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ Paužaitė - Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*, Justitia, Vilnius, 2005, p.46, p.46.

¹⁹¹ LKŽ. [Interaktyvus] <http://www.zodziai.lt/reiksme&word=Procesas&wid=16041> [žiūrėta 2016-02-10]

¹⁹² Šedbaras, S. *Administracinio proceso teismo reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Monografija: Mykolo Romerio universitetas. - Vilnius: Justitia, 2006, p 269.

¹⁹³ Šedbaras, S. Kai kurie administracinio proceso sampratos aspektai. *Jurisprudencija*, 2002, t.31(23). 95-104

¹⁹⁴ Paužaitė - Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*, Justitia, Vilnius, 2005, p.35.

nuomone, „administracinės jurisdikcijos samprata praplečia įprasto jurisdikcinės veiklos suvokimo ribas ir leidžia daryti išvadą, jog administracinių institucijų veikla, šioms taikant administracines sankcijas, savo esme laikytina jurisdikcine“.¹⁹⁵

Akivaizdu, kad administracinis procesas yra įstatymų nustatyta bei reguliuojama veikla, skirta tam tikrų rūšių administracinėms byloms nagrinėti. „Administracinio proceso sąvoka apima įvairių administracinių bylų teisenas (administracinių teisės pažeidimų bylų, drausmės nusižengimų bylų, bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, bylų dėl ginčų, kuriuos nagrinėja administracinių ginčų komisijos ir kt..)“¹⁹⁶

Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje terminas „administracinis procesas“ yra tapatinamas su administracinių bylų teise¹⁹⁷ arba apibūdinama administracinių teisės pažeidimų bylų teise.

Kitų autorių nuomone, bet kurio teisinio proceso teisės normos, skirtos materialinės teisės normoms įgyvendinti, kurios yra susiję ir papildo viena kitą. „Objektinės teisės norma turi būti įgyvendinta, turi sukurti konkrečių tarpusavio santykių susijusių subjektų atitinkamas teises ir pareigas. Tai vadinamoji „plačioji“ administracinio proceso samprata, nedaranti skirtumo tarp administracinių procedūrų ir administracinių procesinių teisės normų“¹⁹⁸

Anot J. Paužaitės - Kulvinskienės „procedūrinė veikla detalizuoja materialinės subjektinės teisės įgyvendinimo tvarką, bet nereguliuoja šios teisės gynimo proceso, o jurisdikcinė veikla detalizuoja subjektinės teisės gynimo tvarką.“¹⁹⁹ Teisės doktrinoje pripažįstama, kad procedūrinės veiklos tikslas – įgyvendinti viešojo administravimo subjektų vykdomą veiklą, o jurisdikcinės veiklos tikslas – nustatyti administracinių ginčų nagrinėjimo tvarką.

Pasak B. Pranevičienės „turime pripažinti, jog Lietuvos Respublikoje veikia nepriklausomos komisijos, kurios sprendžia tam tikroje administravimo srityje kilusius administracinius ginčus bei nagrinėja fizinių ar juridinių asmenų skundus ir daugybę kitų institucijų, taikančių administracinę atsakomybę už administracinius teisės pažeidimus. Visos minėtosios institucijos dėl savo veiklos pobūdžio yra kvaziteisminės, nes paprastai priima teisiškai įpareigojantį sprendimą. Kita vertus, vertintinos kaip ikiteisminės ginčų sprendimo institucijos“.²⁰⁰

Konstitucija skelbia, kad „Teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai.“²⁰¹ Teismo pagrindinė funkcija – vykdyti teisingumą laikantis įstatyme įtvirtintų proceso (administracinio, baudžiamojo ar civilinio) teisės normų, laikytinas kaip formalus teismo veiklą atskiriantis kriterijus.

¹⁹⁵ Raižys, D, Urbonas, D. Administracinių bylų teisenos infrastruktūrinis modelis, ISSN 2029-1701, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 2010, p.51-74.

¹⁹⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. sausio 30 d. nutartis administraciniame byloje Nr.N-9-107-04.

¹⁹⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 57 straipsnio 3 dalies (2000 m. rugsėjo 19 d. redakcija), *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 54-2097.

¹⁹⁸ Šedbaras, S. Kai kurie administracinio proceso sampratos aspektai. *Jurisprudencija*, 2002, t.31(23). 95-104

¹⁹⁹ Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius, 2003, p.36

²⁰⁰ *Ibid*, p. 74

²⁰¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *Valstybės žinios*, 1992, Nr.33-1014, 109 str.

Tačiau pripažįstama, kad „normos, reglamentuojančios jurisdikcinius procesus viešosios administracijos subjekte ir teisme, skiriasi esminiu bruožu – teisingumas yra įgyvendinamas tik teismine gynimo tvarka.“²⁰²

Reziumuojant aukščiau išdėstytą, Lietuvos teisės moksle išskiriamos dvi administracinio proceso sampratos – plačioji administracinio proceso samprata, kai administraciniu procesu pripažįstama - administracinių norminių aktų teisėkūra, individualaus norminio akto priėmimo procesas, ginčų sprendimas ir jurisdikcinė veikla. Ir siauroji – jurisdikcinis procesas, kai administracinio proceso samprata iš esmės tapatina administracinį procesą su administracinių ginčų nagrinėjimo teismuose.

2.3. Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų kompetencija ir išankstinis skundų (prašymų) nagrinėjimas ne teismo tvarka

Administracinių ginčų nagrinėjimą reglamentuoja ABTĮ²⁰³ nuostatos., ABTĮ 1 str. numatyta įstatymo paskirtis, jog šis įstatymas numato administracinių bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, tvarką. Šis įstatymas reglamentuoja ir ikiteisminį (ne teismo tvarka) administracinių ginčų nagrinėjimą.. Šio įstatymo 22 str. 3 d. įtvirtinta nuostata, kad „įstatymo numatytais atvejais skundas (prašymas) pirmiausia turi būti paduodamas administracinių ginčų komisijai ar kitai išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijai, o nesutinkant su priimtu sprendimu, skundas gali būti paduodamas ir administraciniam teismui“²⁰⁴.

ABTĮ 25 str. 1 d. nustatyta, kad privaloma tvarka nagrinėtini –viešojo administravimo subjektų priimti individualūs teisės aktai ar veiksmai (neveikimas) įstatymų nustatyta tvarka turi būti ginčijami kreipiantis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją. Šiame straipsnyje imperatyviai įtvirtinta nuostata, jog skundas (prašymas) pirmiausia turi būti paduodamas administracinių ginčų komisijai ar kitai išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijai, ir tik po to skundas gali būti paduodamas administraciniam teismui. Šiuo atveju prioritetas teikiamas įstatymuose atskirų ginčų kategorijoms nustatytoms kitoms išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijoms.

ABTĮ 28 str. numatyti VAG komisijos kompetencijai priskirti nagrinėti skundai (prašymai) dėl individualių administracinių aktų ar veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje, kai pareiškėjas ar atsakovas yra centrinis valstybinio administravimo subjektas, gali būti paduotas VAG komisijai, jeigu įstatymai nenustato kitaip. Šio įstatymo 29 straipsnyje nustatyta kokie ginčai nesprendžiami administracinių ginčų komisijose.

²⁰² Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius, 2003, p.36

²⁰³ ABTĮ įstatymo paskirtis reglamentuojama 1 straipsnyje. Šio straipsnio 1 dalyje numatyta, kad šis įstatymas nustato administracinių bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimo tvarką. To paties straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad atskirų administracinių bylų kategorijų teiseną gali reglamentuoti ir kiti įstatymai

²⁰⁴ Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr.85-2566

VAG komisijos kompetencija nustatyta ABTĮ ir AGKĮ. Šio statymo 9 str. atitinkamai nurodyti ABTĮ straipsniai. AGK įstatymo 2 str.3 d. numato, kad išskyrus ABTĮ arba kituose įstatymuose nustatytas išimtis, VAG komisija sprendžia ginčus, kurie priskirti VAAT teismo papildomai kompetencijai²⁰⁵. VAAT internetiniame tinklapyje skelbiama informacija apie teismo kompetencijai priskirtas nagrinėti administracines bylas.²⁰⁶ Tačiau nei ABTĮ nei AGK įstatyme institucijos nėra įvardijamos. LVAT praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimuose yra pažymėjęs, „*jog administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos pasirinkimas gali sąlygoti skirtingas teises pasekmes vėliau ginant savo teises teisme. [...] praktikoje pasitaiko problemų ir ginčų nustatant, ar prieš kreipiantis į teismą buvo būtina išnaudoti kitas, ikiteismines, ginčo nagrinėjimo galimybes*“²⁰⁷. LVAT praktikoje pažymima, kad „*Tokių problemų atsiradimą, be kita ko, sąlygoja ne visada iki galo realizuojama minėtose Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijose akcentuota ir su veiksmingu teisių gynimo priemonių išnaudojimu susieta rekomendacija užtikrinti, kad ginčo šalims būtų pateikiama*

²⁰⁵ Administracinių ginčų komisijų įstatymas, <http://www.infolex.lt/ta/102288>) [Žiūrėta 2015-02-05]

²⁰⁶ **Vilniaus apygardos administracinio teismo kompetencija** yra nustatyta Administracinių bylų teisenos įstatymu, taip pat kitais įstatymais, reglamentuojančiais skundų nagrinėjimą dėl sprendimų specialiose viešojo administravimo srityse. Kaip ir kiti Lietuvos Respublikos administraciniai teismai, Vilniaus apygardos administracinis teismas nagrinėja ginčus, kylančius iš administracinių teisių santykių. Išimtinai Vilniaus apygardos administraciniam teismui pirmąja instancija yra priskirtos bylos (papildoma kompetencija), kai pareiškėjas ar atsakovas yra centrinis administravimo subjektas (Muitinės departamentas, Vidaus reikalų ministerija, Valstybinė mokesčių inspekcija ir kt.), išskyrus bylas dėl norminių administracinių aktų, kuriuos priėmė centriniai valstybinio administravimo subjektai, teisėtumo, neatsižvelgiant į tai, ar jos buveinė yra Vilniaus apygardos administracinio teismo veiklos teritorijoje (papildoma teismo kompetencija), dėl:

- valstybinio ir savivaldybių administravimo subjektų (pvz., ministerijų, departamentų, inspekcijų, tarnybų, komisijų ir kitų centrinių ar teritorinių valstybės bei savivaldybių institucijų) priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl šių subjektų atsisakymo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo ar vilkinimo atlikti tokius veiksmus;
- turtinės ir neturtinės (moralinės) žalos atlyginimo, kai žala buvo padaryta neteisėtais valstybės ar vietos savivaldos institucijos, įstaigos, tarnybos bei jų tarnautojų veiksmais ar neveikimu viešojo administravimo srityje;
- mokesčių, kitų privalomų mokėjimų, rinkliavų sumokėjimo, grąžinimo ar išieškojimo, finansinių sankcijų taikymo, taip pat dėl mokesčių ginčų;
- tarnybinių ginčų, kai viena iš ginčo šalių yra valstybės ar savivaldybės tarnautojas, turintis viešojo administravimo įgaliojimus;
- pagal skundus dėl apylinkės rinkimų komisijos sprendimo arba apylinkės referendumo komisijos sprendimo dėl rinkėjų sąrašo ar piliečių, turinčių teisę dalyvauti referendume, sąrašo padarytų klaidų;
- savivaldybių, apskričių administracinių ginčų komisijų, Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos ir kitų įstatymų nustatytais atvejais išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijų priimtų sprendimų; taip pat bylas pagal prašymus užtikrinti administracinių ginčų komisijų sprendimų vykdymą;
- dėl norminių administracinių aktų, kuriuos priėmė teritoriniai ar savivaldybių administravimo subjektai, teisėtumo;
- pagal Seimo kontrolierių pareiškimus remiantis Seimo kontrolierių įstatymu;
- pagal savivaldybių tarybų pareiškimus dėl jų teisių pažeidimo, kai atsakovai yra centriniai ar teritoriniai valstybinio valdymo subjektai;
- pagal Vyriausybės atstovo pareiškimus dėl vietos savivaldos institucijų ir jų pareigūnų aktų, prieštaraujančių Konstitucijai ir įstatymams, dėl įstatymų ir Vyriausybės sprendimų nevykdymo, dėl aktų ir veiksmų, pažeidžiančių gyventojų ir organizacijų teises, teisėtumo;
- pagal pareiškimus, kai kyla ginčų tarp nepavaldžių vienas kitam viešojo administravimo subjektų dėl kompetencijos ar administracinius santykius reglamentuojančių įstatymų pažeidimo; **Interaktyvus**
- pagal užsieniečių skundus dėl atsisakymo išduoti leidimą gyventi ar dirbti Lietuvoje ar tokio leidimo panaikinimo, taip pat skundus dėl pabėgėlio statuso. [Interaktyvus]: <http://www.vaateismas.lt/lt/veikla/veiklos-sritys/funkcijos-ir-igaliojimai.html> [žiūrėta 2015-01-20, 2016-02-05]

²⁰⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr.19, 2010, [Internetinė prieiga]: <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-biuleteniai.html>, [žiūrėta 2015-02-10]

visa informacija apie galimus alternatyvius teisminiam procesui ginčų nagrinėjimo būdus. Šiuo atveju svarbu, jog apie tam tikro administracinio ginčo nagrinėjimo būdus ir tvarką būtų informuotos ne tik jau kilusio ginčo šalys, bet apie tai būtų žinoma ir kitiems visuomenės nariams, tokiam informavimui suteikiant prevencinę sudėtingų ir komplikuočių ginčų kilimui teismuose paskirtį²⁰⁸.

LVAT formuojam praktika, jog „tais atvejais, kai išankstinio ginčo nagrinėjimo ne per teismą tvarka yra reglamentuota įstatyme, vien ta aplinkybė, kad viešojo administravimo institucijos akte (sprendime) nėra nurodyta jo apskundimo tvarka ikiteisminiū būdu, nėra pagrindas nesilaikyti šios tvarkos.“²⁰⁹ Be to, pažymima, „jog ta aplinkybė, kad institucija savo sprendime nenurodo jo apskundimo tvarkos arba nurodo ją netinkamai, gali būti reikšminga sprendžiant termino skundai paduoti atnaujinimo klausimą“²¹⁰. LVAT administracinėje byloje nurodyta, „nagrinėjamu atveju reikšminga ir ta aplinkybė, kad įstatyme nėra tiesiogiai įtvirtina, kad VSDF valdybos teritorinių įstaigų sprendimai, juos išnagrinėjus ikiteisimine ginčų nagrinėjimo tvarka, turi būti skundžiami pagal VSDF valdybos teritorinės įstaigos, o ne ikiteisminės ginčų nagrinėjimo institucijos buveinę“²¹¹.

LVAT laikomasi pozicijos, jog institucijos (viešojo administravimo subjektai) priimtame individualiame administraciniame akte įrašyta bendro pobūdžio nuoroda į atitinkamą įstatymą, kuriame nustatyta sprendimo apskundimo tvarką, nelaikytina tinkamu VAĮ 8 str. 2 d. reikalavimų vykdymu. Šio straipsnio reikalavimas, „kad individualiame administraciniame akte būtų nurodyta akto apskundimo tvarka, nustato pareigą viešojo administravimo subjektui sprendime nurodyti duomenis, iš kurių be papildomų informacijos šaltinių (įstatymų, poįstatyminių teisės aktų) ir laiko sąnaudų pareiškėjui, nepriklausomai nuo jo išsilavinimo, amžiaus, būtų visiškai aišku kokiai institucijai (institucijos pavadinimas, adresas) ir per kokį terminą (nurodant ar terminas skaičiuojamas nuo sprendimo priėmimo, ar nuo individualaus akto gavimo dienos) gali būti paduotas skundas. Administracinio akto apskundimo tvarkos neišaiškinimas tinkamai nesiderina su geru viešuoju administravimu bei Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintu principu, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, gali suvaržyti asmens teisę kreiptis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją ar teismą“²¹².

²⁰⁸ Internetinė prieiga: Administracinė jurisprudencija. LVAT teis mo biuletenis Nr.19, Vilnius, 210, p.458.
<http://www.lvai.lt/teis mu-praktika/teis mo-biuleteniai.html> [Žiūrėta 2015-01-15]

²⁰⁹ LVAT 2006 m. lapkričio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁵-598/2006 [Interaktyvus]
<http://www.infolex.lt/praktika/test/Default.aspx?Id=20&item=results&BylosNr=A-602-1186-12&Teismas=7&Tipas=10&order=1&desc=1&#middle> . [žiūrėta 2015-02-20]

²¹⁰ LVAT 2012 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-1186-12 [Interaktyvus]
<http://www.infolex.lt/praktika/test/Default.aspx?Id=20&item=results&BylosNr=A-602-1186-12&Teismas=7&Tipas=10&order=1&desc=1&#middle>

²¹¹ LVAT 2006 m. spalio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS6-407/2006

²¹² LVAT 2008 m. rugpjūčio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-146-423-08 [Interaktyvus, žiūrėta 2015-01-20] (<http://www.infolex.lt/tp/88751>) [2016-02-11]; <http://www.infolex.lt/praktika/test/Cituojama.aspx?aktoid=88751>

LVAT praktikoje pažymima, kad taikant *privalomą* ikiteisminį administracinio ginčo nagrinėjimą, įgyvendinamas principas ir administracinės justicijos sistemos tikslas, kad teismas būtų paskutinė priemonė pažeistoms teisėms ginti ir į jį būtų galima kreiptis išnaudojus visas kitas prieinamas teisinės tvarkos atstatymo priemones. LVAT praktikos apibendrinimuose pasisakyta, jog „administraciniam teismui gali būti skundžiamas ir ikiteisminio nagrinėjimo institucijos sprendimas, kuriuo atsisakoma priimti nagrinėti skundą administracinių ginčų komisijoje kai yra užkertama galimybė tolesnei bylos eigai. Pažymi, kad nenumačius sprendimų apskundimo būtų nepagrįstai suvaržyta asmens teisė į gynybą“²¹³ Apibendrinant, darytina išvada, kad privalomos ikiteisminio ginčo nagrinėjimo tvarkos nesilaikymas sąlygoja konkrečias įstatyme nustatytas teises pasekmes, todėl asmeniui turi būti numatyta ne tik galimybė sprendimą apskusti, bet ir aiškiai reglamentuota įstatymuose bei institucijų priimtuose sprendimuose ir/ar individualiuose aktuose nurodyta apskundimo tvarka, terminai.

Administraciniai ginčai, kurių nagrinėjimui įstatymuose numatyta privaloma tvarka, pirmiausia nagrinėjami viešojo administravimo institucijose ir nepriklausomose ginčų nagrinėjimo komisijose. Taigi, administracinių ginčų komisijos yra ne vienintelės institucijos, nagrinėjančios ginčus išankstine ne teismo tvarka. Todėl privaloma ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka reglamentuojama ne tik ABTĮ, bet įstatymuose, reglamentuojančiuose viešojo administravimo institucijų veiklą. Dėl darbo apimties neįmanoma išanalizuoti visų ikiteisminių administracinių ginčus nagrinėjančių institucijų bei jų veiklą reglamentuojančių teisės aktų.

Siekiant nustatyti teisinio reglamentavimo/ reguliavimo LVAT apibendrinimuose formuojama praktika dėl išankstinio privaloma ikiteismine tvarka nagrinėjimo, pagal ginčo pobūdį /veiklos sritis, ir ABTĮ atsižvelgiant į ginčo pobūdį. LVAT dėl ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo, *privaloma* ne teismine tvarka, pateikiamuose apibendrinimuose ir priimtose nutartyse dažniausiai nagrinėti administraciniai ginčai dėl šių institucijų priimtų sprendimų :

Ginčai dėl Nekilnojamojo turto registro ir kadastro veiklos. Šiame įstatyme numatyta ikiteisminė teritorinio lygmens sprendimų apskundimas ikiteismine tvarka. Asmuo, nesutikdamas su VĮ Registrų centro *teritorinio skyriaus* sprendimu, skundą privalo pateikti VĮ Registrų centrui per vieną mėnesį nuo skundžiamo sprendimo priėmimo dienos. Nesutikdamas su VĮ Registrų *centro* priimtu sprendimu, per 20 dienų nuo sprendimo gavimo dienos, asmuo turi teisę pateikti skundą apygardos administraciniam teismui ABTĮ nustatyta tvarka²¹⁴;

Ginčai dėl nustatytos nekilnojamojo turto mokestinės vertės skundai pateikiami turto vertintojui - VĮ Registrų centrui per tris mėnesius nuo nekilnojamojo turto mokestinės vertės nustatymo.

²¹³ Administracinė jurisprudencija. LVAT teismo biuletenis Nr.19, Vilnius, 210, p.479.

²¹⁴ Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto kadastro įstatymas, *Valstybės žinios*, Nr. 58-1704

Nesutikdamas su VI Registrų centro sprendimu, per 20 dienų nuo sprendimo gavimo dienos asmuo gali pateikti skundą Vilniaus apygardos administraciniam teismui.²¹⁵

Ginčai dėl valstybinio socialinio draudimo. VSDFV centrinio ginčų nagrinėjimui įteisintas privalomas ikiteisminis nagrinėjimas. Asmenys (draudėjai, apdraustieji asmenys, kiti suinteresuoti asmenys) turi teisę apskusti VSDFV teritorinių skyrių (ir kitų Fondo įstaigų, susijusių su Valstybinio socialinio draudimo fondo administravimu) sprendimus ir veiksmus (neveikimą) Fondo valdybai. Skundai dėl VSDFV *teritorinių skyrių* (ir kitų Fondo įstaigų, susijusių su Valstybinio socialinio draudimo fondo administravimu), sprendimų ir veiksmų (neveikimo) pateikiami per 20 darbo dienų nuo tos dienos, kurią suinteresuotas asmuo sužinojo arba turėjo sužinoti apie skundžiamo veiksmo atlikimą (neatlikimą) ar sprendimo priėmimą, o *skundai dėl nepriimto sprendimo* – per 20 darbo dienų nuo tos dienos, kurią baigėsi sprendimui priimti nustatytas terminas. VSDFV išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka priimtas sprendimas *gali būti* per dvidešimt dienų nuo sprendimo gavimo dienos skundžiamas Vilniaus apygardos administraciniam teismui.²¹⁶

Ginčai dėl privalomojo sveikatos draudimo. Draudžiamųjų ir teritorinių ligonių kasų ginčus dėl privalomojo sveikatos draudimo vykdymo nagrinėja teritorinės ligonių kasos taikinimo komisija. „*Teritorinės ligonių kasos taikinimo komisija privalo per 30 dienų nuo kreipimosi, o jeigu reikia papildomos informacijos ir tyrimo – papildomai per 15 dienų, išnagrinėti prašymą ir priimti sprendimą.* Draudžiamųjų ir sveikatos priežiūros įstaigų ginčus dėl privalomojo sveikatos draudimo garantuojamų paslaugų sprendžia teritorinės ligonių kasos. Įstatyme numatyta, kad „*Teritorinė ligonių kasa privalo per 30 dienų nuo kreipimosi, o jeigu reikia papildomos informacijos ir tyrimo – papildomai per 15 dienų, išnagrinėti prašymą ir priimti sprendimą. Priimtus sprendimus draudžiamasis ar sveikatos priežiūros įstatymų nustatyta tvarka gali apskusti teismui.*“²¹⁷

Ginčai dėl darbingumo lygio nustatymo (nenustatymo) jo priežasties, atsiradimo laiko ir termino. Asmuo, nesutikdamas su Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau –SADM) teritorinio skyriaus sprendimu, pirmiausia turi kreiptis į Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybą prie SADM. „*Nesutikdamas su priimtu sprendimu, asmuo turi kreiptis į Ginčų komisiją prie SADM. Tik šiai komisijai išnagrinėjus ginčą, asmuo nesutikdamas su priimtu sprendimu įgyja teisę kreiptis į Teismą*“²¹⁸ Reikia pažymėti, kad skundus dėl Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 23 str. nustatytas išimtinis priskirtinumas

²¹⁵ Lietuvos Respublikos nekilnojamo turto kadastro įstatymas, *Valstybės žinios*, Nr. 58-1704

²¹⁶ Lietuvos Respublikos valstybinių socialinių draudimo pensijų įstatymas // *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 59-1153.

²¹⁷ Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas // *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 55-1287.

²¹⁸ Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro bei Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr.A1-78/V-179 patvirtinto „Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo“ // *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 38-1253.

ikiteismine tvarka nagrinėja Ginčų komisija sudaryta prie SADM *Pažymėtina, kad „kad Ginčų komisija yra privalomo išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucija.“*²¹⁹,

Dėl draudimo nuo nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinės ligos tyrimo. Asmuo, nesutinkantis su Fondo valdybos teritorinio skyriaus direktoriaus (pavadootojo) sprendimu, turi teisę apskusti jį Fondo valdybai. Tik Fondo valdybos direktoriaus sprendimas gali būti apskustas teismui įstatymų nustatyta tvarka. Valstybinės darbo inspekcijos atsisakymas skirti papildomą ar pakartotinį tyrimą gali būti apskustas teismui. Lietuvos Respublikos vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus sprendimas dėl pareiškimų, kuriuose skundžiamas nelaimingų atsitikimų darbe tyrimas, gali būti įstatymų nustatyta tvarka skundžiamas teismui.²²⁰

Ginčai dėl muitų teisės aktų taikymo. Skundai dėl teritorinių muitinių ir specialiųjų muitinės įstaigų sprendimų ir jų nepriėmimo pateikiami Muitinės departamentui. LR Muitinės įstatymo²²¹ 88 str. nustatyta, kad ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo tos dienos, kurią suinteresuotas asmuo gavo sprendimą, o jeigu skundžiamas sprendimo nepriėmimas, – nuo tos dienos, kurią baigiasi šio įstatymo nustatytas sprendimo priėmimo terminas. „Šio įstatymo 89 str. įvardintos institucijos, kurioms pateikiami skundai - dėl teritorinių muitinių ir specialiųjų muitinės įstaigų sprendimų ir jų nepriėmimo – Muitinės departamentui; Skundai dėl Muitinės departamento sprendimų ir jų nepriėmimo - VAG komisijai arba teismui ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo tos dienos, kurią suinteresuotas asmuo gavo sprendimą, o jeigu skundžiamas sprendimo nepriėmimas, – nuo tos dienos, kurią baigiasi šio įstatymo nustatytas sprendimo priėmimo terminas“. ²²² Šio įstatymo 95 str., nustatyta, kad šio skyriaus nuostatos netaikomos mokestiniams ginčams, kurie nagrinėjami Mokesčių administravimo įstatymo nustatyta tvarka.

*Ginčų dėl teritorijų planavimo procesų ir procedūros tvarkos pažeidimo*²²³ apskundimo tvarka reglamentuota Teritorijų planavimo įstatymo 49 str. Šio straipsnio 1 d. numatyta, kad teritorijų planavimo proceso (iki teritorijų planavimo dokumento patvirtinimo) metu neteisėtai priimtus administracinius sprendimus suinteresuotų asmenų prašymu ar savo iniciatyva administracine tvarka panaikina šiuos sprendimus priėmę subjektai arba teismas. Kreiptis į sprendimus priėmusią instituciją ar teismą turi teisę asmenys, kurių teisės ir teisėti interesai yra pažeisti, taip pat šių asmenų skundų ar pranešimų pagrindu arba savo iniciatyva – pagal kompetenciją teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą atliekančios institucijos, kiti viešojo administravimo subjektai, suinteresuotos visuomenės atstovai, gindami visuomenės (viešąjį) interesą.

²¹⁹ Lietuvos Respublikos neigaliųjų integracijos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2010, Nr.60-2958

²²⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugsėjo 2 d. nutarimas Nr. 1118 „Dėl nelaimingų atsitikimų darbe tyrimo ir apskaitos nuostatų patvirtinimo“ *Valstybės žinios*. //2004, Nr.136-4945.

²²¹ Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas. *Valstybės žinios*.// 2004, Nr.73-2517, 88 str.

²²² Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas. *Valstybės žinios*.// 2004, Nr.73-2517.

²²³ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas. *Valstybės žinios*. //2013, Nr.76-3824, (24 str.)

Pagal aplinkos apsaugos kontrolės įstatymo 23 str. 2 d. priimtas privalomas nurodymas per 10 dienų nuo jo įteikimo dienos gali būti skundžiamas aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę vykdančios institucijos, kurios pareigūnas davė privalomąjį nurodymą, vadovui. Šio straipsnio 4 d. numatytas 5 darbo dienų terminas skundai išnagrinėti.

LVAT apibendrinimuose pasisakyta, jog nagrinėjant *ginčus dėl leidimo dirbti ar susipažinti su išlaptinta informacija ar asmens patikimumo pažymėjimo panaikinimo, dėl atleidimo iš karo tarnybos, dėl kariui paskirtos drausminės nuobaudos, dėl bausmių vykdymo institucijų, įstaigų ir pareigūnų veiksmų bei sprendimų* ir kt.

Apibendrinant, darytina išvada, kad viešojo administravimo institucijų priimtų sprendimų privalomo ikiteisminio nagrinėjimo tvarką reglamentuojama ABTĮ ir tik kai kuriuose viešojo administravimo institucijų įstatymuose, reglamentuojančiuose jų veiklą. Tačiau iš minėtų įstatymų, tik Muitinės įstatyme aiškiai nurodyta, kad skundas teikiamas VAG komisijai.

Išskirtinos kai kurias veiklos sritis, kurioms būdinga daugiapakopė privalomo ikiteisminio nagrinėjimo tvarka nustatyta pagal specialiuosius įstatymus-, Bausmių vykdymo kodekso 183 str. 1-3 d., Ginklų ir šaudmenų kontrolė įstatymo 40 str. 6 d., Krašto apsaugos sistemos organizavimo įstatymą ir Teismo ekspertizės įstatymo 6 str. dėl eksperto kvalifikacijos suteikimo ar nesuteikimo.

ABTĮ 17 str.. reglamentuojamas administracinių bylų priskirtinumas teismams. Šio straipsnio 2 d. nustatyta, kad „*jei kyla abejonė ar galiojančių įstatymų kolizija dėl konkretaus ginčo priskyrimo, ginčas nagrinėjamas teisme*“.²²⁴ Tokia situacija galima, kai byloje pareiškami keli tarpusavyje susiję reikalavimai, iš kurių vienam įstatyme numatyta privaloma ikiteisminio nagrinėjimo tvarka, o kitame įstatyme nėra nenumatyta ir/ar nėra privaloma. LVAT teismų praktikoje laikomasi pozicijos, „*Jei pareikšti reikalavimai tarpusavyje yra susiję, iš kurių vieni priskirtini teismo kompetencijai, o kiti ikiteisminius administracinius ginčus nagrinėjančių institucijų kompetencijai. Tokiais atvejais visi reikalavimai turi būti nagrinėjami teisme*“.²²⁵ Įstatymas numato išimtis, tais atvejais, jei skunde išdėstyti reikalavimai nėra tarpusavyje susiję, skundo reikalavimas, kuriam nustatyta *privaloma ikiteisminio nagrinėjimo tvarka*, turi būti išnagrinėtas ikiteismine tvarka prieš kreipiantis į teismą.²²⁶

Pavyzdžiui, MAI 146 str. įtvirtinta nuostata, kad skundai dėl mokesčių administratoriaus sprendimų (nenurodytų 145 str.), jų nepriėmimo, taip pat skundai dėl centrinio mokesčių administratoriaus sprendimų (jų nepriėmimo), kuriais mokestiniai ginčai nesprendžiami iš esmės, nagrinėjami ABTĮ nustatyta tvarka. Nors ABTĮ 26 str. numatyta, kad mokesčių administravimo

²²⁴ LVAT 2010 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁸⁵⁸–209-10. [Internetinė prieiga]: <http://www.infolex.lt/tp/175984?nr=6> [žiūrėta 2015-02-20]

²²⁵ LVAT 2009 m. liepos 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS¹⁴³–440-09 [Internetinė prieiga]: <http://www.infolex.lt/tp/175984?nr=6> [žiūrėta 2015-02-20]

²²⁶ LVAT 2009 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁴³⁸–778-09.[Internetinė prieiga], <http://www.infolex.lt/tp/145559?nr=1> [žiūrėta 2015-02-20]

subjektų sprendimai ar veiksmai (neveikimas) mokesčių, kitų privalomų mokėjimų klausimais, išskyrus mokestinius ginčus, skundžiami ABTĮ nustatyta tvarka, tačiau nei viename iš minėtų įstatymų nėra įvardintos šio pobūdžio ginčus ne teismo tvarka nagrinėjančios institucijos.

Pažymėtina, kad ABTĮ 44 str. 2 d. nėra aiškus teisinis reglamentavimas, ar gali būti atlyginamos ir kada turi būti atlyginamos išlaidos, patirtos nagrinėjant bylą išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijoje.

LVAT jurisprudencijoje pasisakyta, kad *„atstovavimo išlaidos, patirtos ginčą nagrinėjant išankstinio nagrinėjimo institucijose, laikomos šalies kitomis išlaidomis, susijusiomis su bylos nagrinėjimu ir gali būti priteisiamos šaliai, kurios naudai priimtas sprendimas.“*²²⁷ LVAT administracinėje byloje pažymėjo *„kad kai byla toliau teisme nenagrinėjama, patirtos išlaidos ikiteisminio nagrinėjimo institucijose vertintinos kaip turtinis nuostolis, o ne kaip bylinėjimosi išlaidos. Tokiais atvejais dėl žalos atlyginimo galima kreiptis vadovaujantis Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksu.“*²²⁸

Kitus ginčus, jeigu įstatymai nenumato kitaip, t.y. įstatymu nenustatyta specializuota institucija, išankstine ne teismo tvarka nagrinėja VAG komisija ir savivaldybių visuomeninės administracinių ginčų komisijos²²⁹. ABTĮ 27 str. reglamentuoja Savivaldybės visuomeninių administracinių ginčų komisijų kompetenciją. Šiame straipsnyje numatyta, kad asmens skundas dėl savivaldybės viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ar veiksmų (neveikimo) gali būti paduotas savivaldybės visuomeninei administracinių ginčų komisijai, jeigu įstatymai nenustato kitaip

VAG komisijai suteikta kompetencija nagrinėti skundus dėl individualių administracinių aktų ar veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje, kai pareiškėjas ar atsakovas yra centrinis valstybinio administravimo subjektas. VAG komisija pateiktų skundų (prašymų) dėl priimtų individualių administracinių aktų ar valstybės tarnautojų veiksmų ar neveikimo viešojo administravimo srityje nagrinėjimo tvarką reglamentuoja ABTĮ ir AGK įstatymas. Šio Įstatymo 10-17 str. tik numatyta administracinių ginčų komisijų sudėtis, darbo forma, teisės rengiant bylą posėdžiui, ginčų nagrinėjimo terminai, sprendimo ir jo išsiuntimo tvarka bei terminai. Pastebėtina, kad Įstatymas nereglamentuoja skundų nagrinėjimo procedūrų -bylos sustabdymo, nutraukimo, skundo palikimo nenagrinėtu skundų susijusių su asmens teisiu gynimu. Ginčų nagrinėjimo

²²⁷ LVAT 2009 m. rugsėjo 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁸²²-513-08. [Internetinė prieiga] <http://www.infolex.lt/tp/175984?nr=6>, [žiūrėta 2015-01-20]

²²⁸ LVAT 2009 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁵⁰²-1269-2009, <http://www.infolex.lt/tp/175984?nr=6> [Internetinė prieiga], [žiūrėta 2015-01-20]

²²⁹ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 26 str.

procedūros iš esmės nustatytos tik Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatuose, patvirtintuose Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu.²³⁰

Pažymėtina, kad administracinių aktų teisėtumo kontrolę atliekanti išankstinio ginčo nagrinėjimo ne teismo tvarka institucija, negali būti ginčo šalimi administracinėje byloje teisme, į kurią persikėlė ikiteismine tvarka išnagrinėtas ginčas. ABTĮ 32 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad apskundus administracinių ginčų komisijos ar kitos išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijos sprendimą, ginčo šalių procesinė padėtis nesikeičia.²³¹

LVAT apibendrinimuose ne kartą pasisakė, kad VAG komisija ir MG komisijos nepriklausomos *kvaziteisminės* institucijos. Šios institucijos, net ir tuo atveju, kai teismas sprendžia termino paduoti skundo praleidimo ar tokio termino praleidimo priežasčių klausimą, ABTĮ taikymo prasme negali būti laikoma administracinės bylos šalimi (atsakovu). Galime teigti, kad ši nuostata patvirtina, jog VAG komisija yra nepriklausoma kvaziteisminė institucija ABTĮ 32 straipsnio 2 dalies taikymo prasme.

Kad ši institucija atitinka „teismo“ sąvoką, SEVS 267 str. prasme, yra pasisakęs ir ETT. Nagrinėdamas MG komisijos 2010 prašymą dėl prejudicinio sprendimo priėmimo ETT pažymėjo, kad „*teismas*“ Bendrijos sąvoka ir ji gali apimti ne tik teismines, bet ir ikiteismines institucijas, įvertinant, ar ikiteisminio nagrinėjimo institucija gali būti pripažįstama teismu Europos Bendrijos sutarties 234 str. prasme. Svarbu atsižvelgti į visas šias aplinkybes: ar institucija įsteigta teisėtai; ar ji yra nuolatinė; ar jos jurisdikcija yra privaloma; ar jos procesas grindžiamas rungimosi principu; ar institucija taiko teisės aktus, taip pat ar ji yra nepriklausoma. ETT pateiktą prašymą priėmė, pripažindamas MG komisiją teismu pagal SESV 267 straipsnį.“²³²

MG komisija pateikė prašymus dėl prejudicinio sprendimo priėmimo 2011 m. gegužės 20 d. byloje AB „Lietuvos geležinkeliai“ prieš Vilniaus teritorinę muitinę ir Muitinės departamentą prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos²³³ bei 2013 m. spalio 7 d. byloje UAB „Fast Bunkering Klaipėda“ prieš Valstybinę mokesčių inspekciją prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos.²³⁴ Svarbu pažymėti, kad ETT šiose bylose nebesvarstė institucijos (MG komisijos) priimtumo klausimo ir priėmė sprendimus, kas patvirtina, kad pagal SEVS 267 straipsnį MG komisija laikoma teismu.

²³⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gegužės 4 d. nutarimas nr.533 „Dėl administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr.1288

²³¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr.19, 2010, [Internetinė prieiga]: <http://www.lvat.lt/lt/teis-mu-praktika/teis-mo-biuleteniai.html>, [žiūrėta 2015-02-10]

²³² ETT byloje C-385/09 Nidera Handelscompagnie prieš Lietuvos Respubliką [2010], ECLI:EU:C:2010:627 [Internetinė prieiga] <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=lt&jur=C,T,F&num=C-385/09&td=ALL>

²³³ ETT sprendimas byloje C-250/11 AB „Lietuvos geležinkeliai“ prieš Vilniaus teritorinę muitinę, Muitinės departamentą prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos [2012] ECLI:EU:C:2012:496, [Internetinė prieiga, žiūrėta 2016-02-30]: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=lt&jur=C,T,F&num=C-385/09&td=ALL>

²³⁴ ETT sprendimas byloje C-526/13 UAB „Fast Bunkering Klaipėda“ prieš Valstybinę mokesčių inspekciją prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos [2015] ECLI:EU:C:2015:536; [Internetinė prieiga, žiūrėta 2016-02-30] <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=lt&jur=C,T,F&num=C-385/09&td=ALL>

Tam, kad „institucija galėtų kreiptis ir ETT priimtų prejudicinį sprendimą, turi atitikti tris pagrindinės sąlygas - institucija ETT turi būti įvardijama kaip teismas pagal SESV 267 straipsnį, atitikti šiame straipsnyje nustatytą valstybės narės teismo sąlygą, prejudicinis sprendimas turi būti esminis institucijai sprendžiant bylą ir ETT sprendimas turi būti privalomas besikreipiančiai institucijai”²³⁵.

Analogiškos MG komisija ir VAG komisija įsteigtos 1999 m. VAG komisija įsteigta ABTĮ pagrindu, vykdo funkcijas, numatytas šiuose įstatymuose, ne teismo tvarka administracinius ginčus nagrinėjanti - kvaziteisminė institucija, turinti specialiąją kompetenciją nagrinėti administracinius ginčus. VAG komisija, kaip pagrindinė administracinius ginčus nagrinėjanti institucija, vadovaujasi ne tik ABTĮ, AGK įstatymu, Lietuvos teisės aktų nuostatomis, bet ir ES teisės aktų nuostatomis.

Ar VAG komisija gali būti pripažinta teismu SESV 267 straipsnio prasme? Manytume jog VAG komisija iš esmės atitinka anksčiau ETT numatytus kriterijus, t.y. VAG komisija įsteigta įstatymu ir yra nuolat veikianti institucija, nagrinėjanti administracinius ginčus pagal procesines normas jai įstatymu suteiktos kompetencijos ribose. Komisijos sudarymo tvarka reglamentuojama AG įstatymu. Kandidatus į komisiją tvirtina LR Vyriausybė, Teisingumo ministro teikiamu. Komisijos nariams keliamas privalomas reikalavimas turėti aukštąjį teisinį išsilavinimą. Įstatymu numatyti komisijos narių skaičius, sudarymo pagrindai, išskyrus jų atleidimo pagrindus, nors įstatyme ir numatyta, jog komisijos nariai gali būti atleisti anksčiau nei baigiasi jų kadencija, tačiau įstatyme nenumatyti komisijos atleidimo pagrindai.

VAG komisija atskaitinga LR Vyriausybei, sprendimų priėmimo procedūros numatytos AG komisijų nuostatuose, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr. 533 (LR vyriausybės 2012 m. gruodžio 12 d. nutarimo Nr. 1519 nauja redakcija), tačiau AGK įstatyme nėra nustatyti. Manytume, kad VAG komisija būtų pripažinta kaip nepriklausoma ir galėtų būti pripažinta teismu SEVS 267 straipsnio prasme, tačiau sprendimas VAG komisijos sudarymo ir pavaldumo priskirtinumo klausimas. ETT aukščiau minėtose nutartyse, sprendamas priimtino klausimą ar komisija yra nuolat veikianti ir nepriklausoma, vertino *MAI įstatyme numatytus komisijos skyrimo sudarymo ir skyrimo kriterijus*, kad Komisijos nariai skiriami 6 (šešių) metų kadencijai, Komisijos narius skiria LR Vyriausybė finansų ministro ir teisingumo ministro bendru teikimu Komisijos *nariu gali būti* skiriamas nepriekaištingos reputacijos asmuo, turintis finansų teisės ar ekonomikos magistro kvalifikacinį laipsnį arba jį atitinkantį aukštąjį išsilavinimą ir ne mažesnę kaip trejų metų darbo stažą mokesčių, muitų ar įmonių teisės srityje. Komisijos nariai privalo būti Lietuvos Respublikos piliečiai. VAG komisija skiriama 4 (keturių) metų laikotarpiui ir VAGI nėra numatytų kriterijų kuriuos vertina teismas.

²³⁵ Kūris, P. Prejudicinio sprendimo priėmimo procedūra Europos Bendrijų teisingumo teisme. *Jurisprudencija*, Mokslo darbai, ISSN 1392-6195, 2006 6 (84), 7-15; Kybartienė, E., Ar Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba yra pripažintina teismu pagal sesv 267 straipsnį? *Jurisprudencija*, ISSN 2029-2058, 2013, 20(4), p. 1427-1442

Spręsdamas klausimą dėl nešališkumo, pažymėjo, kad dėl MG komisijos atskaitingumas FM ministerijai nelaikytinas svarbiu kriterijumi pripažinti komisiją kaip nešališką. Tai, kad VAG komisija yra pavaldi LR Teisingumo ministerijai ir pagal suteiktą kompetenciją gali nagrinėti dėl centrinių valstybinio administravimo subjektų, tame tarpe ir Teisingumo ministerijos, priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, VAG komisijai neužtikrina nepriklausomumo institucine prasme. Atsižvelgiant į tai, kad VAG komisija nagrinėja skundus, kuriuose atsakovu yra institucijos, kurių sprendimai priimami vadovaujantis ES teisės aktų nuostatomis, realu, kad esant būtinumui kaip kvaziteisminė institucija galėtų kreiptis į ETT dėl prejudicinio sprendimo priėmimo nagrinėjamu klausimu.

Privalomos *ne teismo nagrinėjimo tvarkos* nesilaikymas sukelia teises pasekmes: „*teismas atsisako priimti skundą*“,²³⁶ „*skundas paliekamas nenagrinėtu, jei išankstine ginčo nagrinėjimo tvarka dar galima pasinaudoti*“,²³⁷ „*nutraukiama byla jei pareiškėjas nesilaikė tos kategorijos byloms nustatytos išankstinio bylos nagrinėjimo tvarkos ir nebegalima šia tvarka pasinaudoti*“.²³⁸

Apibendrinant, darytina išvada, kad viešo administravimo institucijos ne visais atvejais priimtuose sprendimuose nurodo apskundimo tvarką arba nurodo netinkamai ir/ar klaidinančiai, kas apsunkina asmenų teisę kreiptis į teismą įstatyme numatytu terminu dėl pažeistų teisių ir/ar įstatymu saugomo intereso gynimo. Kai kurių administracinius ginčus nagrinėjančių institucijų veiklą reglamentuojančiuose specialiuosiuose įstatymuose nėra pakankamai aiškiai reglamentuota skundų pateikimo tvarka ir terminai.

2.4. Administracinių ginčų komisijos kaip pagrindiniai išankstinio skundų prašymų nagrinėjimo ne teismo tvarka subjektai

VAG komisija įsteigta 1999 m. vykdant ABTĮ ir AGKĮ įstatymus, kurie įsigaliojo 1999 m. gegužės 1 d. Vyriausioji administracinių ginčų komisija yra bendroji ikiteisminė institucija, juridinis asmuo, valstybės biudžetinė įstaiga. Savininko teises ir pareigas įgyvendinanti institucija – LR Vyriausybė.

VAG komisijos teisinis statusas ir funkcijos nustatytos AGK įstatyme, ABTĮ bei kituose teisės aktuose. VAG įstatyme numatyta, kad VAG komisiją 4 metams iš 5 narių sudaro LR Vyriausybė Teisingumo ministro teikimu. Komisijos nariai privalo turėti aukštąjį teisinį išsilavinimą. Kitų reikalavimų Komisijos nariams nei įstatymai, nei įstatymų įgyvendinamieji aktai nenustato. Komisijos pirmininkas ir jos nariai yra valstybės tarnautojai ir jų darbas

²³⁶ Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr.85-2566

²³⁷ Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr.85-2566 (103 str.)

²³⁸ Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr.85-2566.

komisijoje laikytinas darbu pagrindinėje darbovietėje, priešingai nei savivaldybių visuomeninės administracinių ginčų komisijos, kuriose komisijos nariai dirba visuomeniniais pagrindais.

2010 birželio 10 d. priimtame AGKĮ numatyta, kad Savivaldybių tarybos gali sudaryti savivaldybių visuomenines administracinių ginčų komisijas su sprendžiamojo balso teise. Reikia pažymėti, kad savivaldybių visuomeninių administracinių ginčų komisijos šiuo metu Lietuvoje veikia ne visose savivaldybėse. Šiai dienai iš 60 savivaldybių, veiksmingos yra tik keliose savivaldybėse (Kauno, Klaipėdos miestų savivaldybės). Šių komisijų steigimas yra savivaldybių diskrecijos teisė, o tai, kad daugelyje savivaldybių jos neveikia, suponuoja klausimą ar asmenų teisės užtikrinamos šių savivaldybių aptarnaujamose teritorijose. Dėl darbo apimtys bei atsižvelgiant į tai, kad daugelyje savivaldybių visuomeninių administracinių ginčų komisijų neveiksmingos, jų veikla darbe plačiau nėra analizuojama.

VAG komisija įsteigta įstatymu kaip ne teismo tvarka administracinius ginčus nagrinėjanti kvaziteisminė institucija, ABTĮ 28 straipsnio taikymo prasme VAG komisija yra pagrindinis subjektas, nagrinėjantis ikiteisminius administracinius ginčus.

VAG komisijos veiklą reglamentuojantys teisės aktai yra – ABTĮ, AGK įstatymas ir Administracinių ginčų komisijos nuostatai²³⁹. AGK įstatymu nustatyta bendra ikiteisminių skundų (prašymų) dėl priimtų individualių administracinių aktų ar valstybės tarnautojų veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje nagrinėjimo tvarka. Įstatymo 2 straipsnis reglamentuoja, kad Vyriausioji administracinių ginčų komisija nagrinėja skundus (prašymus) dėl priimtų individualių administracinių aktų ar viešojo administravimo subjektų veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje ir sprendžia ginčus, kurie priskirti *Vilniaus apygardos administracinio teismo papildomai kompetencijai*.²⁴⁰

Nors VAG komisijos kompetencija nagrinėti skundus (prašymus) dėl priimtų individualių administracinių aktų ar viešojo administravimo subjektų veiksmų (neveikimo), *priskirtus Vilniaus apygardos administracinio teismo papildomai kompetencijai*, tačiau nei minėtame Įstatyme nei ABTĮ 25 str., nėra įvardijamos institucijos, dėl kurių priimtų sprendimų išnagrinėjus ginčą ikiteismine tvarka, skundas (prašymas) gali būti pateikiamas. VAG komisijai. ABTĮ 28 str. tik numatyta, jog VAG komisija nenagrinėja 16 straipsnio 2 ir 3 dalyse, 18 straipsnyje, 19 straipsnyje ir 20 straipsnio 1 dalyje nurodytų ginčų (bylų), mokesčių bylų, taip pat administracinių ginčų, kuriems nagrinėti įstatymai numato kitokią tvarką.

AGK įstatyme 10-17 straipsniuose numatyta: administracinių ginčų komisijų sudėtis, darbo forma, teisės rengiant bylą posėdžiui, ginčų nagrinėjimo terminai, sprendimo ir jo išsiuntimo tvarka bei terminai. Tačiau AG įstatymas *nereglamentuoja* skundų nagrinėjimo procedūrų - bylos

²³⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. vasario 25 d. nutarimas Nr. 207 „Dėl Vyriausiosios ginčų nagrinėjimo komisijos sudarymo ir jos darbo organizavimo“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 41-1288

²⁴⁰ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr.13-310

sustabdymo, nutraukimo, skundo palikimo nenagrinėtu ir kt. Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatuose reglamentuoja skundo priimtino klausimus (18 punktą), nustatyti VAG komisijoje gautų bylų nutraukimo kriterijai (44.5 punkte). Tačiau nei įstatyme, nei nuostatuose skundų nagrinėjimo procedūros *nereglamentuojamos*.

Kadangi VAG komisijos nagrinėjami administraciniai ginčai, susiję su asmens teisių ir įstatymo saugomo intereso gynimu, tai lemia būtinumą, jog aukščiau minėtos skundų nagrinėjimo procedūros būtų reglamentuojamos įstatymu. Tokia nuostata įtvirtinta LR Konstitucinėje jurisprudencijoje.²⁴¹

Išanalizavus VAG komisijos veiklos ataskaitų 2012-2015 metų duomenis, nustatyta, kad gaunamų skundų skaičiaus didėja. Ženklus skundų skaičiaus didėjimas pastebimas 2010 ir 2013 metais (žiūrėti 1 lentelę). VAG komisijos 2010 metų veiklos ataskaitoje pažyma, jog dėl pasikeitusio institucijų statuso ir pavaldumo, dalis panaikintų apskričių administracinių ginčų komisijų darbo krūvio teko VAG komisijai. Nuo 2010 m. liepos 1 dienos²⁴² buvo panaikintos administracinius ginčus dėl teritorinių viešojo administravimo subjektų išankstine ne teismo tvarka nagrinėjusios apskričių administracinių ginčų komisijos. (žiūrėti 2 pav. 1 priedas).

Analizuojant VAG komisijų gautų skundų, priimtų sprendimų ir tenkintų skundų dinamiką 2012–2015 metais, pastebimas gaunamų skundų skaičiaus ženklus padidėjimas nuo 2013 metų. Tačiau 2014 metais palyginus su 2013 padidėjo neženkliai. VAG komisijos 2013 metų veiklos pateiktos ataskaitoje nurodyta, kad „Ypač padidėjo skundų dėl Energetikos ministerijos ir jos kuruojamų sričių, kurių nulėmė ginčai dėl alternatyvios energetikos: pareiškėjai kreipėsi dėl leidimo, reikalingo vykdyti veiklą energetikos sektoriuje, neišdavimo bei dėl išlaidų, susijusių su elektrinės projekto įgyvendinimu, kompensavimo sprendimų. 2012 m. skundai, susiję su Energetikos ministerijos veiklos sritimi, sudarė 8%, tuo tarpu 2013 m. jų padaugėjo iki 23%. Tačiau sumažėjo skundų, susijusių su socialinės apsaugos sektoriumi. 2012 m. skundai dėl socialinės apsaugos sudarė 11%, o 2013 m. – tik 3% visų Komisijos nagrinėtų ginčų“.²⁴³

Galime teigti, kad gaunamų skundų skaičiaus didėjimo ar mažėjimo tendencijos tam tikrose administracinių ginčų srityse didelės įtakos komisijos darbo krūviui neturi, tačiau ženklus gaunamų skundų padidėjimas galimas esant valdymo institucijų struktūriniais pakeitimams (dėl institucijų centralizavimo ir/ar funkcijų perskirstymo).

Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų 18 punktas reglamentuoja skundo priimtino klausimus. VAG komisija nagrinėja administracinius ginčus ikiteismine tvarka gavus

²⁴¹ Konstitucinio teismo 2005 m. spalio 26 d. nutarimas byloje Nr.2/5, Internetinė prieiga: <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta435/content> [žiūrėta 2015-01-20]

²⁴² 2010 m. birželio 22 d. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo 2, 3, 5, 6, 18 straipsnių pakeitimo ir 4 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas, *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 76-3871.

²⁴³ Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2013 -2015 metų veiklos ataskaitos. [žiūrėta 2014-10-15], <http://www.vagk.lt/Files/www.vagk.lt/2013%20m.%20VAGK%20metinė%20veiklos%20ataskaita.pdf>

tik pareiškėjo skundą.²⁴⁴ Vadovaujantis šio straipsnio 18.1 punktu komisijos pirmininkas sprendžia ar priimti skundą (prašymą) nagrinėti. Šio straipsnio 18.2-18.4 punktuose numatyti kiti galimi sprendimai atvejais: atsisakyti priimti skundą (prašymą) nagrinėti; nustatyti pareiškėjui 14 dienų terminą ištaisyti skundo (prašymo) trūkumus; neištaisius per nustatytą terminą skundo (prašymo) trūkumų, atsisakyti jį priimti ir grąžinti skundą (prašymą) padavusiam asmeniui.

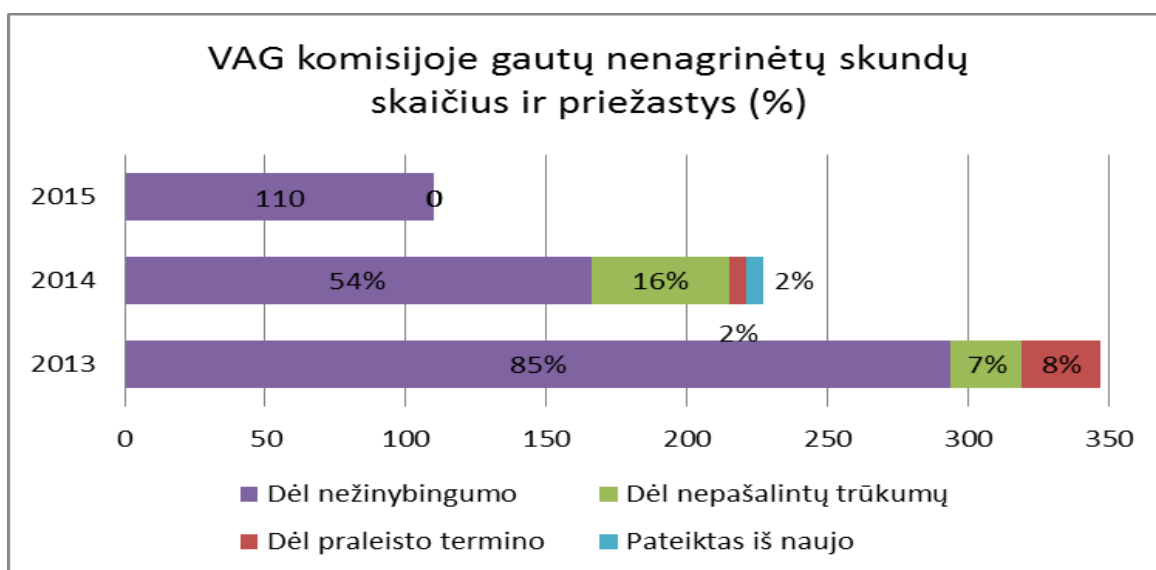
Pasak Puškorius, S. „efektyvumas gali būti vertinamas kaip santykis tarp pageidautinų veiklos rezultatų ir panaudotų tiems rezultatams pasiekti *kompleksinių* išteklių, indėlių, išlaidų bei kitų resursų“²⁴⁵. VAG komisijos veiklos efektyvumui (veiksmingumui) įvertinti analizuoti VAG komisijos strateginiai planai, VAG komisijos **2013-2015** pateiktų ataskaitų duomenis, pagal VAG įstatyme ir VAG komisijos nuostatuose numatytus kriterijus. Darbe pagal minėtus kriterijus duomenis pateikiami ir analizuojami tik 2013-2015 metų laikotarpio, kadangi dėl objektyvių priežasčių VAG komisijoje ankstesnių metų duomenis pagal numatytus kriterijus nebuvo sisteminami.

Pagal VAG komisijos pateiktus duomenis nustatyta, kad didžiąją dalį gautų skundų atsisakyta priimti kaip *nežinybingus komisijai*. VAG komisijoje 2013 m. atsisakyta priimti 347 skundus, iš jų 294 dėl *nežinybingumo*, 2014 m. atsisakyta priimti 309 skundus, iš jų 166 dėl *nežinybingumo*, 2015 metais – 110 skundų dėl *nežinybingumo*. Didžiąją dalį sudaro priimti sprendimai dėl *nežinybingumo*. Atitinkamai 2013 m. - 85%, 2014 m. - 54%, 2015 m. – 17%. Dėl *praleisto termino* atsisakyta priimti 2013 m. - 28 skundai, 2014 m. - 6 skundai, kas atitinkamai sudarė 2013 m. - 7%, 2014 m.- ir 16% nuo visų atsisakytų priimti skundų skaičiaus. Lentelėje pateikiami duomenis procentine išraiška, įvertinus gaunamų skundų skaičių ir atsisakytų priimti skundų santykį pagal AG komisijos nuostatuose nustatytus kriterijus.

²⁴⁴ Pranavičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje. Monografija*. Vilnius, Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 162.

²⁴⁵ Puškorius, S. 3E koncepcijos plėtra, *Viešojo politika ir administravimas*, ISSN 1648-2603, 2002, Nr.3

3 paveikslas: VAGK komisijoje atsisakytų priimti skundų pasiskirstymas pagal VAG komisijos nuostatuose numatytus kriterijus



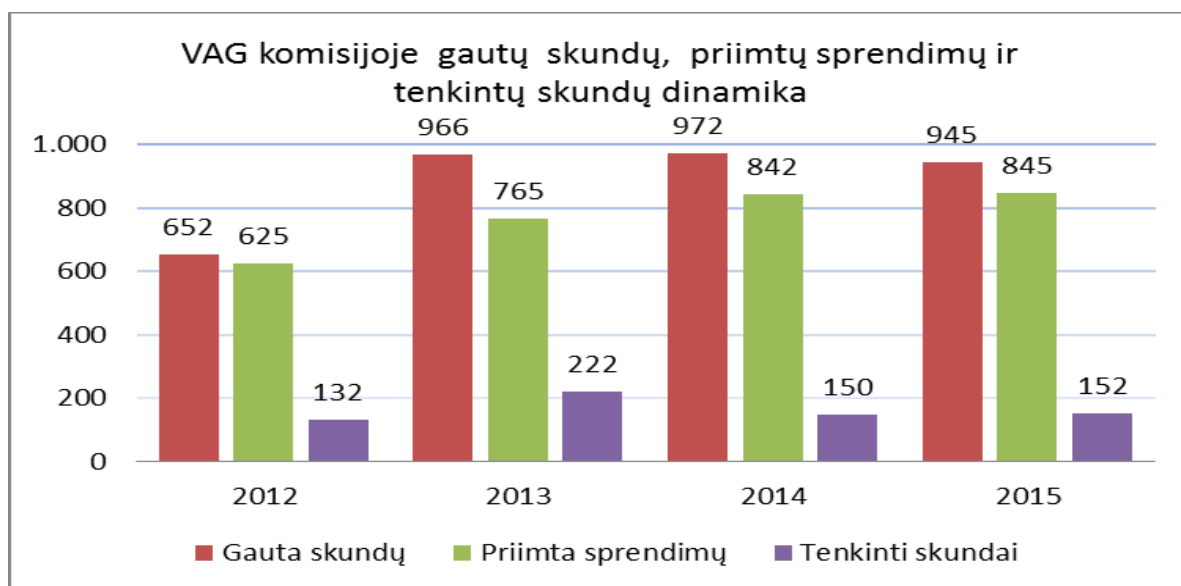
Šaltinis: parengta autorės pagal VAG komisijos -2012-2015 veiklos ataskaitų duomenis

Apibendrinant, darytina išvada, jog pripažintų nežinybingais skundų padavimo priežastimi gali būti tai, jog besikreipiantiems asmenims nėra aišku kokiai ikiteismine tvarka nagrinėjančiai institucijai turi būti pateiktas skundas. Taip pat, dėl sprendimus priėmusių institucijų asmenų netinkamo informavimo dėl jų apskundimo ir/ar nepakankama informacijos sklaida ir/ar visuomenės informavimas. 2014-2016 metų ir 2015-2017 metų strateginiuose veiklos planuose²⁴⁶ numatytas VAG komisijos strateginis tikslas - užtikrinti asmenų teisę spręsti ginčus be teismo, Šio tikslo įgyvendinimui numatytas uždavinys - operatyviai išankstine ne teismo tvarka nagrinėti administracinius ginčus. VAG komisijos strateginiuose planuose, kurie yra sudaromi kiekvienais metais, numatyti du veiklos vertinimo kriterijai – planuojamų išnagrinėti skundų skaičius – 500 ir 14 dienų nagrinėjimo terminas. Analizuotose VAG komisijos ataskaitose nurodoma, kad plane numatytas išnagrinėti skundų skaičius (500) įvykdytas ir viršytas, gauti skundai (prašymai) išnagrinėti nepraleidus įstatyme nustatyto 14 dienų termino.

Išanalizavus VAG komisijos 2012-2015 ataskaitų duomenis, nustatyta, kad priimtų sprendimų skaičius kiekvienais metais viršija strateginiame plane numatytų išnagrinėti skundų skaičių. Priimtų sprendimų skaičius atitinkamais laikotarpiais sudarė – 2012 - 625, 2013 -765, 2013 -842, 2015 -845.

²⁴⁶ Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2012-2015 metų veiklos ataskaitos. [Internetinė prieiga]: <http://vagk.lt/lt> [žiūrėta 2015-01-15]

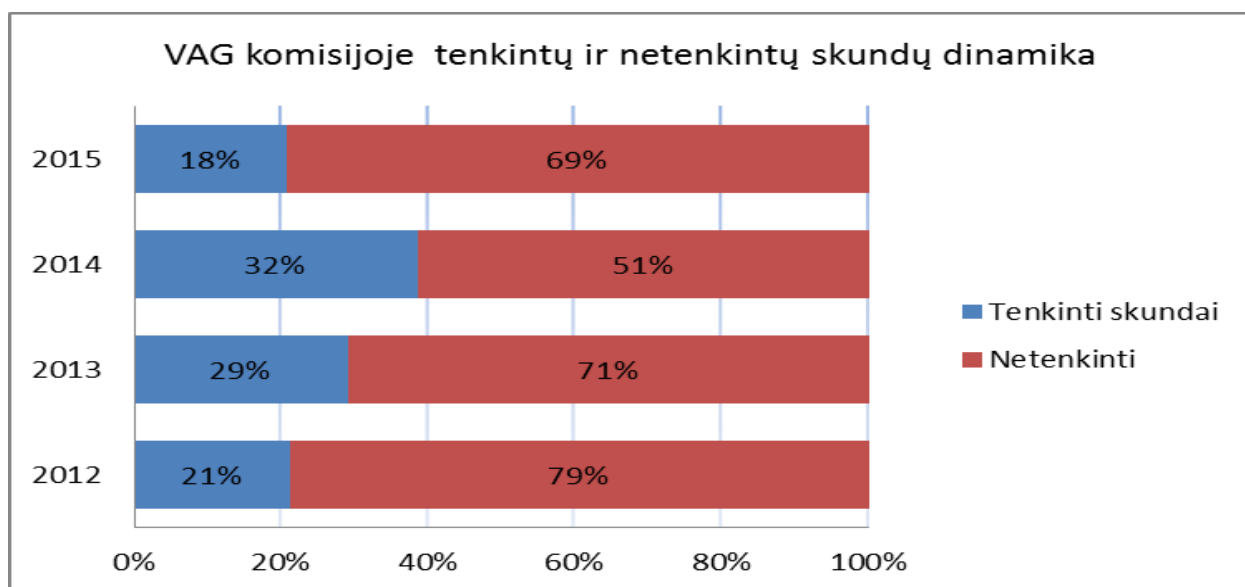
4 paveikslas: VAG komisijoje gautų skundų, priimtų sprendimų bei tenkintų skundų dinamika



Šaltinis: parengta autorės pagal VAG komisijos -2012-2015 veiklos ataskaitų duomenis

Skundus pateikusių asmenų (pareiškėjų) *tenkintų skundų* skaičius nuo priimtų sprendimų atitinkamai sudarė: 2012 m. – 132, 2013 m. -222 ir 2014 m. -150, 2015- 152. Pagal VAG komisijos pateiktų ataskaitų duomenis, *patenkintų skundų* procentas nuo priimtų sprendimų sudarė atitinkamai 2012 metais – 21 %, 2013 metais – 29%, 2014 metais -32%, **2015 m -18%**. Analizės duomenis pateikti 4 paveiksle.

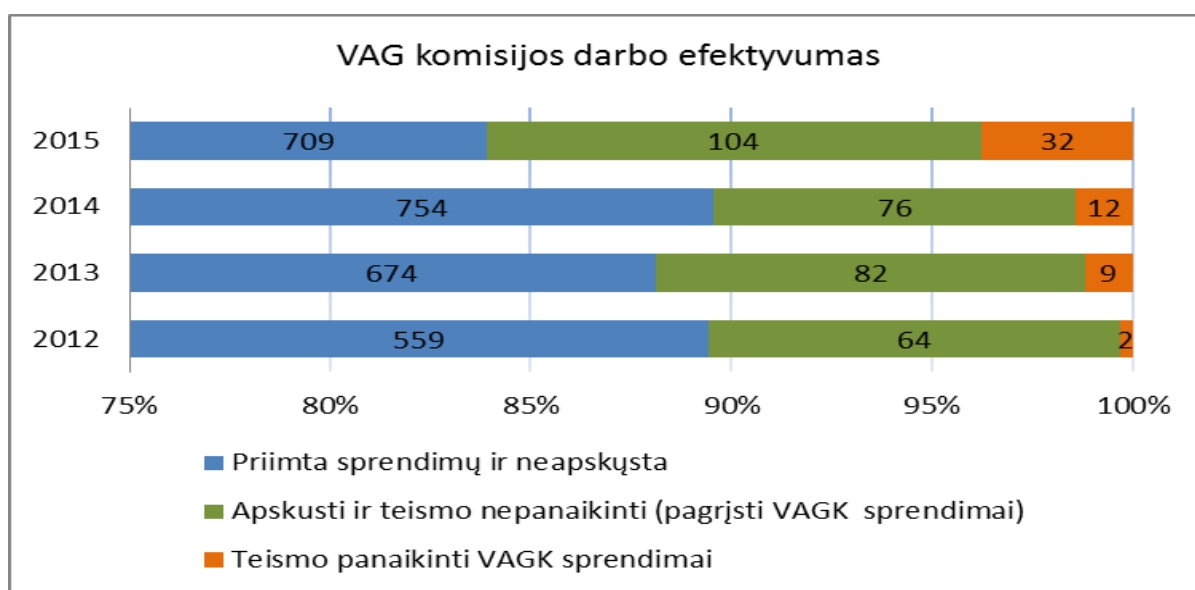
5 paveikslas: VAG komisijoje tenkintų ir netenkintų skundų dinamika



Šaltinis: parengta autorės pagal VAG komisijos -2012-2015 veiklos ataskaitų duomenis.

VAG komisijos ataskaitose priežastys, kurios lėmė 2013 m. tenkintų skundų skaičiaus didėjimą ir kokioje administracinių ginčų srityje patenkinta daugiausia skundu VAG komisijos veiklos ataskaitoje nedetalizuota. Įvertinus tai, kad prieš kreipiantis į VAG komisiją, skundai turi būti išnagrinėti centrinių valstybinių administravimo subjektų išanalizavus ataskaitų duomenis, **galime teigti**, kad VAG komisija paliko galioti centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtus sprendimus, t.y. VAG komisija pareiškėjų skundus atmetė. VAG komisijoje priimtų sprendimų, kurio proceso šalys neskundė atitinkamais laikotarpiais sudarė: 2012 - 430, 2013 - 674, 2014 - 754 ir 2015 - 709 sprendimai. Akivaizdu, kad didžioji dalis VAG komisijoje priimtų sprendimų pareiškėjus tenkino, bylos išspręstos iki teismo.

6 paveikslas. VAG komisijos priimtų sprendimų efektyvumo analizė

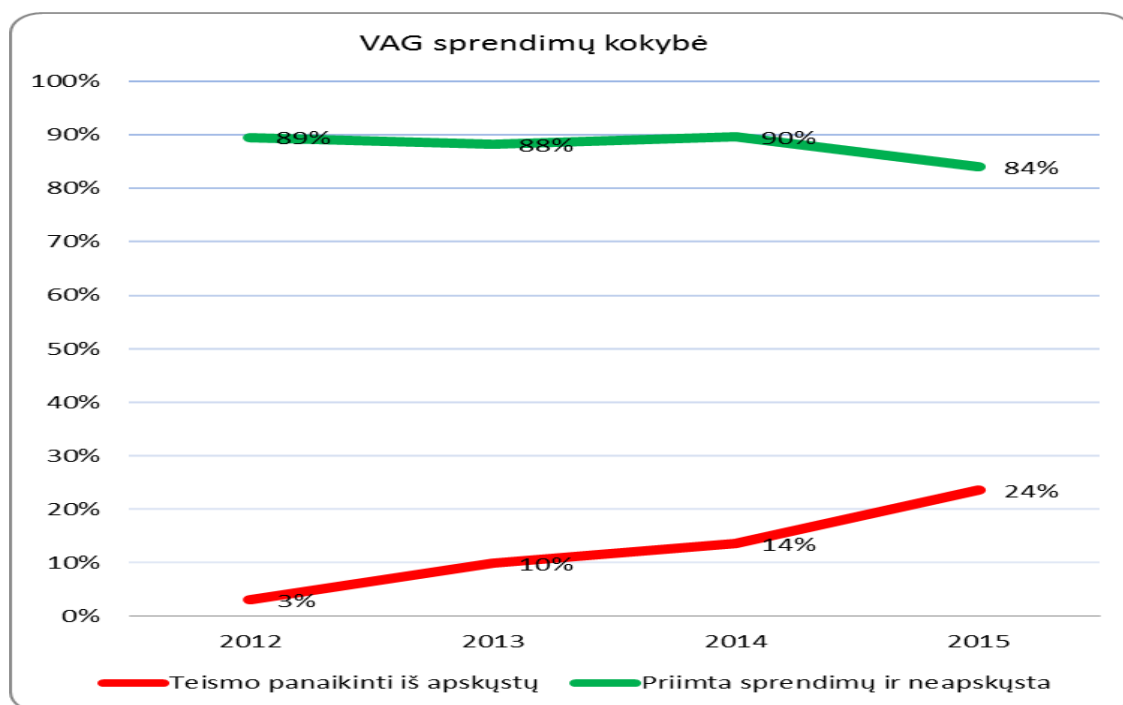


Šaltinis: parengta autorės pagal VAG komisijos -2012-2015 veiklos ataskaitų duomenis

VAG komisijos vienintelė vykdoma funkcija pagal įstatymu suteiktą kompetenciją nagrinėti administracinius ginčus ikiteismine tvarka. Pagal VAG komisijos vykdomą veiklos pobūdį, komisijoje išnagrinėtų ir neapskustų sprendimų skaičius gali būti laikomas kaip veiklos efektyvumo vertinimo kriterijus.²⁴⁷ Galime teigti, kad šiose bylose VAG komisija pasiekia savo, kaip ikiteisminio skundų nagrinėjimo institucijos, tikslus. VAG vidutiniškai (2012-2015 m.) po 674 bylų per metus sumažino teismų darbo krūvį.

²⁴⁷ Tarptautinių žodžių žodynas sąvoką „efektyvumas“ aiškina taip: *efektyvumas* – rezultatų ir sąnaudų (lėšų, resursų, ir kt.) palyginimo laipsnis. Šis apibrėžimas rodo, kad efektyvumą galima įvertinti palyginant gautą rezultatą su sąnaudomis, gautomis siekiant rezultato.

7 paveikslas: VAG komisijos priimtų sprendimų kokybės analizė



Šaltinis: parengta autorės pagal VAG komisijos -2012-2015 veiklos ataskaitų duomenis

Išanalizavus VAG komisijos 2012-2015 metų ataskaitų duomenis, nustatyta, jog labai neženklius skaičius VAG komisijos priimtų sprendimų yra skundžiama teismui. Skundžiamų sprendimų teismui skaičius 2012-2015 metų laikotarpiu nedidėjo, kaip ir teismo panaikintų apskūstų sprendimų skaičius. Atitinkamais laikotarpiais VAG komisijos priimtų ir apskūstų VAAT sprendimų skaičius nuo priimtų sprendimų skaičiaus sudarė: 2012 m. - 13% panaikinta 3%, 2013 m. - 12%, panaikinta – 1%, 2014 m. – 10%, panaikinta 1% ir 2015 m. 16%, panaikinta 4%. Pažymėtina, kad iš 2015 metais panaikintų 32 sprendimų, iš jų 13 sprendimų panaikinta šalims sudarius taikos sutartį. Autorės nuomone, ginčą VAAT išsprendus šalims taikos sutartimi ir dėl šios priežasties panaikinus VAG komisijos sprendimus, jie negali būti pripažinti nepagrįstais vertinant VAG komisijos darbo kokybę.

VAG komisijos darbo kokybę galima vertinti dviem kriterijais: teismo panaikintų sprendimų skaičius ir neginčytų sprendimų skaičius. Pastarasis kriterijus apibūdina, kokia dalis ikiteismine tvarka VAG komisijoje priimtų sprendimų, realiai sumažino VAAT gautinų skundų skaičių.

Neginčytų sprendimų skaičius (dalis): komisijoje išnagrinėtų ir neapskūstų sprendimų dalis iš visų komisijoje išnagrinėtų sprendimų. Šis kriterijus apibūdina, kokia dalimi ikiteismine tvarka VAG komisijoje priimti sprendimai, realiai sumažino VAAT gautinų skundų skaičių.

Teismo panaikintų sprendimų skaičius : teismo panaikintų sprendimų skaičiaus dalis nuo teismui apskūstų sprendimų skaičiaus svarbus kokybinis veiklos rodiklis.

Išanalizavus šių kriterijų dinamiką, nustatyta, kad pastarųjų metų tendencija byloja apie skundžiamų sprendimų skaičių, mažėja neginčytų sprendimų, tačiau, nors ir neženkiai, pastebimas teisme panaikintų sprendimų skaičius didėjimas (darbo kokybės mažėjimas).

Apibendrinant, darytina išvada, kad atliekant Komisijos efektyvumo vertinimą, turėtų būti atsižvelgiama ne tik išnagrinėtų skundų skaičių bet ir priimtų sprendimų kokybę. Galime teigti jog VAG komisijos veiklos efektyvumo vertinimo kriterijai leidžia įvertinti, kaip efektyviai panaudoti finansiniai, žmogiškieji ištekliai, pasiekiant savo, kaip ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijos, tikslus. Šis rodiklis parodo santykį tarp išteklių ir pasiektų rezultatų²⁴⁸

Darytina išvada, kad nepakankamai aiškus skundų pateikimo reglamentavimas VAG komisijai administracinių ginčų priskirtinumo klausimais. Tikslinga VAG komisijos priimamų sprendimų procedūras nagrinėjant administracinius ginčai ne teismine tvarka reglamentuoti/ numatyti įstatyme (Administracinių ginčų komisijos įstatyme, ABTĮ, AG įstatyme). VAG komisijai numatyta galimybė esant ginčo šalių pageidavimui, užbaigti bylą taikos sutartimi. Šios pareigos įgyvendinimui komisija negali nesant teisinio reglamentavimo.

Pažymėtina, kad administracinių ginčų nagrinėjimas ne teismo tvarka mažina teismų darbo krūvį bei padeda asmenims ginčus išspręsti greičiau ir paprasčiau, nesikreipiant į teismą.

²⁴⁸ LR Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr.827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2002, Nr.102-5279.

III. IKITEISMINIŲ ADMINISTRACINIŲ GINČŲ NAGRINĖJIMO SISTEMOS IR VEIKLOS PROCESINIO REGLAMENTAVIMO TOBULINIMO ĮŽVALGOS

3.1. Ikteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų sistemos aplinkos (socialinių, politinių, socialinių psichologinių, vadybinių, teisinių) veiksmų bei išteklių analizė

Viešojo sektoriaus, tame tarpe ir administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų veikla priklauso nuo šalies politinės ir socialinės aplinkos, todėl šių institucijų strategija turi būti suderinta su šalies politiniais prioritetais. Pagal LR Vyriausybės patvirtintą strateginio planavimo metodiką, „strateginis planavimas – procesas, kurio metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai vykdyti institucijų misiją, pasiekti numatytus tikslus ir rezultatus, veiksmingai panaudojant finansinius, materialinius ir žmogiškuosius išteklius“²⁴⁹. Kiekvienas strateginės analizės objektas konkretizuojamas pagal strateginio planavimo metodiką, kurioje aplinka skirstoma į bendrąją ir specialiąją. Reikia pažymėti, kad aplinkos detalizavimo požiūriu metodikos reikalavimai kito. Šiuo metu galiojanti metodika leidžia parengti analizę taikant racionalesnės sudėties aplinkos veiksmų sąrašą jį papildant specialiajai aplinkai būdingais veiksniais – ekologinių, teisinių ir/ar institucijos įtakos pagal kuruojamas valdymo sritis. Makro-aplinkos analizė, tai išorinių veiksmų ir tendencijų nustatymas²⁵⁰. Vienas populiariausių metodų, kuris taikomas strateginio planavimo metodikoje aplinkos analizei atlikti – PEST analizė. Aplinkos analizė leidžia nustatyti išorinius veiksmus, kurie gali turėti ir/ar turi įtakos institucijų veiklos turiniui ir/ar veiklos sričių rezultatams. PEST analizės metu nustatomi išorinės aplinkos veiksniai ir įvertinamas galimas jų poveikis institucijų veiklai. Išorės aplinkos analizė šiame darbe atliekama, siekiant nustatyti ikiteisminių ginčų nagrinėjimo institucijų sistemos aplinkai įtakos turinčius veiksmus - politinius, ekonominius, socialinius ir technologinius.

1 lentelė. Išorės aplinkos veiksniai, įtakojančys ikiteisminius administracinius ginčus nagrinėjančių institucijų veiklos sritis (valdymą)

Išorės aplinkos veiksniai	Turinys/aprašymas
Politiniai	Vidaus ir išorės politika – ginčus nagrinėjančių institucijų veikla yra įtakojama įstatymų leidžiamosios valdžios ir teisėkūros iniciatyvos teisę turinčių politinių atstovų, priimant ir inicijuojant priimti įstatymus, teisės aktus, reglamentuojančius administracinių ginčų nagrinėjimą ikiteismine

²⁴⁹ Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr.57-2312; 2010, Nr. 1220, *Žin.*, 2010, Nr. 102-5279 (2010-08-28)

²⁵⁰ Arimavičiūtė, M. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius. Mykolo Romerio universitetas, 2005, p.120.

	tvarka, bet ir institucijų veiklos administravimą. Institucijų strateginių tikslų įgyvendinimas priklauso nuo priimamų teisės aktų stabilumo, aiškumo bei jų atitikimo LR konstitucijai, įstatymams. Įsipareigojimai dėl ES pirminės teisės aktų taikymo ir įsipareigojimai taikyti ES teisės aktų nuostatas, reglamentuojančias žmogaus teisių apsaugą sprendžiant administracinius ginčus
Ekonominiai	Šalies ar atitinkamo ūkio sektoriaus makroekonominiai aplinkos pokyčiai, lemiantys žmonių pragyvenimo lygį, užimtumą bei veiklos sąlygas.
Socialiniai	Demografiniai, vertybių bei kiti pokyčiai, kurie būdingi tam tikram visuomenės raidos etapui. Siekiama nustatyti kokia įtaką vykstančios ir/ar numatomos permainos turi ar gali turėti institucijų veiklą.
Technologiniai	Vertinamas naujų technologijų, informacijos srautų poveikis institucijų reguliuojamai sričiai, jų valdymui bei tarpusavio ryšiams.

Šaltinis: Sudaryta autorės

Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų išorės veiksnų nustatymui analizuotos LR Vyriausybės 2012-2016 metų programinės²⁵¹ nuostatos, Teisingumo ministerijos ir VAG komisijos strateginiuose veiklos planuose ir veiklos ataskaitose pateikta informacija ir duomenis bei teisės aktų, reglamentuojančių administracinių ginčų nagrinėjimą ne teismo tvarka, nuostatos.

Politiniai ir teisiniai veiksniai, dažniausiai yra lemiami valdžios politinių sprendimų. Naujų įstatymų priėmimas ir/ar jų pakeitimas gali įtakoti institucijų veiklos reglamentavimą ir yra bene svarbiausi veiksniai, galintys nulemti ikiteisminio administracinių ginčų sistemos reguliavimą. Politiniai procesai šalyje sąlygoja ikiteisminius administracinius ginčus nagrinėjančių institucijų sistemos pokyčius, naujų funkcijų delegavimą bei gali įtakoti jų įgyvendinamų priemonių tęstinumą. Paminėtinas vienas svarbiausių užsienio politinių veiksnų, turinčių įtakos ikiteisminio administracinių ginčų sistemos institucijų veiklai - Lietuvos narystė Europos sąjungoje. Narystė ES įpareigoja taikyti ir ETT jurisprudencijoje formuojamą praktiką nagrinėjant administracinius ginčus teismuose, formuojant LVAT praktiką. Šia praktika vadovaujasi ir taiko ir ne teismo tvarka administracinius ginčus nagrinėjančios institucijos dėl asmens pažeistos ar ginčijamos jo teisės ar įstatymų saugomo intereso, pripažįstant, jog žmogaus teisės –aukščiausia vertybė ir jų apsauga yra demokratinių valstybių vidaus ir užsienio politikos prioritetas.

Pasak M. Arimavičiūtės *„politiniai veiksniai padeda arba trukdo institucijai (nagrinėjamu atveju ir institucijų sistemai) įgyvendinti vyriausybės prioritetinius strateginius tikslus, vykdyti*

²⁵¹ Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr.XII-51 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, *Valstybės žinios*, Nr.149-7630.

vyriausybės programos įgyvendinimo priemonės ir gali priversti instituciją keisti strateginę veiklos planą”²⁵². Svarbu nustatyti, kokios politinės permainos laukia ateityje ir kokią įtaką jos gali daryti institucijų sistemai, kokių gali atsirasti galimybių ir kokių gali kilti grėsmių. Šiame darbe 1 ir 2 skyriuose buvo analizuoti ir aptarti ikiteisminio administracinių ginčų sistemos veiklą reglamentuojantys/reguliuojantys teisės aktai, LR Vyriausybės 2012-2016 programos nuostatos ir numatytų priemonių įgyvendinimas, teisės aktai susiję su ikiteisminio administracinius ginčus nagrinėjančių institucijų veiklos teisiniu reglamentavimu bei ES pirminės teisės aktai, rekomendacijos.

Akivaizdu, kad politiniai teisiniai veiksniai turi didelę įtaką ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų veiklai. Be to, naujai priimti teisės aktais ar jų pakeitimais gali numatyti papildomas funkcijas ar veiklos sritis. Pavyzdžiui, Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijoje numatyta taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) administraciniame procese plėtra siekiant sudaryti sąlygas vystyti taikos sutarties institutą, numatant, jog *mediacija* būtų taikoma nagrinėjant ginčus administracinių ginčų komisijose. Taigi, VAG komisijai, kaip pagrindinei administracinius ginčus nagrinėjančiai institucijai, numatyta suteikti papildomas kompetencijas. Siekiant įgyvendinti Koncepcijoje siūlomas teisinio reguliavimo nuostatas, planuojama pakeisti administracinių ginčų nagrinėjimą reglamentuojančius teisės aktus - ABTĮ, VAĮ, AGK įstatymą, Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatus.

Ne mažiau svarbūs **ekonominiai ir socialiniai veiksniai**. Visuomenėje nuolat vyksta socialiniai pokyčiai, kurie veikia administracinę teisę. Tik nustačius galimus socialinius pokyčius galima numatyti permainas, atskleisti administracinės teisės kaitą lemiančius veiksnus. Anot A. Urmono „*Administracinė teisė gebės atlikti savo funkcijas, jei laiku ir tinkamai reaguos į ją formuojančios aplinkos pokyčius. Todėl administracinė teisė turi gebėti konstitucinių principų kontrolės pagrindu strategiškai reaguoti į aplinkos permainas. Ji privalo naujai įvertinti ir prireikus keisti teisinio reguliavimo priemones ir metodus pradėdama nuo administracinio teisinio reguliavimo sistemos analizės ir atnaujinimo*“²⁵³. Pritariant šiam pastebėjimui pažymėtina, kad socialiniai veiksniai gali įtakoti naujų teisinių konfliktų (ginčų) atsiradimą, kurie sprendžiami ir nagrinėjami ikiteisminių ginčų nagrinėjimo institucijose. Ekonominių veiksnių įtaka pakankamai svarbi, nes ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos yra valstybinės įstaigos ir organizacijos, kurios yra išlaikomos iš valstybės biudžeto lėšų. Ekonominiai veiksniai lemia ne tik minėtų institucijų materialinį, techninį aprūpinimą, bet ir darbuotojų socialines garantijas, kvalifikacijos kėlimo galimybes ir kt.

²⁵² Arimavičiūtė, M. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius. Mykolo Romerio universitetas, 2005, p.120.

²⁵³ Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*, Mokslo darbai, 2006, 5(83), 37-47.

Technologiniai veiksniai. Technologinių priemonių diegimas ir efektyvus pritaikymas padeda mažinti darbo laiko sąnaudas, mažesnėmis sąnaudomis ir operatyviai atlikti reikalingos informacijos paiešką, efektyviau naudoti institucijų (organizacijų) vidaus išteklius – tiek žmogiškuosius, tiek materialinius). Poreikį technologijų plėtrai lemia LR Vyriausybės įgyvendinamas projektas e.valdžia, reikalavimai kuo plačiau informuoti visuomenę apie institucijų teikiamas paslaugas bei numatomi reikalavimai institucijų internetinėms svetainėms.

Nors administracinius ginčus nagrinėja ne tik administracinių ginčų komisijos, bet ir kitos viešojo administravimo institucijos, kurioms įstatymu suteikta teisė nagrinėti administracinius ginčus ne teismo tvarka, įvertinus išorės veiksnius, plačiau analizuojama VAG komisijos vidaus veiksmų analizė, nes pagrindinė ikiteisminė tvarka administracinius ginčus nagrinėjanti institucija ABTĮ taikymo prasme yra VAG komisija.

Šio darbo skyriuose analizuota ikiteisminių administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų sistema, jų kompetenciją reglamentuojantys teisės aktai, todėl šiame poskyryje plačiau analizuojama pagrindinės administracinius ginčus nagrinėjančios institucijos - VAG komisijos vidaus veiksmų analizė, dėl šio darbo apimties bei atsižvelgiant į tai, kad tik kelių Savivaldybių administracinių ginčų komisijos yra veiksmingos, šiame darbe plačiau neanalizuojama.

Atliekant VAG komisijos vidaus veiksmų analizę (žmogiškųjų, finansinių ir materialinių išteklių sudėties, struktūra ir paskirtis/vaidmens analizė) remtasi LR Vyriausybės 2013-2016 metų programa, LR vyriausybės 2013-2016 metų strateginiu planu, VAG komisijos internetinėje svetainėje viešai skelbiama informacija – strateginiais planais, veiklos ataskaitomis.

VAG komisijos strateginiame plane²⁵⁴ numatytas tikslas - užtikrinti asmenų teisę spręsti ginčus be teismo. Šis strateginis tikslas numatytas įgyvendinant LR Vyriausybės 2012-2016 metų programos, 11 ir 460 punktų nuostatas dėl teisingumo principo įgyvendinimo visų teisėsaugos institucijų veikloje bei ginčų taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros ir efektyvumo, vadovaujantis Administracinių bylų teisenos ir Administracinių ginčų komisijų įstatymais. Vykdant minėtą programą, siekiama sudaryti galimybes asmenims tinkamai ginti savo pažeistas teises ir įstatymų saugomus interesus. Tikslų įgyvendinimui VAG komisijos strateginiame plane numatyti uždaviniai ir priemonės.

Vyriausioji administracinių ginčų komisija yra bendroji ikiteisminė institucija, juridinis asmuo, valstybės biudžetinė įstaiga, įsteigta 1999 m. vykdant ABTĮ ir AGK įstatymus. Komisija veikia kaip nepriklausomas kvaziteismas ir savo veikloje vadovaujasi ABTĮ, AGK įstatymu, AGK darbo nuostatais. Komisija, sprendama administracinius ginčus, taiko Lietuvos įstatymus, poįstatyminius teisės aktus, bet Europos Sąjungos teisinį reglamentavimą atitinkamose srityje, atsižvelgiant į ETT bei LVAT formuojamą praktiką.

²⁵⁴ VAG komisijos 2015 metų strateginis veiklos planas. [internetinė prieiga] <http://vagk.lt/lt/> [žiūrėta 2015-01-20]

Žmogiškieji ir finansiniai ištekliai. Pagal strateginio planavimo metodiką institucijos potencialo analizės sritims priskiriami žmogiškieji ir finansiniai ištekliai. Institucijai asignavimai skiriami vadovaujantis LR Vyriausybės 2010 m. rugpjūčio 25 d. nutarimu Nr.1220 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ 2.2 punktu kaip asignavimų valdytojai (kodas 90.55.2941)²⁵⁵. Pažymėtina, kad ministerijų, vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų ir jų valdymo sritims priskirtose valstybės institucijų ir įstaigų leistiną darbuotojų skaičių nustato Vyriausybė. LR Vyriausybės nutarimu²⁵⁶ VAG komisijai patvirtintas maksimalus leistinas pareigybių skaičius – 16. Šiame nutarime VAG komisija nurodyta kaip Ministrų valdymo sritims nepriskirta valstybės institucija. VAG komisijos komisija sudaryta iš komisijos narių ir administracijos, kurios pagrindinis tikslas užtikrinti komisijos funkcijų įgyvendinimą. Komisijoje dirba 5 komisijos nariai. Komisijos sudėtį patvirtintą LR Vyriausybės 2012 m. kovo 21 d. nutarimu Nr.947²⁵⁷ sudaro 5 komisijos nariai (teisininkai) – komisijos pirmininkė J. Mikalčienė, nariai - R. Bakševičienė, L. Paškevičienė, A. Šriupšienė ir R.S. Alminienė.²⁵⁸ LR Vyriausybės 2016-03-18 nutarimu Nr. 259 patvirtinta nauja komisija, vienas komisijos narys darbą komisijoje pradės nuo 2016-06-01 pasibaigus jos, kaip teisėjos kadencijai. Komisijos su pagalbinio personalu struktūra yra sudaryta taip, kad operatyviai ir minimaliomis sąnaudomis būtų galima įgyvendinti jai keliamus uždavinius.

Pagrindinis Komisijos veiklos tikslas – Užtikrinti asmenų teisę spręsti ginčus be teismo, vykdomas pagal programą „01.010.01.01.01 Administracinių ginčų sprendimas išankstine ne teismo tvarka“.

Finansinių išteklių vaidmuo įgyvendinant institucijos strategiją yra svarbus veiksnys. 2014 m. VAG komisijai buvo skirta 287.000 Eur (991.000 Lt) asignavimų. 2014 m. Komisijos prašymu buvo skirta papildomai 32.700 Eur (113.00 Lt) asignavimų, kurie buvo panaudoti materialinės bazės atnaujinimui, skirtumui dėl išaugusių paslaugų kainų dengimo ir 15.060 Eur (52.000 Lt) panaudota darbo užmokesčio valstybės tarnautojams dydžio ir darbdavio socialinio draudimo įmokų atstatymui. Pastebima tendencija, kad planuojamų asignavimų suma iš esmės priklauso ne nuo pasiektų rezultatų, bet nuo patirtų sąnaudų ankstesniais metais. Pavyzdžiui, Komisijos 2015 m. programos sąmatos straipsniai išdėstyti pagal faktą, t. y. pagal 2014 m. esamą situaciją (poreikius). Padidėjus teikiamų paslaugų kainoms, išlaidų suma 2015 m. paslaugų įsigijimui padidinta 3.475

²⁵⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. Nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2011,

²⁵⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. spalio 19 d. nutarimą Nr. 1222 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. lapkričio 10 d. nutarimo Nr. 1561 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, Nr.2002, Nr.57-2312; 2010, Nr.1220; Nr.102-5279.; 2011, Nr.134-6364.

²⁵⁷ LR Vyriausybės 2012 m. kovo 21 d. nutarimu Nr.947

Eur (12000 Lt)²⁵⁹. 2015 m. Komisijai buvo skirta 289.737 eurų asignavimų. Iš jų 14.741 eurų buvo panaudota ilgalaikio materialiojo turto einamajam remontui.

VAG komisijos 2015-2017 metų strateginio veiklos plano tikslui užtikrinti asmenų teisę spręsti ginčus be teismo programos 01.010.01.01.01 įgyvendinimui - administracinių ginčų sprendimas išankstine ne teismo tvarka 278.000 Eur, iš jų - Kompetencijos ribose užtikrinti asmenims galimybę realizuoti jų teisę spręsti administracinius ginčus išankstine ne teismo tvarka 86000 Eur, siekiant nustatytais terminais (iki 14 dienų) išankstine ne teismo tvarka nagrinėti asmenų skundus (prašymus) ir priimti teisės aktais pagrįstus sprendimus – 192.000 Eur atlyginimams bei 12.000 Eur turto įsigijimui (iš viso 290.000 Eur).

VAG komisijos strateginiuose planuose išskiriami nuolatiniai veiklos prioritetai, kuriuos numatoma įgyvendinti per visą 2015-2017 metų laikotarpį: kompetencijos ribose užtikrinti asmenims galimybę realizuoti jų teisę spręsti administracinius ginčus išankstine ne teismo tvarka, trumpais terminais (iki 14 dienų) nagrinėti asmenų skundus (prašymus) ir priimti teisės aktais pagrįstus sprendimus, maksimaliai realizuoti ginčo šalių sutaukinimo galimybę. Vykdo prevencinį darbą, dėl paaiškėjusių viešojo administravimo subjektų galimų asmens teisių ar viešojo administravimo principų pažeidimų, ginčiuose, kurie nėra priskirti Komisijos kompetencijai teikia raštiškas nuomones viešojo administravimo subjektams.

Atsižvelgiant į Vyriausybės 2012 – 2016 metų programos 11 ir 460 punktų nuostatas dėl teisingumo principo įgyvendinimo visų teisėsaugos institucijų veikloje bei dėl ginčų taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros ir efektyvumo, VAG komisijos strateginiame 2015–2017 metų veiklos plane numatyti prioritetai - orientuoti į ginčo šalių sutaukinimą bei pareiškėjų keliamų administracinių ginčų nagrinėjimo objektyvumą, priimtų sprendimų teisėtumą, pagrįstumą ir sprendimų priėmimo savalaikiškumą. Pažymėtina, kad 2015 metais VAG komisijoje 43 ginčai šalių pageidavimu galėjo baigtis taikos sutartimi, t.y. ginčas galėjo būti baigtas be jo nagrinėjimo iš esmės.

Ryšių ir informacinių technologijų sistemos. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 18 d. nutarimu Nr.480 „Dėl bendrųjų reikalavimų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų interneto svetainėms aprašo patvirtinimo“ nustatytų reikalavimai institucijų interneto svetainėms. 2012 metais įstaiga negalėjo tinkamai atnaujinti darbui būtino inventoriaus. Pagal finansines galimybes minimaliai buvo atnaujinti 6-8 metų senumo įstaigos kompiuteriai, įsigyjant ir keičiant tik nusidėvėjusius jų komponentus. Įstaigos kompiuteriuose buvo naudojama Microsoft Windows XP operacinė sistema, kurios atnaujinimų palaikymas nutrauktas. Dokumentų tekstai buvo apdorojami su Microsoft Office 2000 biuro programų paketu, kuris neapdoroja naujo formato

²⁵⁹ Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2013- metų strateginis veiklos planas.[Internetinė prieiga], <http://vagk.lt/lt/> [žiūrėta 2015-01-15],

dokumentų bylų. Nors VAG komisija 2012 m. pateikdama 2013–2015 metų strateginio veiklos plano projektą LR finansų ministerijai prašė skirti papildomai lėšų internetinės svetainės atnaujinimui, papildomų lėšų nebuvo skirta. Dėl šių priežasčių VAG komisijos interneto svetainė 2012-2014 metais atitiko tik minimalius poreikius ir neleido užtikrinti reikiamos informacijos sklaidos. Komisijos 2013 m. ataskaitoje²⁶⁰ pažymėta, kad pagal 2013 m. Europos tarpdisciplininių tyrimų instituto atliktą tyrimą Komisijos interneto svetainė atitiko tik 57,1 % minėtu nutarimu keliamų interneto svetainėms reikalavimų. Atnaujinus maksimaliai pagal Komisijos galimybes internetinės svetainės turinį, pagal 2014 m. Europos tarpdisciplininių tyrimų instituto atliktą tyrimą Komisijos interneto svetainė jau atitiko 83,9 % minėtų reikalavimų²⁶¹. VAG komisija, siekdama įgyvendinti strateginį tikslą, savo veiklą galėjo orientuoti informacijos apie įstaigos veiklą sklaidos kryptimi.

Esant nepakankamam finansavimui VAG komisija negali iš esmės atnaujinti internetinio tinklapio ir jame sukurti elektroninių bylų apyvartos ir pareiškėjų autentifikavimo funkcijų, nors administraciniais teismams pereinant prie elektroninių administracinių bylų nagrinėjimo, tai turėtų daryti ir Komisija.

Eilę metų besitęsianti didelio darbo krūvio ir nepakankamo finansavimo situacija įtakojo valstybės tarnautojų, dirbančių komisijos narių padėjėjais, VAG komisijos ataskaitų duomenimis įstaigą paliko trys darbuotojai, kas mažai įstaigai sudaro net 23 proc. personalo kaitos. Apibendrinant galima teigti, kad ataskaitiniais metais įstaigos silpnybės lėmė didelis darbo krūvis ir poreikių neatitinkantis finansavimas.

VAG komisijos vidaus auditą atlieka LT Teisingumo ministerija. 2015 m. LR teisingumo ministerijos Centralizuotas vidaus audito skyrius atliko Komisijos 2012-2014 m. veiklos ir valdymo auditą. 2015 m. balandžio 4 d. audito ataskaitoje Nr.IV-8 pažymėta, jog Komisija tinkamai siekia užsibrėžtų tikslų, Komisijos „vykdomos veiklos rodikliai, palyginti su apygardų administracinių teismų ir viešojo administravimo subjektų rodikliais, yra pranašesni skundų nagrinėjimo trukmės, išlaidų, tenkančių į instituciją besikreipiančiam asmeniui bei bylos nagrinėjimo kaštų, tenkančių valstybei, požiūriu“. Taigi operatyvus administracinių ginčų nagrinėjamas, nereikalaujantis bylinėjimosi išlaidų, atitinka Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos keliamus tikslus, siekiant administracinio proceso dalyvių laiko sąnaudų ir finansinių išteklių mažinimo²⁶²

3.2. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos veiklos reglamentavimo tyrimas SWOT (SSGG) metodu

²⁶⁰ VAG komisijos 2013 metų veiklos ataskaita//[Internetinė prieiga], <http://vagk.lt/lt/> [žiūrėta 2015-01-20]

²⁶¹ VAG komisijos 2014 metų veiklos ataskaita//[Internetinė prieiga], <http://vagk.lt/lt/> [žiūrėta 2015-01-20]

²⁶² Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2014 m. vasario 17 d. įsakymas Nr. 1R-41 „Dėl Lietuvos Respublikos teisingumo ministro valdymo sričių 2014–2016 m. strateginio veiklos plano patvirtinimo”.

Siekiant atskleisti, VAG komisijos veiklos reglamentavimo aspektai įtakoja veiklos efektyvumą ir nustatyti atliktas VAG komisijos SSGG (SWOT) kokybinis tyrimas, kuris padėjo atskleisti VAG komisijos teisinio reglamentavimo trūkumus bei galimus problemų sprendimo būdus.

Tyrimo objektas – VAG komisijos veiklos reglamentavimas.

Tyrimo tikslas – nustatyti VAG komisijos veiklos efektyvumą įtakančius vidaus ir išorės veiksnius, teisinį reglamentavimą bei galimybes įgyvendinti procesines teisės normas.

Įprasta, kad SSGG (angliškai SWOT) metodas naudojamas sudarant strateginius planus, tačiau praktikoje plačiai naudojamas atliekant institucijų vertinimą ir/ar konkrečios situacijos analizę. Taikant SSGG analizės metodą organizacija vertinama dviem aspektais - išoriniu ir vidiniu. Pastarasis aspektas padeda įvertinti organizacijos stiprybes ir silpnybes. Išorinis aspektas parodo, kokios grėsmės ir galimybės organizaciją veikia išorinėje aplinkoje. Organizacijų stiprybių ir silpnybių vidinė analizė atliekama siekiant atskleisti strategijas, kurios gali būti taikomos siekiant įgyvendinti organizacijai pavestas vykdyti funkcijas. Pripažįstant, jog organizacijos vidiniai veiksniai gali būti valdomi lengviau nei išoriniai, galime teigti, kad išorinių veiksmų pokyčiai (įtaka) gali ne tik įtakoti, bet ir riboti organizacijos strateginio planavimo procesą bei plane numatytų tikslų įgyvendinimą.

Strateginio planavimo metodikoje misijos sąvoka nėra atskleista. TTŽ žodžio misija (lot. missio – siuntimas pavedimas) reikšmė nurodyta - atsakingas uždavinys, pavedimas, paskirtis, pašaukimas. Terminų žodyne – atsakingas uždavinys, paskirtis, pašaukimas²⁶³.

Kiekvienos organizacijos strateginė misija arba paskirtis – tai suformuluotas teiginys, apibūdinantis dėl kokios priežasties funkcionuoja organizacija, tai yra ji suprantama kaip glaustai išreikšta sąlyga, atskleidžianti jos išskirtinumą kitų į ją panašių organizacijų atžvilgiu. Misija atspindi organizacijos dabartį. VAG komisijos strateginė misija – „objektyviai, greitai, su mažomis išlaidomis išspręsti kilusį administracinį ginčą, taip prisidėti prie žmogaus teisių gynimo, šalių sutaukinimo ir teisingumo vykdymo“.²⁶⁴ Strateginė misija yra pagrindinis institucijos funkcionavimo tikslas, apibūdinantis jos išskirtinumą, konkurencinius pranašumus, pagrindines veiklos kryptis bei ypatumus.

SSGG analizės pagalba įvertinama organizacijos būklė, nustatomos tobulintinos veiklos sritis, padeda atskleisti išorinės aplinkos galimybes, kuriomis galima pasinaudoti organizacijos veiklos gerinimui bei nustatomos grėsmės, kurių galima (būtina) išvengti. SSGG (SWOT) analizė

²⁶³ Terminų žodynas, <http://www.zodynas.lt/terminu-zodynas/m/misija>

²⁶⁴ Vyriausios administracinių ginčų komisijos 2015-2017 metų strateginis veiklos planas. [Internetinė prieiga] <http://vagk.lt/lt> [žiūrėta 2015-01-20]

šiam darbe naudojama VAG komisijos esamos situacijos vertinimui, atliekant vidinių stiprybių ir silpnybių analizę ir išorinės aplinkos galimybių bei grėsmių analizę.

Išanalizavus ABTĮ, AGKĮ ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių ikiteisminių administracinių ginčų nagrinėjimą ne teismo tvarka, LR Vyriausybės 2012-2016 metų programines nuostatas, LR teisingumo ministerijos ir VAG komisijos strateginius planus, 2012-2015 metų veiklos ataskaitų duomenis, sudaryta SSGG matrica.

SSGG vertinimo kriterijai, tai stiprybės – vidiniai institucijos veiklos požymiai, kurie naudojami strateginiam tikslui pasiekti; silpnybės - vidiniai institucijos veiklos požymiai, kurie apsunkina strateginių tikslų įgyvendinimą ir galėtų/turėtų būti patobulinti; galimybės – išorinės sąlygos, numatomi pokyčiai, kurie teigiamai gali įtakoti institucijos numatytų uždavinių vykdymą siekiant strateginio tikslo. Grėsmės – išorės pokyčiai, kurie gali turėti neigiamos įtakos numatytų uždavinių pasiekimui (žiūrėti 1 lentelę).

2 lentelė. VAG komisijos veiklos reglamentavimo tyrimas SWOT (SSGG) metodu

Stiprybės	Silpnybės
• VAG yra bendroji ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucija • VAG komisija vykdo vienintelę funkciją – administracinių ginčų ne teismo tvarka nagrinėjimas • Pastovus finansavimo šaltinis – valstybės biudžetas • Aukšta VAG komisijos narių kvalifikacija atitinkanti VAGĮ nustatytą reikalavimą – turėti aukštąjį teisinį išsilavinimą ir patirtis skundų nagrinėjimo srityje • Bendradarbiavimas su kitomis Lietuvos ir kitų šalių institucijomis • Operatyvus skundų nagrinėjimas • Ginčų nagrinėjimo proceso lankstumas, paprastumas palyginus su teisiniu procesu • Maži bylinėjimosi kaštai - ginčų nagrinėjimo procedūroms patiriamos mažesnės išlaidos (sąnaudos) nei teismo ginčo nagrinėjimo metu	• Finansavimo skyrimo netobulumas, sukeliantis materialinių resursų stygių - asignavimų lėšos planuojamos ir skiriamos atsižvelgiant į praeitų metų faktinį finansavimą • Didelė darbuotojų (komisijos narių padėjėjų - valstybės tarnautojų) kaita • Nesuteikta teisėkūros iniciatyvos teisė • Per trumpas komisijos kadencijos laikotarpis • Įstatyme nenumatyta teisė spręsti ginčą taikiau būdu, patvirtinti šalims sutarus taikos sutartį • Nenumatytos galimybės VAG komisijos narių padėjėjų (valstybės tarnautojų) kvalifikacijos kėlimui • Nepakankamos VAG galios išsireikalaujant iš atsakovų (viešojo administravimo subjektų) sava laikį atsiliepimų į skundus ir skundų nagrinėjimui reikalingos medžiagos bei informacijos pateikimą
Galimybės	Grėsmės

• Realizuoti ginčo šalių sutaikinimo galimybę VAG komisijoje, sudarant taikos sutartį • Realizuoti AGS mediaciją nagrinėjant gautus skundus, tokiu būdu mažinti administraciniuose teismuose gaunamų skundų skaičius • Gerosios praktikos ir patirties perėmimas bendradarbiaujant su Lietuvos ir kitų šalių kvaziteisminėmis institucijomis • Informacijos sklaida ir prieinamumas asmenims apie VAG veiklos svarbą, komisijoje nagrinėjamus skundus ir jų procedūras • Vykdyti prevencinį darbą dėl bylų nagrinėjimo metu paaiškėjusių viešojo administravimo subjektų galimų asmens teisių ar viešojo administravimo principų pažeidimų, ginčiuose, kurie nėra priskirti Komisijos kompetencijai, raštu informuojant šias institucijas • Išteisinio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų priimtų procesinių dokumentų (sprendimų) unifikavimas • Sutvarkyti finansavimo strategiją, atsižvelgiant į augantį krūvį ir resursų poreikį	• Naujai priimti teisės aktai ir ar įstatymų pakeitimai, galintys įtakoti tam tikros srities ginčų skaičiaus didėjimą • Objektyviai didėjantis nagrinjamų skundų skaičius dėl aplinkos intensyvėjimo • Kvalifikuotų specialistų kaita dėl didėjančios konkurencijos viešajame sektoriuje • Nesavalaikis VAG komisijai pavestų vykdyti funkcijų procedūrų reglamentavimas teisės aktuose
--	--

Šaltinis: parengta autorės pagal LR vyriausybės 2012-2016 metų programą, LR Teisingumo ministerijos strateginį planą ir VAG komisijos 2012-2015 m. veiklos ataskaitose pateiktus duomenis

SSGG matricoje pateikti teiginiai suteikia informaciją, kuri naudinga vertinant institucijos stipriąsias ir silpnąsias puses. Vadovaudamiesi strateginio planavimo metodika SSGG analizės pagrindu nagrinėjami šiuos strateginius ryšius: kaip panaudoti stiprybes galimybėms įgyvendinti; kaip ištaisyti/ silpnąsias pasinaudojant galimybėmis; kaip panaudoti stiprybes grėsmėms sumažinti ir kokias silpnąsias reikėtų pašalinti, kad sumažinti grėsmes.

Pagal VAG komisijos SSGG matricą, atsakant į šiuos klausimus, palyginimai pateikiami. lentelėje 3 lentelėje (**žiūrėti priedą Nr.3**)

Atlikus VAG veiklos SSGG analizę darytina išvada, kad stiprybės ir silpnybės sutampa su VAG komisijos vidaus veiksniais, darančiais įtaką institucijos veiklos organizavimui. Tačiau grėsmių, kurių negalima pašalinti stiprybėmis, priklauso nuo išorės veiksnių. MDB tyrimo metu nustatytos teisinio reglamentavimo problemos nuo VAG komisijos iniciatyvos ir noro spręsti nedelsiant nepriklauso. Įstatymus priima Seimas, Įstatymų pakeitimų inicijavimo teisė VAG komisijai nesuteikta, Finansavimas skiriamas iš biudžeto asignavimų ir kt. Pavyzdžiui, VAG komisijos nuostatuose²⁶⁵ numatyta pareiga siūlyti šalims ginčą spręsti taikiai, tačiau įstatymu ši teisė nenumatyta. Dėl šios

priežasties, komisija tik 2015 metais galėjo sudaryti 23 sutartis (pareiškėjai pateikė skundus VAAT, kur ginčas buvo išspręstas šalims pasirašius taikos sutartį). Išoriniai veiksniai įtakoja ir VAG komisijos plane numatytų tikslų ir uždavinių įgyvendinimą, bet ir veiklos veiksmingumą.

3.3. Galimi ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo sistemos pokyčiai

Reikia pažymėti, kad dar 2004 metais atliktoje užsienio ekspertų vertinimo ataskaitoje nors ir teigiamai pasisakyta apie sudarytas galimybes užtikrinti operatyvų ir teisingą administracinių ginčų nagrinėjimą, ataskaitoje pažymėta, kad „[turi būti įvykdytos kai kurios procesinės ir institucinės reformos. Ypatingas dėmesys turėtų būti skiriamas administracinių aktų priėmimo ir apskundimo procedūrų skaidrinimui ir unifikuojimui.[...]Instituciniu požiūriu turėtų būti baigta formuoti nepriklausomų administracinių ginčų komisijų sistema ir eilės tvarka išplėsta į savivaldybių lygmenis.[...] Išvardintos priemonės, taikomos kartu, turėtų pagerinti Lietuvos viešojo administravimo sistemos [...] kontrolę, apjungiančią vidinę administracinę kontrolę, administracinių ginčų komisijų bei administracinių teismų veiklą.“²⁶⁶

Reikia pastebėti, kad per daugiau nei 16 metų laikotarpį nuo Lietuvos administracinės justicijos sistemos reformos, ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo sistema atsižvelgiant į JTO vertinimo ataskaitoje pateiktas rekomendacijos nėra baigta.

2013 m. spalio 4 d. Viešosios teisės instituto (buvęs Konstitucinės ir administracinės teisės institutas)²⁶⁷ organizuotoje konferencijoje „Administracinių ginčų komisijų veiklos tobulinimas, pasirenkant optimaliausias teisinio reguliavimo priemones“, kurioje dalyvavo LVAT, VAAT, Teisingumo ministerijos atstovai, VAG komisijos nariai ir MRU mokslininkai, aptarti ikiteisminio administracinių ginčų komisijų veiklos tobulinimo probleminiai klausimai. Konferencijoje diskutuota dėl administracinių ginčų komisijų sistemos, jų priimamų sprendimų savarankiškumo ir priklausomybės santykio problemos sprendimo galimybių, dėl komisijų sudarymo ir reikalavimų komisijos nariams kriterijų ir kiti aktualūs klausimai.

Panaikinus apskričių administracinių ginčų komisijas, daugelyje savivaldybių visuomeninės administracinės ginčų komisijos yra neveiksmingos, šiandien savivaldybių lygmenyje nėra užtikrinama AGKĮ įstatyme nustatyta bendra ikiteisminė skundų (prašymų) dėl priimtų individualių administracinių aktų ar valstybės tarnautojų veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje kontrolė. Negarantuojamas komisijos nešališkumo užtikrinimas, kadangi šios komisijos sudaromos savivaldybės tarybos sprendimu tarybos kadencijos laikotarpiui. Komisijos narių kandidatūras, iš jų komisijos pirmininko ir jo pavaduotojo, teikia savivaldybės meras.

²⁶⁶ Daniel A. Bilak. Administracinė justicija Lietuvoje. Vertinimas, *Jungtinių tautų vystymo programa*, 2003.[Internetinė prieiga]: <http://www.teise.org/data/11adm-teis-mai.pdf> [žiūrėta 2015-01-15].

2014 m. spalio 4 d Teisingumo ministerijoje vykusioje konferencijoje „Administracinių ginčų komisijų 15 metų raidos apžvalga ir tolesnės vystymosi gairės“, kurioje dalyvavo LR teisingumo ministerijos atstovai, Konstitucinio teismo teisėjai, mokslininkai ir praktikai. Skaitytuose pranešimuose buvo pateiktos išvalgos dėl VAG komisijos vaidmens kvaziteisminių institucijų sistemoje, diskutuota dėl institucijų sistemos unifikavimo poreikio.

VAAT teismo teisėja R. Ragulskytė - Markovienė²⁶⁸ pranešime pažymėjo, jog VAG komisijos nagrinėjamosiose bylose detalios nustatomos faktinės aplinkybės, išgryninama ginčo esmė, skundų turinys, susisteminti įrodymai, detalios atkuriamos įvykių seka, kas palengvina teisme bylos nagrinėjimą jei pareiškėjas skundžia VAG komisijos priimtą sprendimą. Atkreipė dėmesį, kad tik gana nedidelis procentas sprendimų kurie yra skundžiami teismui, o iš apskųstų panaikinama dar mažiau, taigi didelė dalis bylų išnagrinėtų komisijoje nepatenka į teismą. Pastebėjo, jog yra ginčų, kurie nepriskirtini nagrinėti jokiai ikiteisminei ginčų nagrinėjimo institucijai, tačiau – perduoti nagrinėti VAG komisijai. Pristatė Teisingumo ministro 2013 m. rugsėjo mėn. sudarytos darbo grupės parengtų ABTĮ ir AGKĮ projektų numatomus pakeitimus dėl skundų priėmimo, pasirengimo bylų nagrinėjimui ir nagrinėjimo tvarka. Esminiai pakeitimai susiję su teismu veikla.

Su ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimu numatomi pakeitimai – ABTĮ 91 str., pagal šiuo metu galiojančią šio straipsnio redakciją, teismas turi patikrinti sprendimo teisėtumą, kai gaunamas prašymas užtikrinti VAG komisijos sprendimų vykdymą. Projekte numatomas esminis pakeitimas, teismas turi patikrinti tik savivaldybių visuomeninių administracinių ginčų komisijų priimto sprendimo teisėtumą. Numatyti pakeitimai AGKĮ, naujas 21 str., kur numatomas VAG komisijos sprendimų priverstinis vykdymas CPK nustatyta tvarka ir numatoma AGKĮ projekto 20 str., jog VAGK sprendimas skundžiamas apygardos administraciniais teismams, ne tik Vilniaus.

Pranešėjos nuomone „*turėtų būti aiškesnė ir efektyvesnė ikiteisminio ginčų nagrinėjimo sistema, rezultatas – aiškesnė VAGK kompetencija ir statusas*“²⁶⁹. Tobulintina informacijos apie ikiteisminį ginčų nagrinėjimą sklaida, VAG komisijos kaip mediatoriaus vaidmens stiprinimas, bet ir VAG komisijos ginčų nagrinėjimo reglamentavimo tvarka.

Poreikį dėl ikiteisminių administracinių ginčų nagrinėjimo tobulinimo akcentavo ir J. Paužaitė - Kulvinskienė pasisakydama dėl savivaldybių visuomeninių administracinių ginčų komisijų *statuso* ikiteisminių administracinių ginčų nagrinėjimo sistemoje, pažymėjo, kad šios komisijos ikiteismine tvarka nagrinėja asmenų skundus dėl *savivaldybių* viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat šių subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo (išskyrus įstatymų

²⁶⁸ 2014 m. spalio 4 d Teisingumo ministerijoje vykusioje konferencijoje „Administracinių ginčų komisijų 15 metų raidos apžvalga ir tolesnės vystymosi gairės. Ragulskytė - Markovienė, R., pranešimas dėl „VAG komisijos veiklos reikšmės administraciniais teismams“

²⁶⁹ *Ibid.*

nustatytas išimtis). Pažymėjo, kad tai *specialusis* alternatyvaus ginčų nagrinėjimo subjektas, neturintis viešojo administravimo institucijos statuso, sudaroma 4 metams savivaldybės tarybos sprendimu tarybos kadencijos laikotarpiui (5 nariai, iš kurių pirmininkas ir sekretorius turi turėti aukštąjį teisinį išsilavinimą).

Administracinių ginčų komisijos veiklos teisinio reglamentavimo tobulinimo poreikį lemia šių komisijų paskirtis ir tikslai: *paskirtis* - padėti asmenims apginti savo teises ir sudaryti didesnes galimybes ginčą baigti taikiai bei neteisminėmis priemonėmis operatyviai (per 14 dienų) ir efektyviai išnagrinėti asmenų skundus ir priimti dėl jų sprendimus ir *tikslas* - garantuoti teisėtą, kompetentingą, operatyvų ir efektyvų pažeistos teisės gynimo procesą, taip išvengiant sudėtingo, formalaus, ilgo ir brangaus bylinėjimosi teisme ir siekiant sumažinti naujų ginčų ir konfliktų tikimybę.

J. Paužaitė - Kulvinskienė pranešime nuomone „*teisinės valstybės principas suponuoja būtinybę įstatymu reglamentuoti procedūras, susijusias su asmens pažeistų teisių gynimu, poreikį siūlymus nustatyti įstatymu*“²⁷⁰: 1) savivaldybių visuomeninių administracinių ginčų komisijų formavimo tvarką, kuri užtikrintų, kad ginčus pagal suinteresuotų asmenų skundus dėl savivaldybės viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų arba valstybės tarnautojų veiksmų (neveikimo) visais atvejais nagrinėtų kaip *nešališkas, nesuinteresuotas* ir nepriklausomas arbitras; 2) nustatyti sudėties formavimo išlygą, kad savivaldybių visuomeninių administracinių ginčų komisijų nariais negali būti tų pačių savivaldybių tarybų nariai ar darbuotojai, kurių priimami sprendimai vėliau galėtų būti ginčo komisijoje objektu ir jų pačių vertinami komisijoje; 3) reglamentuoti administracinių ginčų nagrinėjimo komisijoje procesą: įstatymu nustatyti esmines pasirengimo ginčo nagrinėjimui komisijoje ir iš esmės procedūras, detalizuoti komisijos priimamų procesinių sprendimų rūšis.

Svarstant pateiktus pasiūlymus, dauguma konferencijos dalyvių išsakė poziciją, jog „svarstyтина, ar nebūtų tikslinga pradėti keisti sistemą ir apygardos administracinius teismus laikyti apeliacine instancija, o LVAT peržiūrėjimas būtų ribotas – tik tuomet, kai iškyla teisės aiškinimo, praktikos suvienodinimo ir kt. svarbūs klausimai“. Pasisakyta, jog analogiškai, toks apskundimo modelis turėtų būti taikomas ir dėl MGK sprendimų.

Apibendrinant, reikia sutikti konferencijoje mokslininkų pateiktoms išvalgomis ir pritarti. Kai kurios minėtos problemos nustatytos šiame MDB tyrime. Išanalizavus teisės aktų, reglamentuojančių ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimą, atlikta VAG komisijos veiklos

²⁷⁰ 2014 m. spalio 4 d Teisingumo ministerijoje vykusioje konferencijoje „Administracinių ginčų komisijų 15 metų raidos apžvalga ir tolesnės vystymosi gairės. Paužaitė - Kulvinskienė, J. „Administracinių ikiteisminių institucijų sąranga: unifikavimo poreikiai ir tendencijos“

reglamentavimo SSGG analizė patvirtina administracinių ginčų komisijų veiklos teisinio reglamentavimo problemas.

IŠVADOS

1. Pirmas ginamasis teiginys pasitvirtino. Remiantis ABTĮ, AGKĮ, teismų praktikos ir VAG komisijos strateginių planų ir 2012-2015 metų veiklos ataskaitų analize, VAG komisija yra pagrindinė skundus dėl asmens pažeistų teisių ir/ar įstatymų ginamo intereso ne teismo tvarka nagrinėjanti institucija. Įgyvendinus administracinės justicijos reformą, sukurta ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų sistema. ABTĮ įstatymu įteisintas kai kurio pobūdžio ginčų byloms privalomas administracinių ginčų nagrinėjimas ne teismo tvarka.

2. Ikiteisminio administracinių ginčus nagrinėjanti bendroji VAG komisija, pagal veiklos pobūdį veikia kaip nepriklausomas kvaziteismas. Pagal AGKĮ įstatymo 1 str. nustatyta paskirtį atlieka administraciniam teismui būdingas ginčų sprendimo procedūras, sprendžia fakto ir teisės klausimus, nustatyto proceso tvarka, t.y. atlieka išorinę neteisminę administracinių aktų kontrolę. ABTĮ prasme nėra laikoma administracinės bylos šalimi (atsakovu) administraciniame teisme.

2.1. Remiantis analizuotų teisės aktų nuostatomis nustatyta, kad alternatyvios (pagal jų įsteigimo statusą) bendroji VAG komisija ir specialioji MG komisija, nepriklausomos kvaziteisminės institucijos. Tačiau šių komisijų teisinis reglamentavimas skiriasi. VAG komisijos procesiniai sprendimai nėra reglamentuoti AGKĮ įstatyme, o tik nuostatuose. Analogiškos specialiosios MG komisijos procesiniai sprendimai, komisijos sudarymo, komisijos narių atleidimo ir nusišalinimo pagrindai įtvirtinti MAĮ. AGKĮ įstatymo 7 str. 2 d. numatyta, kad komisijos nariai gali būti atleisti anksčiau laiko, tačiau atleidimo pagrindai nereglamentuoti, nėra numatyti kriterijai, kuriuos turi atitikti kandidatuojantis asmuo į komisijos narius (pvz. darbo patirtis šioje srityje).

2.2. Vadovaujantis Konstitucijos 67 straipsnio nuostata, įstatymų normomis reguliuojami svarbiausi visuomenės gyvenimo klausimai, tame tarpe ir susiję su asmens pažeistų teisių gynimu. VAG komisija, kurios paskirtis nustatyta AGKĮ, veikla reglamentuojama procesinėmis teisės aktų normomis ABTĮ. Komisijos priimami procesiniai sprendimai numatyti AGK nuostatuose. Šiuose nuostatuose, patvirtintuose LR Vyriausybės nutarimu, numatytos priimamų sprendimų rūšys ir nustatyti bylų nutraukimo atvejai komisijoje.

3. ABTĮ įtvirtinta, kad kai kurie administraciniai ginčai gali būti, o įstatymų nustatytais atvejais turi būti išnagrinėti išankstine ne teismo tvarka. Administracinius ginčus dėl pažeistos teisės ir/ar įstatymų saugomo intereso išankstine tvarka nagrinėja ne tik VAG komisija, bet ir kitos ikiteisminio administracinius ginčus nagrinėjančios institucijos, pavaldžios ministerijoms ir/ar kitos valstybės įgalios ar specialiosios viešojo administravimo institucijos (įvairios valstybinės inspekcijos, tarnybos, agentūros). Nesilaikymas ABTĮ ir kituose, teisės aktuose skundų (prašymų) ikiteisminę tvarka skundu padavimo ir nagrinėjimo nustatytos tvarkos, sukelia asmenims teises pasekmes. Dėl didelio neaiškaus išankstine ne teismo tvarka ginčus nagrinėjančių institucijų skaičiaus ir jų legitimumo, asmenims sudėtinga ne tik pasirinkti efektyviausią ginčų sprendimų

būdą, bet ir dėl ginčo nagrinėjimo trukmės žinybinėje komisijoje, praleidžiamas skundo padavimo terminas. Nepakankamai aiškus ir privaloma ikiteismine tvarka teiktinų skundų VAG komisijai priskirtinumo reglamentavimas. Remiantis teismų praktika, atlikta ABTĮ, AGKĮ ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių privalomą skundų (prašymų) apskundimo tvarką nuostatų ir VAG komisijos 2013-2015 metų veiklos ataskaitų duomenų analizę nustatyta, kad VAG komisijoje didžiąją dalį gautų skundų atsisakyta priimti kaip nežinybingus komisijai (žiūrėti 3 paveikslą). Palyginus atitinkamų laikotarpių duomenis, 2015 metais skundų skaičius, kurie nepriimti dėl nežinybingumo sumažėjo, tačiau dar nemaža dalis gautų skundų komisijos sprendimais pripažįstami kaip nežinybingi komisijai.

4. Antras teiginys pasitvirtino iš dalies. Kaip viena iš teisinių prielaidų mediacijos taikymo galimybių administracinėje teisėje reikėtų laikyti LR Teisingumo ministro įsakymu patvirtintą koncepciją dėl galimybės plačiau ir efektyviau taikyti mediacijos procedūras. Šią funkciją numatoma deleguoti VAG komisijai. MDB teoriniu aspektu atlikta teisės aktų analizė, siekiant nustatyti neteisminės mediacijos taikymo galimybę nagrinėjant administracinius ginčus ne teismo tvarka. VAG komisijai darbo nuostatų 24.3 p. nustatyta pareiga pasiūlyti ginčo šalims spręsti ginčą taikiai. Tačiau, nesant įstatyme numatytos teisės sudaryti taikos sutartį, VAG komisiją, šios galimybės realizuoti negali. VAG komisijai teisės aktuose yra numatyta tik sąlyginė prielaida siekti šalių sutaukinimo sprendžiant administracinius ginčus.

Administracinei teisei būdingas imperatyvus teisės normų taikymas. Nors realiai mediacijos taikymo galimybės kai kurio pobūdžio administracinių ginčų nagrinėjimui mediacijos būdu yra, tačiau tam būtinas aiškus teisinis reglamentavimas. Mediacijos procedūra negalima, nagrinėjant administracinius ginčus, kuriuose sprendžiami pareiškėjų skundai, susiję su viešuoju interesu ir/ar imperatyviai reglamentuojami ES teisės aktuose ir LR įstatymuose. Tokiems ginčams priskirtini administraciniai ginčai, susiję su ES paramos skyrimu (pareiškėjų skundai dėl Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos priimtų sprendimų). Tyrimo metu nustatyta, kad VAG komisijos 2012-2015 metų veiklos ataskaitų duomenimis šios srities gaunamų skundų skaičius sudaro didžiąją dalį.

5. Administracinės justicijos modelio pasirinkimas priklauso nuo to, kuriai teisės šakos tradicijai priklauso valstybė. ES valstybėse narėse dominuoja du – bendrosios (anglosaksų) administracinės justicijos sistemos ir kontinentinės administracinės justicijos sistemos modeliai. Pastarajam priskiriama ir Lietuvos administracinės justicijos sistema. Šios administracinės justicijos sistemos turi daug panašumų ir skirtumų. Svarbiausias šių administracinės justicijos sistemų skirtumas – administracinių bylų priskirtinumas, t.y. žinybingumo reglamentavimas. Kontinentinės teisės sistemai priklausančiose ES šalyse administracinės justicijos institucijoms priskiriami nagrinėti ginčai dėl valdymo institucijų neteisėtos veiklos, nepriklausomai nuo visuomeninių

santykių pobūdžio. Bendrosios teisės sistemai priklausančiose šalyse - ginčus nagrinėja įsteigti specializuoti administraciniai tribunolai (specializuotos kompetencijos teisminės institucijos).

PASIŪLYMAI

1. Administracinių ginčų komisijų nuostatų 4 punkte numatyta pareiga - siekti ginčo šalių sutaukinimo įgyvendinimo. Tikslinga teikti Teisingumo ministerijai pasiūlymą dėl Administracinių ginčų komisijų įstatymo 14 str. papildymo, kuriame būtų numatyta teisė realizuoti ginčo šalių sutaukinimo procedūrą ir sudaryti taikos sutartis..

2. Siekiant užtikrinti nepertraukiamą VAG komisijos veiklą, atsižvelgiant į ETT nustatytus Kriterijus MG komisija pripažinta teismu, siūloma pakeisti VAG komisijos kadencijos laikotarpį:

2.1. Pakeisti AGK įstatymo 7 straipsnio 1 dalį ir išdėstyti sekančiai: „Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją 6 metams iš 5 narių sudaro Vyriausybė. Komisijos nariai privalo turėti aukštąjį teisinį išsilavinimą ir 3 metų darbo patirtį administracinių ginčų nagrinėjimo srityje. Narių kandidatūras, iš jų ir pirmininko kandidatūrą, Vyriausybei teikia Teisingumo ministras.“

Siūloma įstatyme nustatyti komisijos atleidimo, nusišalinimo pagrindus:

2.2. Papildyti AGK įstatymo 7 straipsnio 2 dalį ir išdėstyti sekančiai:

„2. Komisijos narys Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu gali būti atleistas prieš terminą, kai:

- 1) atsistatydina savo noru;
- 2) praranda Lietuvos Respublikos pilietybę;
- 3) nedirba dėl laikinojo nedarbingumo ilgiau kaip 120 dienų iš eilės ar ilgiau kaip 140 dienų per paskutinius 12 mėnesių arba yra medicininės ar invalidumą nustatančios komisijos išvada, kad jis negali eiti pareigų;
- 4) įsiteisėjus teismo nuosprendžiui, kuriuo nuteisiama už sunkų ir labai sunkų tyčinį nusikaltimą ar nusikaltimą nuosavybei, turtinėms teisėms ir turtiniams interesams, ekonomikai ir verslo tvarkai ar finansų sistemai;
- 5) šturkščiai pažeidžia darbo pareigas.“

2.1. Papildyti AGK įstatymo 7 straipsnį 3 ir 4 dalimis ir išdėstyti sekančiai:

„3. Komisijos narių darbas Komisijoje laikytinas darbu pagrindinėje darbovietėje ir apmokamas Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo nustatyta tvarka. Komisijos narys pareigas gali eiti tik Komisijoje, taip pat dirbti mokslinį arba pedagoginį darbą.

4. Pasibaigus įgaliojimų laikui, Komisijos nariai savo pareigas eina tol, kol paskiriami nauji nariai.“

3. Siekiant savivaldybių lygmenyje garantuoti teisėtą, kompetentingą, operatyvų ir efektyvų pažeistos teisės gynimo procesą, įstatymu nustatyti šių komisijų formavimo tvarką, kuri užtikrintų, kad ginčus pagal suinteresuotų asmenų skundus dėl savivaldybės viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų arba valstybės tarnautojų veiksmų (neveikimo) nagrinėtų kaip nešališka, nesuinteresuota ir nepriklausoma institucija.

4. Administraciniuose teismuose didėjant gaunamų skundų skaičiui neužtikrinamas operatyvus skundų nagrinėjimas teismuose. Atsižvelgiant į tai, kad VAG komisijai numatoma deleguoti administracinių ginčų nagrinėjimo mediacijos būdu funkciją, siekiant palengvinti teismų darbą bei atsižvelgiant į užsienio šalių praktiką, siūlyti svarstyti galimybę dėl teismo statuso suteikimo VAG komisijai. Bendroji VAG komisija pagrindinė ikiteisminius administracinius ginčus operatyviai nagrinėjanti institucija, nustatyto proceso tvarka, galėtų būti reorganizuota kaip pirmos instancijos kvaziteismas, kurio kompetencijai būtų pavesta nagrinėti administracinius ginčus.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Europos Sąjungos teisės aktai

1. Europos Bendrijos steigimo sutartis. Valstybės žinios. 2004, Nr. 2-2.
2. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencija, Valstybės žinios, 199, Nr. 40-987 Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. gegužės 21 d. direktyva 2008/52/EB dėl tam tikrų mediacijos civilinėse ir komercinėse bylose aspektų// ES Oficialusis leidinys, (OL 2008 L 136, p. 3).
3. Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties. [Internetinė prieiga] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e2b59 [Žiūrėta 2015-01-15]
4. Europos Sąjungos oficialusis leidinys 2012/C 326/02, [Internetinė prieiga]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT> [žiūrėta 2015 01 15]
5. Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation No R (81)19 on the access to information held by public authorities. [Internetinė prieiga]. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=599788&SecMode=1&DocId=671776&Usage=2>. [žiūrėta 2016-02-20].

Lietuvos teisės aktai

6. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
7. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. Vilnius, 2012, Valstybės žinios, 2002, Nr.36-1340.
8. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. *Valstybės Žinios*. 1985, Nr. 1-1.
9. Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas. Valstybės žinios. 2000 Nr.85-2566
10. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr.63-2243.
11. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr.17-649.
12. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr.13-310.

13. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo 2, 3, 5, 6, 18 straipsnių pakeitimo ir 4 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas. *Valstybės žinios*.2010, Nr., 79-3871.
14. Lietuvos Respublikos vartotojų teisių gynimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 94-1833
15. Lietuvos Respublikos Civilinių ginčų taikinimo tarpininkavimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2008, Nr.87-3462
16. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymas. *Valstybės žinios*, 2010, Nr.87-3661
17. Lietuvos Respublikos Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“. *Valstybės žinios*.2004, Nr.111-4123
18. Lietuvos Respublikos komercinio arbitražo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr.36-906
19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. vasario 25 d. nutarimas Nr. 207 „Dėl Vyriausiosios ginčų nagrinėjimo komisijos sudarymo ir jos darbo organizavimo“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 21-598.
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gegužės 4 d. nutarimas Nr. 533 „Dėl administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 41-1288.
21. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro bei Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr.A1-78/V-179 patvirtinto „Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo“, *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 38-1253.
22. Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr.XII-51 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, *Valstybės žinios*, Nr.149-7630.
23. LR Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr.827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2002, Nr.102-5279.
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. spalio 19 d. nutarimą Nr. 1222 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. lapkričio 10 d. nutarimo Nr. 1561 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų pareigybių skaičiaus patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, Nr.2002, Nr.57-2312; 2010, Nr.1220; Nr.102-5279.; 2011, Nr.134-6364
25. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2014 m. vasario 17 d. įsakymas Nr. 1R-41 „Dėl Lietuvos Respublikos teisingumo ministro valdymo sričių 2014 – 2016 m. strateginio veiklos plano patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2014, Nr.
26. LR Vyriausybės 2012 m. kovo 21 d. nutarimu Nr.318 „Dėl VAG komisijos sudarymo“
27. LR Vyriausybės 2016 m. kovo 18 d. nutarimu Nr.259 „Dėl VAG komisijos sudarymo“

28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1511 „Dėl vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo. Aktuali redakcija [Internetinė prieiga]. (<http://www.infolex.lt/ta/109635>) [žiūrėta 2016-04-07]
29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl Mokestinių ginčų komisijos nuostatų patvirtinimo, *Valstybės žinios*, 2004, Nr.136-4946.
30. Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas. *Valstybės žinios*, Nr.172-6373.
31. Lietuvos Respublikos Teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 1R-268 „Dėl taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos patvirtinimo” TAR, 2015-09-17, Nr. 13939.

Monografijos, straipsnių rinkiniai, leidiniai

32. Andruškevičius, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius, VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas. 2008.
33. Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius, VĮ Registrų centro Teisinės informacijos centras, 2004.
34. Arimavičiūtė, M. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius. Mykolo Romerio universitetas, 2005, p.120.
35. Arlauskas, S. *Turiningieji teisės pagrindai. Pagrindinių subjektinių teisių teorijos metmenys*. Vilnius, 2004
36. 26. Bakaveckas, A., Dziegoraitis, A. ir kt. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius, 2005
37. Bakaveckas, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. Vilnius: Mes, 2012, p. 47
38. Bakaveckas A., Lietuvos vykdomoji valdžia. Monografija. Eugrimas. Vilnius, 2007, p. 174
39. Banys, A. Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: Koncepcija ir plėtros kryptys, ISSN 1392-6195, *Jurisprudencija*, 2014, 21 (4), p.1117-1139
40. Baublys, L, Beinoravičius, D. ir k t.. *Teisės teorijos įvadas*, Vilnius, Leidykla Mes, 2012
41. Dicey, A.V. *Konstitucinės teisės studijų įvadas* (2 leid). Eugrimas. Vilnius, 1999.
42. Glendon. M.A., Gordon, M.W. *Vakarų teisės tradicijos*, Pradai, Vilnius 1993.
43. Deviatnikovaitė, I. Europos administracinės teisės samprata ir ES administracinių procedūrų rinkinio rengimo prielaidos. *Jurisprudencija*, 2013, 20(3), p.1005-1022.
44. Deviatnikovaitė, I.; Žilinskas T. Britų QUANGO sąvoka, steigimo priežastys, klasifikacija ir kontrolė. MRU, *Socialinių mokslų studijos*, 2012, 4(1):215-232
45. Dereškevičiūtė, M. Procedūrinio teisingumo elementai Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo jurisprudencijoje. ISSN 1392-1724, *Teisė*, 2013, 87.

46. Jarašiūnas E. et al. *Žmogaus teisių apsaugos institucijos*. Kolektyvinė monografija [interaktyvus], Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, p. 148 [žiūrėta 2016-02-10], <http://ebooks.mruni.eu/reader/mogaus-teisi-apsaugos-institucijos25157/189>
47. Kaminskienė, N. Teisminė mediacija Lietuvoje. *QUO VADIS. Socialinis darbas*, 2010, Nr.9(1), p.
48. Kaminskienė, N. Civilinių ir komercinių ginčų alternatyvus sprendimas. *Jurisprudencija*, 2005, t.69 (61), 78-80.
49. Kaminskienė, N. *Alternatyvus civilinių ginčų sprendimas*. Monografija. Registrų centras. Vilnius, 2011.
50. Kaminskienė, N., Račelytė, D., Tvaronavičienė, A., et al, *Mediacija*, Mykolo Romerio universitetas, 2013, p. 7
51. Kaminskienė, N. Privaloma mediacija: galimybės ir iššūkiai. *Jurisprudencija*, 2013, 20(2), p. 683–705.
52. Kuncevičius, G.; Kosmačaitė, V. Viešasis administravimas kaip Lietuvos administracinės teisės reguliavimo dalykas: Kai kurie probleminiai aspektai. *Jurisprudencija*, 2014, 21(1), p.141-163.
53. Kuris, E. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai, *Jurisprudencija*, 2002, t.27 (9). p..59-74
54. Maksimaitis, M. Mykolas Romeris ir šiandiena, Teminis straipsnių rinkinys. Lietuvos Teisės universitetas, Vilnius, 2000, p.29.
55. Mikelėnas, V. *Civilinis procesas. Pirmoji dalis*. Vilnius: Justitia, 1996.
56. Mikelėnas, V., *Administracinė justicija, praeitis, dabartis, perspektyvos*. Teisė ir persitvarkymas. Vilnius, 1989, p.69- 73.
57. Miliauskas P. Interesų konfliktas: sąvoka ir galimi sprendimo būdai. ISSN 1392–1274. *Teisė*, 2010 75, p.
58. Meškys, L. Ar galima mediacija administraciniame procese Lietuvos Respublikoje? ISSN 2029-4239, *Teisės apžvalga*, Nr.1 (12), 2015, P.130-158.
59. Paužaitė - Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija*. Teorija ir praktika. Justitia. Vilnius, 2005.
60. Paužaitė - Kulvinskienė, J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos. ISSN 1392-1274. *Teisė* (2013, t. 86).
61. Paškevičienė, L. Mokestinės sutarties reikšmė reguliuojant mokestinės nepriemokos išdėstymą ir atidėjimą, ISSN 1392–1274, *Teisė* (2011, t. 80), p. 147-160.
62. Petrauskas, F. Alternatyvaus ginčų nagrinėjimo raida. *Jurisprudencija*, Vilnius, 201, 18(2),

63. Pranevičienė B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius, Lietuvos teisės universitetas, 2003.
64. Pruskus, V. *Sociologija : teorija ir praktika* / Vilniaus teisės ir verslo kolegija, [Interaktyvus], Vilnius, 2004, p.14 [žiūrėta 2016-04-30]. http://www.su.lt/bylos/fakultetai/socialines_geroves_ir_negales_studiju/SPPkat/sociologija.pdf
65. Puškorius, S. 3E koncepcijos plėtra, *Viešojo politika ir administravimas*, ISSN 1648-2603, 2002, Nr.3
66. Raižys, D, Urbonas, D. Administracinių bylų teisenos infrastruktūrinis modelis, ISSN 2029-1701, *Visuomenės saugumas ir viešojo tvarka*, 2010, p.51-74.
67. Raižys, D. Administracinių ginčų komisijų statusas: Konvencionalumo diskursas. ISSN 2029-1701. [interaktyvus], *Visuomenės saugumas ir viešojo tvarka*. 2015 (13): 172-186 [žiūrėta 2015-01-20] https://www.mruni.eu/kpf_dokumentai/fakultetas/Leidiniai/MRU%20VSVT%20%2813%29%20.pdf
68. Suslavičius, A. *Socialinė psichologija*. Vilnius; VU specialiosios psichologijos laboratorija. 2006, p. 217
69. Šedbaras, S. Kai kurie administracinio proceso sampratos aspektai. *Jurisprudencija*, 2002, t.31(23);
70. Šedbaras, S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius. *Justitia*, 2006.
71. Trumpulis, U. Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje, ISSN 1392-6195, *Jurisprudencija*, 2012, 19 (4), p.1423-1437.
72. Tidikis, R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Lietuvos Teisės universitetas. Vilnius, 2003.
73. Štarienė, L. *Teisė į teisingą teismą pagal Europos žmogaus teisių konvenciją*. Registrų centras, Vilnius, 2010
74. Urmonas, A. Konstitucinės teisės principų viešojo teisėje funkcijos, 2002. T. 30(22).
75. Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*. Mokslo darbai. 2006.
76. Urmonas, A. Lietuvos teisinių institucijų intelektinės schemos šalies teisinėje sistemoje. ISSN 1392-1274, *Teisė*, 2013 86
77. Valančius, V. Kai kurie bendrosios kompetencijos, konstitucinio ir administracinio teismo santykio aspektai. *Jurisprudencija*, 2004, t.51 (43), 70-79.

78. Valančius, V., Kavalnė, S. Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje. *Registru centras*. Vilnius, 2009.
79. Vaišvila, A. *Teisės teorija* (2 leid.), Vilnius: Justitia, 2000.
80. Vaišvila, A. Teisingumas; Jo formos ir socialinė reikšmė (Metodologinis aspektas). *Jurisprudencija*, 2002, t.24 196-203.

Europos Teisingumo teismo praktika

81. ETT sprendimas byloje C-385/09 *Nidera Handelscompagnie BV prieš Valstybinę mokesčių inspekciją prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos* [2010] ECLI:EU:C:2010:627.
82. ETT sprendimas byloje C-250/11 *AB „Lietuvos geležinkeliai“ prieš Vilniaus teritorinę muitinę, Muitinės departamentą prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos* [2012] ECLI:EU:C:2012:496
83. ETT sprendimas byloje C-526/13 *UAB „Fast Bunkering Klaipėda“ prieš Valstybinę mokesčių inspekciją prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos* [2015], ECLI:EU:C:2015:536

Lietuvos teismų praktika

84. Lietuvos Konstitucinio teismo nutarimai. Valstybės žinios, 2003, Nr.24-1004; 2004, Nr.146-5311; 2005, Nr.19-623; Lietuvos Konstitucinio teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas. Valstybės žinios, Nr.102-3957 (atitaisymas Nr.127).
85. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. lapkričio 19 d. nutarimas "Dėl neproporcingai sumažintu atlyginimu kompensavimo mechanizmo nustatymo atidėjimo", [Internetinė prieiga], [žiūrėta 2016-02-02], [<http://www.infolex.lt/ta/Default.aspx?id=20&item=doc&AktoId=1157797&cid=42081>];
86. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Vilniaus apskrities viršininko administracijos Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamento v V.Ž. (bylos Nr.A⁵⁵⁶-773/2007[Internetinė prieiga], <http://www.infolex.lt/tp/90211?nr=1#>
87. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. vasario 25 d. nutartis Nr.A⁵⁵⁶-189/2011.[Internetinė prieiga], <http://www.infolex.lt/tp/193547?nr=3>
88. LVAT 2012-09-11 administracinė je byloje A438-1948/2012.[internetinė prieiga]: P. Č. V Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Anykščių žemėtvarkos skyriui, <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=4b83dc27-7cce-4bae-8b0e-f3937ac1c3c7>
89. LVAT 2006 -11-20 administracinė byla Nr. A6-1944/2006 P. Č. v Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Anykščių žemėtvarkos skyriui [Interaktyvus] <http://eteismai.lt/byla/267814745260999/A-438-1200-13> [žiūrėta 2015-01-20]

90. LVAT administracinėje byloje P. Č. V Nacionalinės žemės tarnybos prie ŽŪM Anykščių žemėtvarkos skyrius (bylos Nr. A662 – 171/2010). [Interaktyvus]; <http://eteismai.lt/byla/174011705798292/P-492-12-13> [žiūrėta 2015-01-20]
91. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletėnis Nr.19, 2010, [Internetinė prieiga]: <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-biuletiniai.html> [žiūrėta 2015-02-10]
92. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletėnis Nr.23. 2012 [Internetinė prieiga]: <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-biuletiniai.html> [žiūrėta 2015-02-10]
93. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 11 d. nutartis administracinėje byloje T. N. G., E. B., K. G. ir A. A. v *Kauno apskrities viršininko administracija, Kauno miesto savivaldybei* (bylos Nr. AS¹¹–296) <http://www.infolex.lt/tp/81334?nr=1>
94. LVAT 2011 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje *Sveikatos centro „Sanvita“ skundą Valstybinei mokesčių inspekcijai prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, trečiajam suinteresuotam asmeniui – Vilniaus apskrities valstybinei mokesčių inspekcijai* (bylos Nr. Nr. A⁴³⁸-388/2011 [Interaktyvus]; <http://www.infolex.lt/tp/196178?nr=2>, [žiūrėta 2015-01-20]
95. 2011 m. spalio 24 d. nutartis administracinėje byloje UAB „Statybų linija“ ir reorganizuojamos UAB „Sklypas“ v Vilniaus rajono savivaldybė (bylos i Nr. A⁴³⁸-2516/201) [interaktyvus]; <http://www.infolex.lt/tp/228680?nr=2> [žiūrėta 2015-01-20]
96. LVAT 2010 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁸⁵⁸–209–10.
97. LVAT 2009 m. liepos 17 d.. nutartis administracinėje byloje J.K. v *Klaipėdos apskrities viršininko administracija* (bylos Nr.AS¹⁴³–440-2009).
98. LVAT 2009 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje V.J. v *Vilniaus apskrities viršininko administracija* (bylos Nr.AS⁴³⁸–778-2009).
99. LVAT 2006 m. lapkričio 9 d. nutartis administracinėje byloje UAB „Rivona“ v *Elektrėnų savivaldybės administracija* (bylos Nr. AS¹⁵-598/2006
100. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje *Vilniaus miesto savivaldybės administracijos ir trečiųjų suinteresuotų asmenų UAB „2A Invest“, UAB prekybos namų „Vingra“, UAB „Mastina“, UAB „Jardas“, UAB „Seviga“, S. Ž., R. Ž. pagal pareiškėjo UAB „Elpava“ skundą* (bylos Nr. A⁶⁶²-374/2012).
101. LVAT 2012 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-1186-12 [Interaktyvus]; <http://www.infolex.lt/praktika/test/Default.aspx?Id=20&item=results&BylosNr=Nr.%20A-602-1186-12&Teismas=7&DataNuo=2012-1-1&DataIki=2012-12-31&Chng=1&order=1&desc=1&#middle> [žiūrėta 2016-02-10]

102. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-374/2012. [Internetinė prieiga]: <http://www.infolex.lt/tp/369623?nr=3>, [žiūrėta 2015-02-20].
103. LVAT 2009 m. rugsėjo 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸²²-513-08.
104. LVAT 2009 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵⁰²-1269 – 2009. [Interaktyvus]; <http://www.infolex.lt/tp/137782?nr=1> [žiūrėta 2016-02-10]
105. LVAT 2010 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸⁵⁸-209-10.
106. VAT 2009 m. liepos 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴³-440-09.
107. LVAT 2009 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁴³⁸-778-09.
108. LVAT 2009 m. rugsėjo 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸²²-513-08.
109. LVAT 2009 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵⁰²-1269 – 2009.
110. LVAT 2011 m. gruodžio 30 d. nutartis administracinėje byloje *pareiškėjų A. V. ir K. L. v Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Mažeikių žemėtvarkos skyriui* (bylos Nr. AS⁷⁵⁶-860/2011) [Interaktyvus]: <http://www.infolex.lt/tp/330877?nr=2> [žiūrėta 2016-01-15]
111. LVAT 2015 m. rugsėjo 1 d. administracinėje byloje „*Viringas*“ Valstybinei mokesčių inspekcijai prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos (bylos Nr. eA-1918-575/2015) [Internetinė prieiga], <http://www.infolex.lt/ta/76519:str8>

Internetiniai šaltiniai

112. Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijos įstatymo, Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 9, 12 ir 15 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo ir Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso pakeitimo ir papildymo įstatymo projektų. [Interaktyvus. žiūrėta 2014-12-22], <http://www.infolex.lt/ta/Default.aspx?Id=7&item=doc&SubMenu=4&RefId=9&aktoid=174254>
113. LR Seimo duomenų bazė. Dėl ABTĮ pakeitimų. [Interaktyvus, žiūrėta 2014-12-22]. <http://www.infolex.lt/ta/Default.aspx?Id=7&item=doc&SubMenu=4&RefId=1&aktoid=23225>
114. Beliūnienė, et al. Administracinių teismų vieta teismų sistemoje užsienio šalių patirtis ir jos pritaikymo Lietuvoje galimybės. *Teisės institutas* [Interaktyvus] 2004, [žiūrėta 2015-01-15] http://teise.org/Teismu_darbo_organizavimas_ir_spezializacija.html
115. Daniel A. Bilak. Administracinė justicija Lietuvoje. Vertinimas, *Jungtinių tautų vystymo programa*, 2003. [Internetinė prieiga]: <http://www.teise.org/data/11adm-teismai.pdf> [žiūrėta 2015-01-15].

116. Beliūnienė, Kavoliūnaitė, E. et al. Lietuvos teisės instituto mokslinis tyrimas „Galimybės siaurinti teismo funkcijas administracinių teisės pažeidimų procese“. 2014,. [Interaktyvus, žiūrėta 2015-01-15] <http://www.teise.org/data/ATPP.pdf>
117. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2013 -2015 metų veiklos ataskaita. [Internetinė prieiga] <http://vagk.lt/wp-content/uploads/2016/02/2015-m.-Vyriausiosios-administracini%C5%B3-gin%C4%8D%C5%B3-komisijos-veiklos-ataskaita.pdf> / [žiūrėta 2014-10-15]
118. Urmonas, A. Administracinės teisės magistrantūros studijų programos mokymo dalyko „Žmogiškųjų santykių administracinis teisinis reguliavimas“ koncepcija [Internetinė prieiga]. <http://www.lt?url?url=http://aurmonas.home.mruni.eu/wp-content/uploads/2009/04/zmogiskuju-santykiu-administracinis-teisinis-reguliavimas1.doc>. [žiūrėta 2015-01-17]
119. Pruskus, V. *Sociologija : teorija ir praktika* / Vilniaus teisės ir verslo kolegija, [Interaktyvus], Vilnius, 2004, p.14 [žiūrėta 2016-04-30]. http://www.su.lt/bylos/fakultetai/socialines_geroves_ir_negales_studiju/SPPkat/sociologija.pdf
120. Lietuvių kalbos žodynas, [Internetinė prieiga]: <http://www.zodynas.lt/terminu-zodynas/k> [žiūrėta 2015-01-15]
121. Lietuvos Respublikos terminų bankas,. [Internetinė prieiga]: <http://www.zodynas.lt/terminu-zodynas/k> [žiūrėta 2015-01-15]
122. Tarptautinių žodžių žodynas. *Vyriausioji enciklopedijų redakcija*. Vilnius, 2005.

Laimutė Sušinskienė. Ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas
Administracinės teisės magistro baigiamasis darbas
Vadovas prof. dr. Algimantas Urmonas
Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, 2016

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe išanalizuota ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų sistema, funkciniai ypatumai (kompetencijos.) Remiantis teisės aktų nuostatomis, teismų praktika, bei atlikto VAG komisijos veiklos teisinio reglamentavimo SS GG tyrimo analize, nustatyta ikiteisminio administracinių ginčų teisinio reguliavimo probleminiai aspektai.

Pirmajame skyriuje teoriniu aspektu išanalizuotas teisinių ginčų (konfliktų) nagrinėjimo būtinumas teisingumo įgyvendinimo požiūriu, taipogi atskleista teisingumo samprata ir pateikti teisinių konfliktų galimi sprendimo būdai.

Antrame skyriuje apžvelgta ES valstybių administracinės justicijos sistemų taikymo modeliai, išanalizuota išankstinio skundų prašymų nagrinėjimo ikiteismine tvarka subjektai.

Trečiajame skyriuje atlikus VAG komisijos veiklos teisinio reglamentavimo tyrimo SS GG metodu, analizę, nustatytos stiprybės, silpnybės, galimybės ir grėsmės jas apibendrinant. Darbo pabaigoje pateikiamos atlikto tyrimo išvados ir galimi problemų sprendimo būdai.

Reikšminiai žodžiai: teisinių kolizijų nagrinėjimas, administracinis procesas, ikiteisminis procesas, administraciniai ginčai, administracinių ginčų nagrinėjimas

Laimutė Sušinskienė. Pre-trial Administrative Dispute examinations
Administrative Law Master's Thesis
Supervisor Prof. Dr. Algimantas Urmonas
Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Institute of Public Law, 2016

ANNOTATION

The System of Institutions of Pre-trial examination of Administrative Disputes and functional peculiarities (competencies) have been analyzed in the Master's thesis. With reference to legislative provisions, court practice and also SWOT survey analysis, performed by Chief Commission of Administrative Disputes, problematic aspects of Pre-trial Administrative dispute legal regulations have been determined.

In the first section the necessity of legal dispute (conflict) analysis for justice implementation approach has been analyzed, furthermore the concept of justice has been revealed and the variety of possible legal conflicts solutions has been provided.

In the second section Administrative litigation system application models of the EU States have been reviewed, the subjects of early complaints and requests examination via pre-trial procedure have been analyzed.

In the third section SWOT survey of Chief Commission of Administrative Disputes has been analyzed and strengths, weaknesses, possibilities and threats have been determined whilst summarizing them. At the end of the Thesis conclusions and possible solutions have been provided.

Key words: legal conflict examination, administrative procedure, pre-trial procedure, administrative disputes, administrative dispute analysis

Laimutė Sušinskienė. Ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas.

Administracinės teisės magistro baigiamasis darbas

Vadovas prof. dr. Algimantas Urmonas

Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, 2016

SANTRAUKA

Žmogaus teisių apsauga ir jo pažeistų teisių ir/ar įstatymu saugomo intereso gynimas – vienas pagrindinių kiekvienos šiuolaikinės demokratinės teisinės valstybės tikslų. Šiam tikslui įgyvendinant Lietuvoje sukurta administracinių teismų sistema, įteisintas ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimo institutas. Būtinybę įstatymais įtvirtinti neteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą sąlygojo siekis tapti Europos Sąjungos nare. Lietuvai, tapus ES pilnateise nare, iškilo uždavinys užtikrinti asmenims ne tik nacionalinės teisės pagrindu suteiktų teisių, bet ir ES teisės normomis garantuojamą teisių apsaugą.

Administraciniuose teismuose nuolat didėjant gaunamų skundų skaičiui dėl galimai pažeistų asmens teisių ir/ar įstatymu saugomo jo intereso gynimo, mokslo doktrinoje nuolat diskutuojama dėl alternatyvių ginčų sprendimo būdų taikymo nagrinėjant ginčus ikiteismine tvarka, siekiant užtikrinti operatyvų ir veiksmingą asmenų pažeistų teisių gynimą. Šis tyrimas gali būti naudingas teorine ir praktine prasme (atskleidžiami teisinio reglamentavimo probleminiai aspektai) teisės aktų leidėjams tobulinant ikiteisminio administracinių ginčų sistemos reguliavimą.

Šio tyrimo tikslas – įvertinti ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijų veiklos ypatumus nagrinėjant mokestinių ir administracinių ginčų bylas neteismine tvarka.

Šiam tikslui įgyvendinti keliama uždaviniai:

1. nustatyti ikiteisminius administracinius ginčus nagrinėjančių institucijų sistemą ir pateikti jos charakteristiką.
2. Priežastinių ryšių nustatymo požiūriu įvertinti mokestinių ir administracinių ginčų komisijų (kvaziteisminių institucijų) teisinį statusą, infrastruktūros santykį su kitomis administracinius ginčus nagrinėjančiomis institucijomis;
3. VAG komisijos ir MG komisijos (infrastruktūros santykis) su kitomis administracinius ginčus nagrinėjančiomis institucijomis, VAG komisijos veiklos reglamentavimo analizė SWOT (SSGG) metodu.
4. Apžvelgti ES valstybių bendrosios ir kontinentinės teisės tradicijų administracinių ginčų nagrinėjimo (taikymo) modelius.

Tyrimas atliktas remiantis šiais metodais: lingvistiniu, dokumentų analizės, sisteminės analizės, loginiu ir apibendrinimo, lyginamuoju ir SWOT metodu.

Darbo struktūra: Pirmame skyriuje analizuojamas teisinių ginčų (konfliktų) nagrinėjimo būtinumas teisingumo įgyvendinimo požiūriu, teisingumo samprata ir teisinių konfliktų galimi sprendimo būdai. Antrame skyriuje priežastinio ryšio nustatymo požiūriu įvertintas mokestinių ir administracinių ginčų komisijų (kvaziteisminių institucijų) teisinis statusas, infrastruktūros santykis su kitomis administracinius ginčus nagrinėjančiomis institucijomis. Trečiame skyriuje atlikta VAG komisijos veiklos reglamentavimo analizė SWOT (SSGG) metodu, nustatytos stiprybės, silpnybės, galimybės ir grėsmės bei pateiktas apibendrinimas. Apžvelgta administracinės justicijos sistemų specifika ir jų taikymo modeliai kontinentinės ir bendrosios teisės tradicijų ES valstybėse. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir pasiūlymai.

SUMMARY

The protection of human rights and the defence of his/hers breached rights – is one of the main goals of every modern legal democratic state. To reach this objective in Lithuania administrative court system was created, which is connected with the court's function exchange in administrative justice field. Also pre-trial administrative dispute Institute was validated. The need to consolidate the law which regulates non-judicial administrative dispute hearings were caused by aspiration to join the European Union. Lithuania had to meet and harmonize all the requirements regarding human rights protection with EU law. Administrative courts are receiving the increasing number of complaints concerning a possible violation of human rights and/or violation of the law protecting the human right to being defended, in scientific doctrines is ongoing discussion of an alternative methods when solving disputes using pre-trial procedure in order to ensure the rapid and effective human breached rights defense. This study may be useful in theoretical and practical sense (there are disclosures of legal regulation's problematic aspects) for legislators to improve the regulation of administrative pre-trial system.

The objective of this study - to assess the particularities of the pre-trial dispute resolution authorities, while examining the fiscal and administrative litigation in the extrajudicial cases. To achieve the objectives main tasks are - determine the institutional system dealing with pre-trial administrative disputes and describe its characteristics; To assess and administrative disputes commissions (quasi-judicial bodies) legal status, assess infrastructure relationship with other administrative judicial bodies, Chief Commission of Administrative Disputes activities regulation analysis has been conducted using SWOT method and the feasibility of procedural law; To review the EU common law and civil law traditions of administrative litigation (application) models.

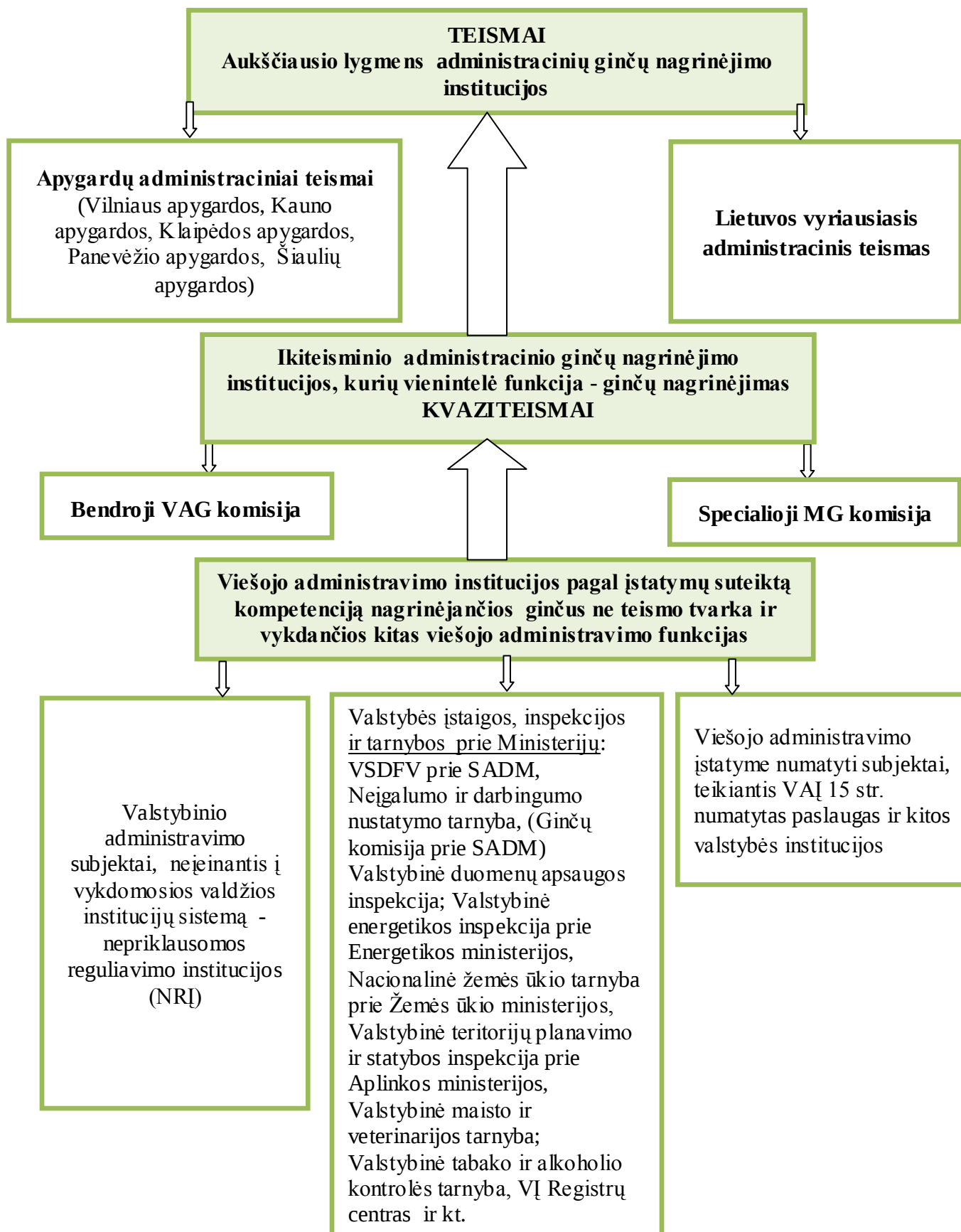
The research has been conducted using these methods: linguistic, document analysis, systemic analysis, logical and generalization, comparative and SWOT methods.

The structure of thesis: In the first section the necessity of legal dispute (conflict) analysis for justice implementation approach has been analyzed, furthermore the concept of justice has been revealed and the variety of possible legal conflicts solutions has been provided. In the second section Administrative litigation system application models of the EU States have been reviewed, the subjects of early complaints and requests examination via pre-trial procedure have been

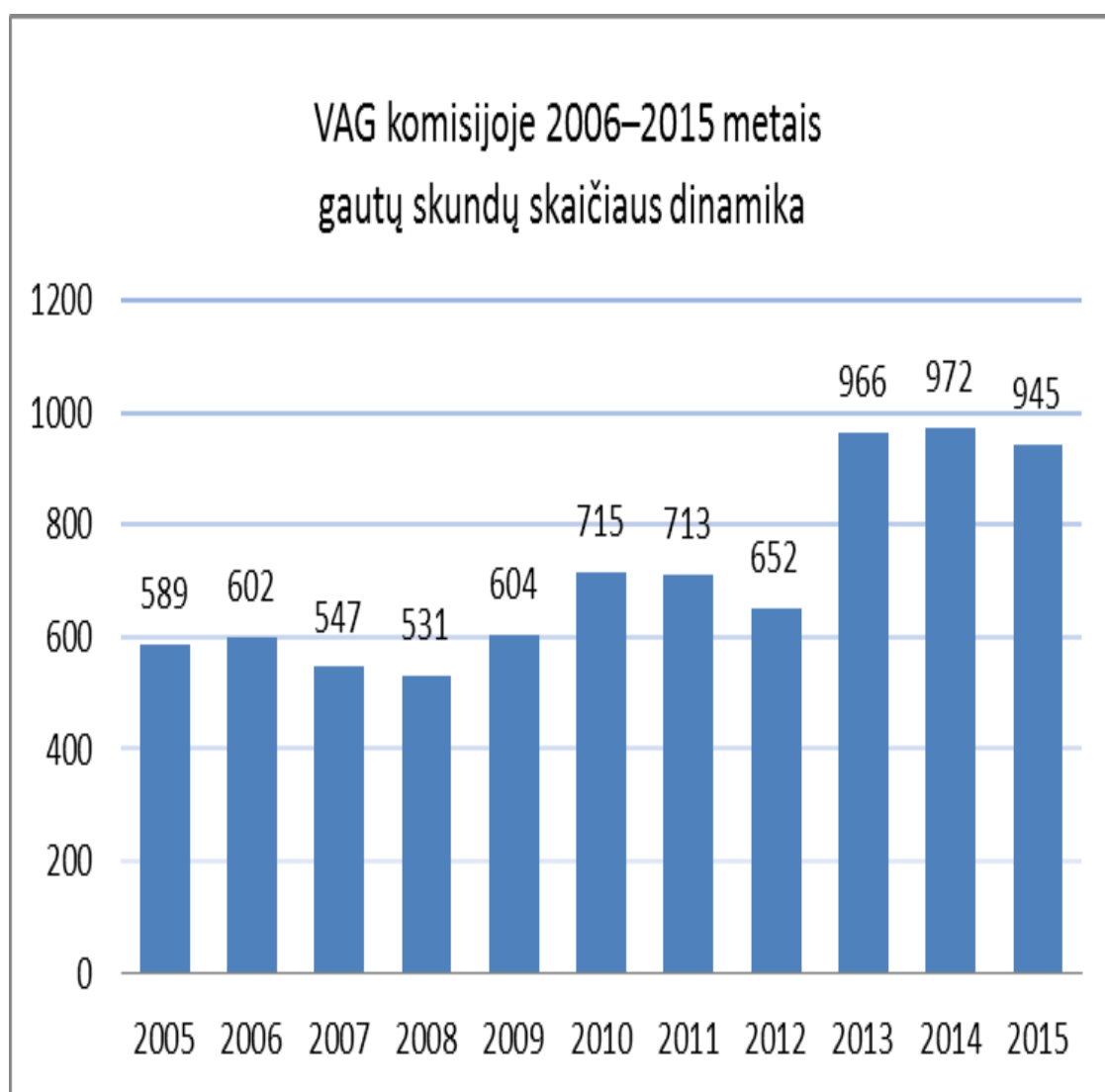
analyzed. In the third section SWOT survey of Chief Commission of Administrative Disputes has been analyzed and strengths, weaknesses, possibilities and threats have been determined whilst summarizing them. At the end of the Thesis conclusions and possible solutions have been provided.

PRIEDAI

1 paveikslas. Ikiteisminio administracinio ginčų nagrinėjimo institucijų vieta Lietuvos administracinės justicijos sistemoje



2 paveikslas. VAG komisijoje 2006–2015 metais gautų skundų skaičiaus dinamika



Šaltinis: Sudaryta autorės pagal VAG komisijos 2005-2015 metų veiklos ataskaitų duomenis.

3 lentelė. VAG komisijos veiklos reglamentavimo tyrimo palyginimo analizė

Stiprybių panaudojimas galimybėms įgyvendinti	
Galimybės	Stiprybės
Realizuoti ginčo šalių sutaikinimo galimybę VAG komisijoje, sudarant taikos sutartį	Nors ir numatyta pareiga, bet įstatymu nesuteikta teisė sudaryti sutartį
Realizuoti vieną iš alternatyvių ginčo sprendimų būdų – mediaciją, nagrinėjant gautus skundus, tokiu būdu mažinti administraciniuose teismuose gaunamų skundų skaičius	•
Gerosios praktikos ir patirties perėmimas bendradarbiaujant su Lietuvos ir kitų šalių kvaziteisminėmis institucijomis	• Bendradarbiavimas su kitomis Lietuvos ir kitų šalių institucijomis • Aukšta VAG komisijos narių kvalifikacija
Informacijos sklaida ir prieinamumas asmenims apie VAG veiklos svarbą, komisijoje nagrinėjamus skundus ir jų procedūras	• Aukšta VAG komisijos narių kvalifikacija
Vykdyti prevencinį darbą dėl bylų nagrinėjimo metu paaiškėjusių viešojo administravimo subjektų galimų asmens teisių ar viešojo administravimo principų pažeidimų, ginčiuose, kurie nėra priskirti Komisijos kompetencijai, raštu informuojant šias institucijas	• Bendradarbiavimas su kitomis Lietuvos ir kitų šalių institucijomis • Aukšta VAG komisijos narių kvalifikacija
Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo priimtų procesinių dokumentų (sprendimų) unifikavimas	
Sutvarkyti finansavimo strategiją, atsižvelgiant į augantį krūvį ir resursų poreikį	• VAG yra vienintelė bendroji ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucija
Silpnybių ištaisymas pasinaudojant galimybėmis	
Silpnybės	Galimybės
Finansavimo skyrimo netobulumas, sukeliantis materialinių resursų stygių - asignavimų lėšos planuojamos ir skiriamos atsižvelgiant į praeitų metų faktinį finansavimą	• Sutvarkyti finansavimo strategiją, atsižvelgiant į augantį krūvį ir resursų poreikį
Didelė darbuotojų (komisijos narių padėjėjų - valstybės tarnautojų) kaita	• Sutvarkyti finansavimo strategiją, atsižvelgiant į augantį krūvį ir resursų poreikį
Nesuteikta teisėkūros iniciatyvos teisė	• Gerosios praktikos ir patirties perėmimas bendradarbiaujant su Lietuvos ir kitų šalių kvaziteisminėmis institucijomis • Informacijos sklaida ir prieinamumas asmenims apie VAG veiklos svarbą, komisijoje nagrinėjamus skundus ir jų procedūras
Per trumpas komisijos kadencijos laikotarpis	• Gerosios praktikos ir patirties perėmimas bendradarbiaujant su Lietuvos ir kitų šalių kvaziteisminėmis institucijomis
Įstatyme nenumatyta teisė spręsti ginčą taikiu būdu, patvirtinti šalims sutarus taikos sutartį	• Realizuoti ginčo šalių sutaikinimo galimybę VAG komisijoje, sudarant taikos sutartį • Gerosios praktikos ir patirties perėmimas bendradarbiaujant su Lietuvos ir kitų šalių kvaziteisminėmis institucijomis • Informacijos sklaida ir prieinamumas asmenims apie VAG veiklos svarbą, komisijoje nagrinėjamus skundus ir jų procedūras

Nenumatytos galimybės VAG komisijos narių padėjėjų (valstybės tarnautojų) kvalifikacijos kėlimui	- Sutvarkyti finansavimo strategiją, atsižvelgiant į augantį krūvį ir resursų poreikį - Gerosios praktikos ir patirties perėmimas bendradarbiaujant su Lietuvos ir kitų šalių kvaziteisminėmis institucijomis
Nepakankamos VAG komisijos galios išsireikalaujant iš atsakovų (viešojo administravimo subjektų) savalaikį atsiliepimą į skundus ir skundų nagrinėjimui reikalingos medžiagos bei informacijos pateikimą	- Gerosios praktikos ir patirties perėmimas bendradarbiaujant su Lietuvos ir kitų šalių kvaziteisminėmis institucijomis - Informacijos sklaida ir prieinamumas asmenims apie VAG veiklos svarbą, komisijoje nagrinėjamus skundus ir jų procedūras
Stiprybių panaudojimas grėsmėms mažinti	
Grėsmės	Stiprybės
Naujai priimti teisės aktai ir ar įstatymų pakeitimai, galintys įtakoti tam tikros srities ginčų skaičiaus didėjimą	- Operatyvus skundų nagrinėjamas - Ginčų nagrinėjimo proceso lankstumas, paprastumas palyginus su teisiniu procesu - Aukšta VAG komisijos narių kvalifikacija - Pastovus finansavimo šaltinis – valstybės biudžetas
Objektyviai didėjantis nagrinėjamų skundų skaičius dėl aplinkos intensyvėjimo	- Operatyvus skundų nagrinėjamas - Ginčų nagrinėjimo proceso lankstumas, paprastumas palyginus su teisiniu procesu - Aukšta VAG komisijos narių kvalifikacija - Pastovus finansavimo šaltinis – valstybės biudžetas
Kvalifikuotų specialistų kaita dėl didėjančios konkurencijos viešajame sektoriuje	- Aukšta VAG komisijos narių kvalifikacija - Operatyvus skundų nagrinėjamas - Pastovus finansavimo šaltinis – valstybės biudžetas
Nesavalaikis VAG komisijai pavestų vykdyti funkcijų procedūrų reglamentavimas teisės aktuose	- Ginčų nagrinėjimo proceso lankstumas, paprastumas palyginus su teisiniu procesu - Aukšta VAG komisijos narių kvalifikacija - Bendradarbiavimas su kitomis Lietuvos ir kitų šalių institucijomis
Silpnybių pašalinimas, siekiant sumažinti grėsmes	
Grėsmės	Silpnybės
Naujai priimti teisės aktai ir ar įstatymų pakeitimai, galintys įtakoti tam tikros srities ginčų skaičiaus didėjimą	- Nesuteikta teisėkūros iniciatyvos teisė - Finansavimo skyrimo netobulumas - Nenumatytos galimybės VAG komisijos narių padėjėjų (valstybės tarnautojų) kvalifikacijos kėlimui - Didelė darbuotojų (komisijos narių padėjėjų - valstybės tarnautojų) kaita
Objektyviai didėjantis nagrinėjamų skundų skaičius dėl aplinkos intensyvėjimo	- Finansavimo skyrimo netobulumas - Nenumatytos galimybės VAG komisijos narių padėjėjų (valstybės tarnautojų) kvalifikacijos kėlimui - Didelė darbuotojų (komisijos narių padėjėjų - valstybės tarnautojų) kaita - Nepakankamos VAG galios išsireikalaujant iš atsakovų (viešojo administravimo subjektų) savalaikį atsiliepimą į skundus ir skundų nagrinėjimui reikalingos medžiagos bei informacijos pateikimą
Kvalifikuotų specialistų kaita dėl didėjančios konkurencijos viešajame sektoriuje	- Finansavimo skyrimo netobulumas - Nenumatytos galimybės VAG komisijos narių

	padėjėjų (valstybės tarnautojų) kvalifikacijos kėlimui • Didelė darbuotojų (komisijos narių padėjėjų - valstybės tarnautojų) kaita
Nesavalaikis VAG komisijai pavestų vykdyti funkcijų procedūrų reglamentavimas teisės aktuose	• Nesuteikta teisėkūros iniciatyvos teisė

Šaltinis: parengta autorės pagal VAG komisijos, 2012-2015 metų veiklos ataskaitų duomenis, Teisingumo ministerijos valdymo sričių 2015-2017 metų strateginį planą, VAG komisijos 2015-2017 m. strateginį veiklos planą.

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

2016-05-02

Vilnius

Aš, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto / Viešosios teisės instituto
Administracinės teisės programos

(fakulteto / instituto, programos pavadinimas)

studentė Laimutė Sušinskienė, patvirtinu, kad šis magistro baigiamasis darbas „Išiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas“ yra atliktas:

1. savarankiškai ir sąžiningai;
2. nebuvo pristatytas ir gintas kitoje mokslo įstaigoje Lietuvoje ar užsienyje;
3. yra parašytas remiantis akademinio rašymo principais ir susipažinus su rašto darbų metodiniais nurodymais.

Man žinoma, kad už sąžiningos konkurencijos principo pažeidimą – plagijavimą studentas gali būti šalinamas iš Universiteto kaip už akademinės etikos pažeidimą.

(parašas)

(vardas, pavardė)

VARDAS PAVARDĖ **Algimantas Urmonas**

EL. PAŠTO ADRESAS **aurmonas@mruni.eu**

TEL. NR. **370 698 15010**

DARBAS BAIGTAS: 2016-05-02

DARBAS PRISTATYTAS Į KATEDRĄ: 2016-05-