

## APELIACIJA ADMINISTRACINIAME PROCESĖ<sup>1</sup>: TEISĖS KREIPTIS Į LIETUVOS VYRIAUSIĄJĮ ADMINISTRACINĮ TEISMĄ RIBOJIMO GALIMYBĖS

Dr. Goda Ambrasaitė

*Mykolo Romerio universiteto Teisė fakulteto Civilinio proceso katedra  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius  
Telefonas 271 45 93  
Elektroninis paštas cpk@mruni.lt*

Pateikta 2006 m. sausio 16 d., parengta spausdinti 2006 m. gegužės 22 d.

**Santrauka.** Straipsnyje analizuojamas poreikis riboti teisę kreiptis su apeliaciniu skundu į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą ir galimi apeliacijos teisės ribojimo būdai.

Teisės kreiptis į aukštesnės instancijos teismą, kaip vienos esminių procesinių garantijų, ribojimas nėra ir negali būti savi-tikslis – jis pateisintinas siekiu užtikrinti protinę pusiausvyrą tarp poreikio pašalinti galimas žemesnės instancijos teismo klaidas ir aukščiausios instancijos teismo užduoties formuoti vienodą teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus. Todėl analizuojant teisės kreiptis į tam tikros pakopos teismą ribojimo galimybes pirmiausia privalu atsakyti, kokius tikslus įstatymų leidėjas kelia šiai teisminės kontrolės pakopai ir ar apeliacijos teisės ribojimas yra tikslingas atsižvelgiant į esamas aplinkybes.

Nustačius, kad Lietuvoje egzistuoja prielaidos riboti apeliacijos teisę administracinėse bylose, turi būti įvertinta, kuris iš Europos valstybėse tradiciškai taikomų apeliacijos ribojimo būdų galėtų būti tinkamiausias Lietuvos administraciniam procesui.

**Pagrindinės sąvokos:** administraciniai teismai, administracinis procesas, apeliacija, apeliacijos ribojimai

### IVADAS

**Probleminė situacija.** 2001 m. sausio 1 d. veiklą pradėjęs Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui, Lietuvoje baigta kurti savarankiškų administracinių teismų sistema. Kitaip nei bendrosios kompetencijos teismų sistema, administracinių teismų sistema Lietuvoje yra dvipakopė. Kasacijos instituto administracinėse bylose nėra, o Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra apeliacinės instancijos teismas, nagrinėjantis tiek teisės, tiek fakto klausimus. Kartu šiam teismui, kaip aukščiausiai teismo instancijai administracinėse

bylose, pavesta formuoti vienodą administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus.

Administracinių teismų sistemos struktūros ypatumai lėmė tai, kad teisė kreiptis su apeliaciniu skundu į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą nėra ribojama, siekiant užtikrinti administracinėse bylose dalyvaujančių asmenų teisę pasinaudoti nors viena teismo sprendimo peržiūrėjimo galimybe. Tačiau įvertinus bylų srautą administraciniuose teismuose ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo darbo krūvį, kyla pagrįstų abejonių, ar esamas teisinis reglamentavimas, visiškai neribojantis bylų patekimo į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą, leidžia Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui tinkamai vykdyti jam priskirtą vienodos administracinių teismų praktikos formavimo funkciją. Galimų esamos problemos sprendimo būdų paieškos ypač aktualios šiuo metu, atsižvelgiant į tai, kad rengiamas Lietuvos administracinio proceso kodekso projektas, kuriuo siekiama iš esmės naujai reglamentuoti bylų procesą administraciniuose teismuose.

**Tiriamasis straipsnio objektas.** Teisės kreiptis su apeliaciniu skundu į Lietuvos vyriausiąjį administracinį

<sup>1</sup> Lietuvos teisės moksle išsakytos skirtingos pozicijos dėl sąvokos „administracinis procesas“ aiškinimo – nesutariama, ar sąvoka „administracinis procesas“ turėtų apimti tik administracinių bylų nagrinėjimo procesą, ar į administracinio proceso sampratą turėtų būti įtraukiama ir institucijų, įstaigų, pareigūnų veikla, skirta viešojo administravimo srityje kylantiems klausimams spręsti, bei norminių administracinių aktų priėmimas [16]. Nesigilinant į šią diskusiją pažymėtina, kad šiame straipsnyje sąvoka „administracinis procesas“ bus vartojama siekiant apibūdinti pažeistų ginčijamų teisių ar įstatymų saugomų interesų gynimo administraciniuose teismuose procesą.

teismą ribojimo prielaidos ir galimi tokio ribojimo būdai.

**Straipsnio tikslas.** Nustatyti, ar Lietuvoje egzistuoja prielaidos, leidžiančios riboti apeliacijos teisę administracinėse bylose ir kuris iš tradicinių apeliacijos teisės ribojimo būdų tinkamiausias Lietuvos administraciniam procesui.

**Straipsnio uždaviniai.** 1. Įvertinti, kokie tikslai įstatymų leidėjo yra keliami bylų procesui Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme ir ar esamas teisinis reglamentavimas leidžia juos pasiekti; 2. Remiantis Europos valstybių patirtimi atsakyti į klausimą, ar teisė kreiptis su skundu į antrosios instancijos teismą administracinėse bylose gali būti ribojama; 3. Atsakyti į klausimą, ar ištis Lietuvoje egzistuoja poreikis ir galimybė riboti apeliacijos teisę administracinėse bylose; 4. Įvertinti Europos valstybėse taikomų apeliacijos teisės ribojimo būdų pritaikomumą Lietuvos administraciniam procesui.

**Taikytos metodikos apibūdinimas.** Siekiant gauti informaciją taikytas empirinis **dokumentų analizės metodas**. Buvo tiriama Lietuvos ir užsienio valstybių teisės aktai, reglamentuojantys bylų procesą administraciniuose teismuose, Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijos ir jų aiškinamieji raštai, Lietuvos teismų metiniai pranešimai, mokslinės publikacijos administracinio ir civilinio proceso klausimais ir kt. Lietuva iki 1999 m. neturėjo savarankiškų administracinių teismų funkcionavimo patirties. Taikant lyginimo metodą Lietuvoje egzistuojantis teisinis reglamentavimas lygintas su teisiniu reglamentavimu Europos Sąjungos valstybėse, turinčiose senesnes administracinių teismų veiklos tradicijas. Taikant šį metodą taip pat buvo siekiama atskleisti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir bendrosios kompetencijos apeliacinės instancijos teismų funkcijų skirtumus. **Statistikos duomenų analizės metodas** pasitelktas siekiant įvertinti apeliacijos teisės administracinėse bylose ribojimo prielaidas (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo darbo krūvį, apygardų administracinių teismų sprendimų stabilumą). Apibendrinant ir vertinant atlikus tyrimą gautą informaciją, darant išvadą taikyti **analogijos, apibendrinimo, sisteminės analizės ir loginis** metodai.

## 1. TEISĖS KREIPTIS SU APELIACINIŲ SKUNDŲ Į LIETUVOS VYRIAUSIAJĄ ADMINISTRACINĮ TEISMĄ RIBOJIMO PRIELAIDOS

Apie kokį procesą (baudžiamąjį, civilinį ar administracinį) bekalbėtume, reikia pripažinti, kad apeliacijos teisė glaudžiai susijusi su teisingumo įgyvendinimu, esminių teismo proceso tikslų įgyvendinimu, todėl dažniausiai gali būti pavadinta viena iš esminių byloje dalyvaujančių asmenų procesinių garantijų. Šios procesinės garantijos ribojimas, suprantama, nėra ir negali būti savi-tikslis. Teisės kreiptis į aukštesnės instancijos teismą ribojimas pateisinamas siekiu užtikrinti protingą pusiausvyrą tarp poreikio pašalinti galimas žemesnės instancijos teismo klaidas ir bylų nagrinėjimo operatyvumo bei

siekio formuoti vienodą teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus (ši užduotis tradiciškai priskiriama aukščiausiųjų instancijų teismams). Taigi analizuodami teisės kreiptis į tam tikros pakopos teismą ribojimo klausimą pirmiausia privalome atsakyti, kokie tikslai įstatymų leidėjo yra keliami atitinkamai teisminės kontrolės pakopai.

Atsakymas į šį klausimą kalbant apie administracinių bylų teisminį nagrinėjimą nėra paprastas. Pirmoji kliūtis, su kuria susiduriama siekiant išanalizuoti, kokios užduotys administraciniame procese yra ir turėtų būti keliamos atskirų instancijų administraciniams teismams, – administracinės justicijos sistemų įvairovė Europos Sąjungos valstybėse narėse. Kontinentinės Europos valstybės pagal jose įtvirtintus administracinės justicijos modelius galima suskirstyti į kelias grupes: vadinamojo prancūziškojo administracinės justicijos modelio valstybės, kurių administracinės justicijos sistemos aukščiausiaji grandis – Valstybės taryba atlieka ne tik aukščiausiojo administracinio teismo, bet ir vyriausybės patariamąsias institucijas vaidmenį (pvz.: Prancūzija, Belgija, Graikija, Nyderlandai, Italija, Liuksemburgas), vokiškojo modelio valstybės, kuriose funkcionuoja savarankiški administraciniai teismai, nesusiję su vykdomąja valdžia (pvz.: Vokietija, Čekija, Suomija, Švedija, Lenkija), taip pat britaniškojo modelio valstybės, tradiciškai nepripažįstančios savarankiškų administracinių teismų (pvz.: Jungtinė Karalystė, Kipras, Airija). Žinoma, šis skirstymas tėra santykinis ir neišsamus. Nurodytose valstybių grupėse galimas detalesnis skirstymas – pagal tai, ar administracinių teismų sistema yra tripakopė (pvz.: Vokietija, Švedija, Estija), dvipakopė (pvz.: Suomija, Lenkija, Čekija, Slovėnija), ar vienskapopė (pvz.: Austrija, Kipras); ar administracinių teismų sistema yra visiškai atskirta nuo bendrosios kompetencijos teismų (pvz.: Vokietija, Švedija, Suomija, Lenkija), ar su ja susijusi kurioje nors teismų sistemos grandžių (pvz.: Čekija, Estija, Latvija).

Atskirų valstybių administracinių justicijų sistemų skirtumus paminėjome neatsitiktinai. Jei analizuodami atskirų valstybių civilinį procesą tradiciškai susiduriame su tripakope teismų sistema, kurios antroji grandis yra apeliacija, o trečioji – kasacija, revizija ar vadinamoji „antroji apeliacija“, žvelgiant iš administracinio proceso pozicijų padėtis nėra tokia paprasta – aukščiausiaji administracinės justicijos grandis, priklausomai nuo valstybės pasirinkto administracinės justicijos modelio, gali atlikti tiek apeliacinės instancijos, tiek kasacinio teismo, tiek vienintelės ir galutinės instancijos funkcijas. Taigi kalbėdami apie civilinį procesą galime drąsiai teigti, kad antrajai ir trečiajai klasikinės teismų sprendimų kontrolės formų sistemos grandims priskiriami skirtingi tikslai (apeliacija skirta pirmiausia ginti privatų ginčo šalies interesą, tuo tarpu procesas trečiojoje teismo instancijoje orientuotas į viešuosius teismų sprendimų kontrolės formų sistemai keliamus tikslus), o procesas aukščiausiajame administraciniame valstybės teisme neretai apima abi šias tikslų grupes – tiek užtikrinti teisėto ir pagrįsto sprendimo byloje priėmimą, tiek formuoti vieno-

da administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus.

Lietuvoje egzistuojanti administracinių teismų sistema pagal savo prigimtį priskirtina vokiškajam administracinės justicijos modeliui ir yra dvipakopė. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra apeliacinės instancijos teismas, taip pat vienintelė ir galutinė instancija išimtinai šio teismo kompetencijai priskirtose bylose. Be to, šis teismas yra įpareigotas formuoti vienodą administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ABTĮ) 20 straipsnis). Dvipakopė Lietuvos administracinių teismų sistema yra teigiamai vertinama užsienio ekspertų pabrėžiant, kad ji geba užtikrinti operatyvų ir teisingą administracinių ginčų išsprendimą [1].

Pastebėtina, kad valstybės, pasirinkusios dvipakopę administracinių teismų sistemą, skirtingai reglamentuoja procesą antrojoje administracinių teismų instancijoje – aukščiausiajame administraciniame teisme. Neretai, kitaip nei Lietuvoje, procesas aukščiausiajame administraciniame valstybės teisme yra ne apeliacinis, o kasacinis. Pavyzdžiui, kreiptis su skundu į Lenkijos Aukščiausiąjį Administracinį Teismą (*Naczelny Sąd Administracyjny*) galima tik esant vienam iš nurodytų pagrindų – materialinės teisės normos pažeidimui, neteislingai jas aiškinant ar taikant, arba proceso teisės normų pažeidimui, galėjusiam turėti esminės reikšmės išsprendžiant bylą [2]. Čekijos apygardų teismų (*Krajské soudy*) sprendimai, priimti nagrinėjant administracines bylas pirmosios instancijos teismuose, gali būti skundžiami aukščiausiajam administraciniam teismui (*Nejvyšší správní soud*) kasacine tvarka, jei yra šie pagrindai: materialinės teisės normos pažeidimas, esminis proceso pažeidimas, nepagrįstas atsisakymas priimti skundą ar proceso nutraukimas. Kasacinio skundo padavimas nesustabdo ginčijamo sprendimo įsiteisėjimo ir vykdymo [3].

Kitoks sprendimas pasirinktas Suomijoje. Nors Skandinavijos valstybėms kasacija kaip teismų sprendimų kontrolės forma apskritai nėra būdinga, procesą Suomijos Aukščiausiajame Administraciniame Teisme (*Korkein Hallinto-Oikeus*) daugeliu aspektų galima prilyginti klasikinei apeliacijai, o ne tradiciniam Skandinavijos valstybių procesui aukščiausiajame teisme (antrajai apeliacijai). Daugumai bylų, patenkančių į Suomijos Aukščiausiąjį Administracinį Teismą, nereikalingas teismo leidimas, Aukščiausiasis Administracinis Teismas įgaliotas tikrinti tiek teisės, tiek fakto klausimus, ir gali priimti savarankišką sprendimą dėl ginčo esmės, apeliacinio skundo padavimas paprastai sustabdo ginčijamo sprendimo vykdymą (kad byla patektų į Suomijos aukščiausiąjį bendrosios kompetencijos teismą (*Korkein Oikeus*), visais atvejais reikalingas teismo leidimas, kuris išduodamas tik esant įstatyme numatytiems pagrindams – jei byla yra reikšminga vienodo teisės aiškinimo prasme arba jei Aukščiausiasis Teismas nusprendžia, jog egzistuoja išimtinės aplinkybės, dėl kurių būtina peržiūrėti bylą (pavyzdžiui, esminiai proceso teisės normų pažeidimai, padaryti žemesnės instancijos teisme, arba

„esminė“, „šurkšti“ apeliacinės instancijos teismo klaida) [3; 4].

Procesas Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme, kaip jau minėta, taip pat yra apeliacinis, tačiau, kitaip nei Suomijoje, Lietuvoje jokios kategorijos bylose leidimas paduoti skundą į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą nėra būtinas. Toks teisinis reglamentavimas, kai į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą gali patekti visos be išimties administracinės bylos, manytina, iš dalies nulemtas to, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra antroji, o ne trečioji teismo instancija administracinėse bylose. Tradiciškai valstybėje veikiant trijų pakopų bendrosios kompetencijos teismams ir nesant rimtesnės nacionalinės administracinio proceso doktrinos, Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui kaip apeliacinės instancijos teismui bene automatiškai priskiriama bendrosios kompetencijos apeliacinės instancijos teismams priskirta funkcija. Kadangi apeliacija civilinėse bylose yra ne galutinė teisminės kontrolės pakopa, iš esmės orientuojama į privataus ginčo šalių intereso apsaugą, riboti apeliaciją civilinėse bylose ryžtasi tik išgaliojus naujam Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksui, tačiau ir šiuo metu nustatyti apeliacijos civilinėse bylose ribojimai yra itin nereikšmingi. Tuo tarpu kalbant apie kasaciją, dauguma autorių jau sutaria, kad jos ribojimai yra neišvengiami siekiant užtikrinti, kad kasacinis teismas galės tinkamai atlikti pagrindinę jam priskirtą vienodos teismų praktikos formavimo funkciją. Be to, teigiama, kad asmens teisės yra pakankamai apsaugomos suteikiant jam galimybę pasinaudoti dviem teismo instancijomis, taigi į kasacijos galimybę turi būti žvelgiama tik kaip į išimtį, bet jokiū būdu ne taisyklę [žr., pvz., 5, p. 312; 6, p. 226].

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas buvo sukurtas kaip apeliacinės instancijos teismas, taigi bylų patekimo į šį teismą ribojimai nebuvo plačiau svarstomi. Tačiau nereikėtų pamiršti, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nors ir būdamas apeliacinis, o ne kasacinis teismas, yra galutinė, administracinių teismų praktiką formuojanti teismo instancija, todėl tapinti šio teismo funkcijas su bendrosios kompetencijos apygardų teismų ar Lietuvos apeliacinio teismo funkcija negalima. Kita vertus, administraciniai ginčai, kitaip nei civiliniai, prieš jiems patenkant į teismą dažniausiai nagrinėjami neteismo tvarka – viešojo administravimo institucijose ar nepriklausomose ginčų nagrinėjimo komisijose, ir būtent ši aplinkybė pripažintina viena pagrindinių aplinkybių, lemiančių dviejų teismo instancijų administracinėse bylose pakankamumą [7]. Apygardų administraciniai teismai, nors ir veikdami kaip pirmosios instancijos teismai, paprastai nėra pirmoji ginčą nagrinėjanti institucija ir faktinių bylos aplinkybių nustatymo požiūriu gali būti prilyginami apeliacinės instancijos teismams. Taigi vertinant Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo paskirtį galima daryti išvadą, kad pagal jam priskirtą pagrindinę funkciją šis teismas turėtų būti lyginamas ne su bendrosios kompetencijos apeliacinės instancijos teismais, o su Lietuvos Aukščiausioju Teismu.

Kaip matyti iš dvipakopę administracinių teismų sistemą turinčių užsienio valstybių patirties, tai, ar aukščiausiasis administracinis valstybės teismas turėtų būti apeliacinė, ar kasacinė instancija, yra daugiau valstybės apsisprendimo klausimas. Argumentai, pagrindžiantys vieno ar kito pasirinkimo pranašumus ir trūkumus, galėtų būti atskiros diskusijos objektas. Šiuo atveju svarbu pabrėžti, kad ta aplinkybė, jog aukščiausiasis administracinis valstybės teismas yra apeliacinės instancijos, o ne kasacinis teismas, neturėtų lemti šio teismo ir apeliacinės instancijos bendrosios kompetencijos teismų (ar apeliacinės instancijos administracinių teismų valstybės administracinių teismų sistemai esant tripakopei) funkcijų sutapatavimo ir kartu nelaikytina paneigiančia apeliacinės teisės administracinėse bylose ribojimo galimybę. Juo labiau kad apeliacinės (t. y. bylų patekimo į antrosios instancijos teismą) ribojimai administracinėse bylose neretai nustatomi ir valstybėse, pasirinkusiose tripakopę administracinių teismų sistemą (pvz.: Vokietija, Švedija).

Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijos Nr. Rec (2004) 20 [8] 3i. punkte rekomenduojama valstybėms Europos Tarybos narėms užtikrinti, kad administracinius aktus peržiūrinčio tribunolo sprendimai bent jau svarbiose bylose galėtų būti skundžiami aukštesniajam tribunolui, išskyrus atvejus, kai pagal nacionalinius įstatymus byla iškart priskiriama nagrinėti aukštesniajam tribunolui. Ši rekomendacija, regis, galėtų tapti rimtu argumentu apeliacinės administracinės bylose ribojimo priešininkams. Vis dėlto vertinant šį Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijos reikalavimą turėtų būti atsižvelgiama į keletą aplinkybių. Pirma, rekomendacijoje vartojama sąvoka „tribunolas“ atitinka Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnyje įtvirtintą sąvoką ir yra platesnė nei valstybės teismo sąvoka. Nepriklausomos administracinių ginčų nagrinėjimo komisijos taip pat pripažintinos „tribunolais“ Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio, o kartu ir minėtos rekomendacijos prasme. Antra, minėta rekomendacija neįtvirtina apeliacinės teisės administracinėse bylose absoliutumo ir siūlydama įtvirtinti aukštesnės instancijos kontrolę mini tik „svarbias bylas“. Rekomendacijos aiškinamajame rašte „svarbios bylos“ sąvoka neatskleidžiama apsiribojant paminėjimu, kad tokiomis, be kita ko, turėtų būti pripažintos bylos, susijusios su itin griežtų administracinių sankcijų skyrimu. Galiausiai pagrindžiant minėto siūlymo paskirtį Rekomendacijos aiškinamajame rašte, be kita ko, nurodoma, kad aukštesnės instancijos administracinėse bylose egzistavimas lemiamas teismų praktikos administracinėse bylose vienodumo poreikio [9]. Atsižvelgiant į šiuos argumentus darytina išvada, kad apeliacinės teisės ribojimas siekiant užtikrinti, kad į aukščiausiąją valstybės administracinę teismą patektų tik išties svarbios administracinės bylos neprieštarautų rekomendacijos Nr. Rec (2004) 20 reikalavimams net ir tuo atveju, jei aukščiausiasis administracinis valstybės teismas yra antroji teismo instancija.

Šiandien turbūt nebereikalauja detalesnio pagrindimo teiginys, kad pernelyg didelis darbo krūvis pripažintinas rimta kliūtimi teismui vykdyti vienodos teismų praktikos formavimo funkciją. Žvelgiant į statistikos duomenis neišvengiamai persąsi išvada, kad anksčiau ar vėliau Lietuvoje teks riboti bylų patekimą į Lietuvos vyriausiąją administracinę teismą, priešingu atveju šiai Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo funkcijai gali kilti rimtas pavojus. Pavyzdžiui, 2004 m. Lietuvos vyriausiojo administracinis teismas išnagrinėjo 3436 bylas. Tai reiškia, kad kiekvienam iš 14 šio teismo teisėjų per metus teko daugiau nei 245 bylos. Akivaizdu, kad esamas darbo krūvis vienodą administracinių teismų praktiką privalantiems formuoti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjams yra per didelis (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyrius per 2004 m. išnagrinėjo 675 kasacines bylas, baudžiamųjų bylų skyrius – 718 kasacinių bylų, taigi vienam šio teismo teisėjui per metus tenka apie 40 bylų) [10; 11].

Pabrėžtina, kad net apie 50 proc. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nagrinėjamų bylų sudaro bylos pagal skundus dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose. Nors tarp šios kategorijos bylų neabejotinai pasitaiko ir tokių, kuriose keliama aktuali teisės aiškinimo ir taikymo problema, didžioji dalis jų siekiant vienodos teismų praktikos su aktualiais teisės aiškinimo ir taikymo klausimais nesusijusios. Šį teiginį galima pagrįsti ir tuo, kad, pavyzdžiui, 2004 m. tik trys šios kategorijos bylos (iš 1697) buvo nagrinėjamos išplėstinės Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos<sup>2</sup> (išplėstinės teisėjų kolegijos apeliacinė tvarka tais pačiais metais išnagrinėjo daugiau nei 20 kitų kategorijų administracinių bylų) [12].

Itin didelis paliekamų nepakeistų pirmosios instancijos teismo sprendimų skaičius taip pat pripažintinas neabejotina prielaida svarstyti bylų, patenkančių į aukštesnės instancijos teismą, ribojimo klausimą, nes šis rodiklis parodo, kad žemesnės instancijos teismai puikiai susitvarko su proceso šalių teisių ir interesų gynimo uždutimi. Jei apeliacinė tvarka naikinamų sprendimų skaičius būtų itin didelis, būtų galima suabejoti, ar apribojus apeliacinę teisę šalių teisių ir teisėtų interesų gynbos funkcija nebus paneigiama. Statistika liudija, kad daugiau nei 70 proc. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apeliacinė tvarka nagrinėjamų bylų pirmosios instancijos teismo sprendimas paliekamas nepakeistas [13]. Tai yra labai geras pirmosios instancijos teismų sprendimų rodiklis (įvedus leidimų kreiptis kasacine tvarka sistemą civilinėse bylose, kasacine tvarka peržiūrėtų ir paliktų nepakeistų sprendimų ir nutarčių skaičius per metus sumažėjo kone perpus – nuo 60–75 proc. 2002 m. iki 38,71 proc. 2003 m. [10].

Įvertinus išdėstytus argumentus darytina išvada, kad rengiant naują Lietuvos administracinio proceso kodeksą turėtų būti svarstoma apeliacinės teisės administracinėse bylose ribojimo galimybė.

<sup>2</sup> Šis rodiklis mums atrodo reikšmingas dėl to, kad, vadovaujantis ABTĮ 46 straipsniu, bylos perdavimo išplėstinei Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijai ar šio teismo plenarinei sesijai pagrindas yra „bylos sudėtingumas“.

## 2. APELIACIJOS TEISĖS RIBOJIMO BŪDAI IR JŲ PRITAIKYMAS LIETUVOS ADMINISTRACINIAME PROCESU

Bylų, patenkančių į aukštesnės instancijos teismą, ribojimo sistemos atskirose Europos valstybėse taip pat nėra vienodos. Tradiciškai žinomi trys bylų patekimo į aukštesnės instancijos teismus ribojimo būdai – numatant konkrečius ribojimus įstatyme, įvedant leidimų sistemą, kai leidimą kreiptis kasacine ar apeliacine tvarka išduoda aukštesnės instancijos teismas arba ginčijamą sprendimą priėmęs teismas, arba mišrus, derinant abu prieš tai paminėtus būdus (toks šiuo metu nustatytas civilinėms byloms, patenkančioms į Lietuvos Aukščiausiąjį Teismą). Taigi svarstant galimus kreipimosi į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą apeliacijos tvarka ribojimus kartu turi būti sprendžiama, kuri iš nurodytų ribojimo būdų reikėtų pasirinkti.

Konkrečių apeliacijos administracinėse bylose ribojimų nustatymas įstatymu vargu ar būtų tinkama išeitis. Pirmą, pagal Lietuvos administraciniams teismams priskiriamą kompetenciją administracinėse bylose faktiškai neįmanomas apeliacijos ribojimas ginčo suma (o tai paprastai yra pagrindinis įstatymu nustatomas apeliacijos ribojimas). Įstatymu uždrausti apeliaciją tam tikrų kategorijų administracinėse bylose yra pavojinga, atsižvelgiant į ypač sudėtingą, įvairialypį ir greitai besikeičiantį teisinį reglamentavimą, palyginti neilgą administracinių teismų veiklos laikotarpį ir tik besiformuojančią teismų praktiką daugelyje administracinės teisės sričių. Kita vertus, sunku nesutikti su argumentu, kad apeliacijos teisės ribojimas įstatymu yra kur kas nelankstesnis apeliacijos ribojimas nei leidimų sistema, kai teismas kiekvienu atveju gali įvertinti byloje keliamą klausimo svarbą ir galimą įtaką vienodos teismų praktikos formavimui. Dėl išvardytų priežasčių, mūsų manymu, Lietuvoje netikslingas ir mišrus apeliacijos teisės administracinėse bylose ribojimų būdo įtvirtinimas, o tinkamiausiu apeliacijos teisės ribojimo būdu pripažintina leidimų sistema.

Kuriam iš teismų – tik Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui ar ir kaip pirmoji instancija bylą nagrinėjusiam apygardos administraciniam teismui turėtų būti suteikta teisė spręsti leidimo kreiptis apeliacine tvarka išdavimo klausimą, taip pat koks konkrečiai turėtų būti pasirinktas leidimo išdavimo mechanizmas (pvz., ar suteikus galimybę leidimą kreiptis apeliacine tvarka išduoti apygardos administraciniam teismui šio teismo atsakymas išduoti leidimą galėtų būti ginčijamas Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme) turėtų būti platesnės diskusijos objektas, siekiant atrasti Lietuvos teisės sistemai tinkamiausią modelį. Kartu turėtų būti apsispręsta, ar riboti apeliaciją visose be išimties administracinėse bylose, ar kai kuriose administracinių bylų kategorijose leidimo kreiptis apeliacine tvarka nereikalauti (kaip šiuo metu daroma Suomijoje). Mūsų nuomone, išimties atskiroms administracinių bylų kategorijoms neturėtų būti daromos, nes sunku atrasti pagrįstą tokių bylų kategorijų išskyrimo kriterijų. Kita vertus, atsakymas į šį klausimą galėtų būti siejamas ir su

bendra Administracinio proceso kodekso projekto rengėjų koncepcija dėl administracinio ginčo nagrinėjimo pakopų skaičiaus (ar bus įtvirtinta privaloma išankstinė neteisminė administracinių bylų nagrinėjimo tvarka ir, jei taip, ar ji bus taikoma visų kategorijų administraciniams byloms), todėl detalčiau šiame straipsnyje šio klausimo neanalizuosime.

Kalbant apie apeliacijos teisės administracinėse bylose ribojimą gali kilti ir kitas klausimas – ar rengiant naująjį Lietuvos administracinio proceso kodeksą neverta apskritai iš naujo svarstyti proceso Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme pobūdžio? Galbūt vertėtų, atsižvelgiant į kai kurių valstybių patirtį, apskritai atsisakyti apeliacijos administracinėse bylose paverčiant Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą kasaciniu, t. y. tik teisės klausimus nagrinėjančiu, teismu? Manytume, šiuo metu iš naujo svarstyti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo paskirtį nėra būtinybės. Viena vertus, nors kontinentinėje Europoje vienodą teismų praktiką formuojantis aukščiausiasis teismas paprastai neanalizuoja fakto klausimų, nėra rimto pagrindo teigti, kad ši aplinkybė yra būtina prielaida siekiant užtikrinti tinkamą vienodos teismų praktikos formavimo funkcijos įgyvendinimą. Tą puikiai iliustruoja Skandinavijos valstybių, kuriose aukščiausieji teismai nėra apriboti vien teisės klausimų nagrinėjimu ir nepaisant to formuoja vienodą teismų praktiką, patirtis. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat kol kas susitvarko su jam priskirta vienodos administracinių teismų praktikos formavimo užduotimi, nors nuo įsteigimo veikia kaip apeliacinės instancijos teismas. Manytume, jog galimybę tinkamai vykdyti vienodos teismų praktikos formavimo funkciją veikiau užtikrina ne tai, kad aukščiausioji teisminė instancija nenagrinėja fakto klausimų, kad įstatymais įtvirtinama, jog į šią teismo instanciją pateks tik išties reikšmingos šiai funkcijai vykdyti bylos. Taigi, siekiant subalansuoti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo darbo krūvį, pakaktų įtvirtinti apgalvotą leidimų kreiptis apeliacine tvarka sistemą administracinėse bylose.

Žinoma, apeliacinės instancijos teismo galimybė tinkamai realizuoti vienodos teismų praktikos formavimo funkciją priklauso ir nuo tinkamo apeliacinio proceso reglamentavimo. Laikantis klasikinės neribotos apeliacijos koncepcijos ir apeliaciją suprantant kaip bylos „persprendimą“ išties galima išvengti pavojų, kad vienodos teismų praktikos formavimo funkcijai nebus skiriama dėmesio, kadangi apeliacinės instancijos teismas iš esmės kartos pirmosios instancijos teismo darbą. Tuo tarpu apeliaciją suprantant kaip pirmosios instancijos teismo priimto sprendimo teisėtumo ir pagrįstumo kontrolę, apeliacinis procesas daugeliu aspektų priartėja prie kasacijos. Šiuo atveju taip pat yra tikrinamas žemesnės instancijos teismo darbas, paprastai pagal byloje esančią medžiagą, tačiau, kitaip nei nagrinėjant kasacine tvarka, jis gali būti tikrinamas tiek teisėtumo, tiek pagrįstumo aspektu. Taip išvengiama pirmosios instancijos teismo funkcijų dubliavimo nagrinėjant bylą apeliacinės instancijos teisme ir kartu pakankamai dėmesio gali būti skiriama vienodos teismų praktikos formavimui, paliekant

galimybę prirėikus ištaisyti pirmosios instancijos teismo padarytas fakto klaidas.

Įstatymo numatytus apeliacijos ribojimus derėtų skirti nuo įstatymu numatyto leidimo kreiptis apeliacine tvarka išdavimo pagrindų įtvirtinimo. Pagrindai, kuriems esant gali būti išduodamas leidimas kreiptis apeliacine tvarka, turėtų būti aiškiai įtvirtinti įstatyme. Kadangi Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra apeliacinės instancijos teismas, manytina, jog leidimo kreiptis apeliacine tvarka pagrindai neturėtų būti siejami vien tik su teisės klausimais, kaip šiuo metu nustatyta reglamentuojant kasacijos pagrindus civiliniame procese. Sprendžiant šį klausimą galima atsižvelgti ir į kitų Europos valstybių patirtį. Pavyzdžiui, Vokietijoje paduoti apeliacinį skundą administracinėse bylose leidžiama, jei kyla rimtų abejonių dėl skundžiamo sprendimo teisingumo, byla teisiniu arba faktiniu požiūriu yra labai sudėtinga, yra ypač reikšminga, jei skundžiamame sprendime nukrypta nuo aukščiausiojo teismo anksčiau priimto sprendimo arba skundžiamas sprendimas remiasi klaida, padaryta taikant proceso teisės normas [14]. Švedijoje leidimas kreiptis į apeliacinės instancijos teismą išduodamas esant vienam iš trijų įstatyme įtvirtintų pagrindų: jei byla reikšminga vienodo teisės taikymo užtikrinimo prasme, yra rimtų priežasčių, dėl kurių pirmosios instancijos administracinio teismo sprendimas turi būti keičiamas arba yra kitų išimtinių aplinkybių [15]. Taigi leidimo kreiptis apeliacine tvarka pagrindas gali būti ne tik materialinės ar proceso teisės normų pažeidimai, svarbūs vienodo įstatymų aiškinimo prasme, ar pirmosios instancijos teismo nukrypimas nuo suformuotos teismų praktikos, bet ir „esminis skundžiamo sprendimo neteisingumas“. Manytume, kad panašus pagrindas išduoti leidimą kreiptis apeliacine tvarka turėtų būti įtvirtinamas ir Lietuvos administraciniame procese, taip sudarant galimybę Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui prirėikus ištaisyti akivaizdžias fakto klaidas, padarytas nagrinėjant bylą pirmosios instancijos teisme.

## IŠVADOS

- Esamas teisinis reglamentavimas, kai į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą gali patekti visos be išimties administracinės bylos, nulemtas klaidingo bendrosios kompetencijos apeliacinės instancijos teismų ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo funkcijų sutapatinimo.

- Teiginys, kad apeliacija, kitaip nei kasacija, skirta tenkinti pirmiausia privačius teismų sprendimų kontrolės formų sistemai keliamus tikslus, netinka dvipakopei Lietuvos administracinių teismų sistemai, kurioje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ipareigotas formuoti vienodą administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus.

- Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme kasmet išnagrinėjamų bylų ir paliekamų nepakeistų pirmosios instancijos teismų sprendimų skaičių statistikos duomenys, taip pat administracinių ginčų nagrinėjimo proceso pobūdis (ikiteisminis šių ginčų nagrinėji-

mas) sudaro prielaidas riboti bylų, patenkančių į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą, skaičių.

- Tinkamiausiu apeliacijos administracinėse bylose ribojimo būdu pripažintina leidimų sistema.

- Atsižvelgiant į proceso Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme pobūdį, leidimų pareikšti apeliaciją išdavimo pagrindai neturėtų būti siejami vien su teisės klausimais ir turėtų sudaryti Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui galimybę prirėikus ištaisyti akivaizdžias pirmosios instancijos teismo padarytas fakto klaidas.

## LITERATŪRA

1. **Administracinė** justicija Lietuvoje / Parengė Daniel A. Bilak. – Jungtinių Tautų Vystymo Programa, 2003 m. lapkritis.
2. **Biernat S., Wiszniewska I.** The Polish administrative judiciary viewed from the prospect of the accession of Poland to the European Union and the use of the procedure under Article 234 EC. <http://193.191.217.21/colloquia/2002/poland.pdf>
3. [http://193.191.217.21/en/members/members\\_en.html](http://193.191.217.21/en/members/members_en.html)
4. **Suomijos Aukščiausiojo** Teismo interneto svetainės duomenys. <http://www.kko.fi/29535.htm>
5. **Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V.** Civilinio proceso teisė. II tomas. – Vilnius: Justitia, 2005.
6. **Nekrošius V.** Civilinis procesas: koncentruotumo principas ir jo įgyvendinimo galimybės. – Vilnius: Justitia, 2002.
7. **Valančius V.** Kai kurie bendrosios kompetencijos, konstitucinių ir administracinių teismų santykio aspektai // Jurisprudencija. 2004. T. 51(43).
8. **Recommendation** Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004. <http://www.coe.int/>
9. **Explanatory** memorandum to the Recommendation Rec(2004)20 <http://www.coe.int/>
10. **Lietuvos Aukščiausiasis Teismas.** Informacija apie darbą 2004 metais. <http://www.litlex.lt/portal/papildomiok/ataskaita.doc>
11. **Lietuvos** vyriausiojo administracinio teismo metinis pranešimas (2004 metai). <http://www.lvat.lt>
12. **Lietuvos** vyriausiojo administracinio teismo statistikos duomenys (neskelbti).
13. **Duomenys** apie apskųstų ir panaikintų sprendimų skaičių administraciniuose teismuose. <http://www.lvat.lt/statistika2.htm>
14. **Code of Administrative Court Procedure** [Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)]
15. **The Administrative Court Procedure Act** (1971:291). Translation from Swedish into English.
16. **Valančius V., Norkus R.** Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos // Justitia. 2005. Nr. 3.
17. **Administrative Judicial Procedure Act** (586/1996; amendments up to 443/2001 included). NB: Unofficial Translation. Ministry of Justice, Finland.
18. **Lietuvos Respublikos** administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 13–308; 2000. Nr. 85–2566.
19. **Lietuvos Respublikos** teismų įstatymas // Valstybės žinios. 1994. Nr. 46–851; 2002. Nr. 17–649.

## **APPEAL IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: PREREQUISITES TO LIMIT THE RIGHT OF APPEAL TO THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF LITHUANIA**

**Dr. Goda Ambrasaitė**

Mykolas Romeris University

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

The article deals with the prerequisites to limit the right of appeal to the Supreme Administrative Court of Lithuania and possible methods of limitation of this right.

Limitations of the right to appeal, as one of the most important procedural guarantees, are not and can not be self-explanatory - they are justified by the aim to ensure the reasonable balance between the necessity to eliminate possible mistakes of the court of lower instance and the proper fulfillment of a task of the court of highest instance to ensure the undivided judicial practice.

The system of administrative courts of Lithuania, as distinct from the system of courts of general jurisdiction, is two-tiered. The Supreme Administrative Court of Lithuania was created as a court of ordinary appeal; therefore possibilities to limit the right of appeal to this court were not discussed more widely. However, the Supreme Administrative Court of Lithuania although functioning as a court of ordinary appeal, not as cassation court, is the last judicial instance in administrative cases, which main task is to ensure the proper application of laws and undivided judicial practice of administrative courts. Thus functions of the Supreme Administrative Court of Lithuania can not be equated to the functions of appellate courts of general jurisdiction. The task assigned to the Supreme Admi-

nistrative Court of Lithuania, enormous caseload of this court, quite high percentage of the decisions of regional administrative courts, which are left unchanged after appeal and peculiarities of procedure for hearing administrative disputes should be regarded as prerequisites to discuss seriously the possibility to fix some limitations of the right of appeal to the Supreme Administrative Court in the newly drafted Code of Administrative Procedure of Lithuania.

There are 3 traditional different methods of qualifying limitations of right to appeal – listing all the limitations of right to appeal in the law (system of statutory limitations), granting a right to the court, which has passed a decision under appeal and/or the court of higher instance to issue a leave to appeal (leave system) or combining both previously mentioned methods (mixed system). Taking into account advantages and shortcomings of those methods as well as peculiarities of disputes assigned to the jurisdiction of administrative courts in Lithuania, system of leaves to appeal to the Supreme Administrative Court of Lithuania, in the opinion of the author, would be the best solution.

As far as the Supreme Administrative Court of Lithuania is the court of ordinary appeal, grounds for granting the leave to appeal should not, in the opinion of the author, be limited to the solely questions of law. Practice of foreign states shows that “essential incorrectness” of the decision of court of lower instance may also be regarded as the ground for granting the leave to appeal, in addition to traditional grounds such as essential violation of norms of substantial or procedural law by the court of lower instance or necessity to unify the judicial practice.

**Keywords:** administrative courts, administrative proceedings, appeal, limitations of appeal.