

KAI KURIE BENDROSIOS KOMPETENCIJOS, KONSTITUCINI IR ADMINISTRACINI TEISM SANTYKIO ASPEKTAI

Dr. Virgilijus Valan ius

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Civilinio proceso katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 271 45 93
Elektroninis paštas cpk@ltu.lt

Pateikta 2003 m. lapkričio 17 d.

Parengta spausdinti 2004 m. vasario 4 d.

Pagrindinės sąvokos: administracinė justicija, administraciniai teismai, konstituciniai teismai, teismų kompetencija, ginčai dėl teismingumo.

Keywords: administrative justice, administrative courts, constitutional courts, competence of courts, jurisdictional conflicts

S a n t r a u k a

Straipsnyje trumpai apžvelgiama administracinės justicijos raida, aptariamos savarankiškų administracinių teismų steigimo Lietuvoje ištakos, išryškinant tarpukario Lietuvoje vyravusią teisinę mintį ir remiantis nūdienos mokslininkų nuomone. Aptariamos teisinės ir organizacinės administracinių teismų steigimo prielaidos. Prie pastarųjų priskiriama: administracinių ginčų specifika, su ja susijęs teisėjų specializacijos poreikis ir daugėjantis administracinių bylų skaičius, lemiantys savarankiškos administracinės justicijos atsiradimą nacionalinėje teisinėje sistemoje.

Diskutuojama apie mišraus administracinės justicijos Lietuvoje modelio įtaką greitesniam teisingumo įgyvendinimui teisme.

Tyrinėjimo objektas taip pat yra kai kurie skirtingos jurisdikcijos teismų panašumai bei skirtumai. Atkreipiamas dėmesys į kai kuriuos administracinių bei bendrosios kompetencijos teismų praktikos bruožus, pabrėžiančius ginčo teisinių santykių, priskirtinų nagrinėti skirtingiems teismams, savitumą.

Straipsnyje remiamasi teisės teoretikų darbais, Suomijos, Vokietijos teisėjų teiginiais, Europos Tarybos ir Europos Komisijos dokumentais, Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, Lietuvos teismų praktika.

1. Administracinės justicijos ištakos ir raidos bruožai

1.1. Kiekvienos valstybės administracinės justicijos raidai didelės įtakos turi egzistuojančios teisinės tradicijos. XIX a. antroje pusėje administracinė justicija ėmė sparčiai plisti Europos žemyne – administraciniai teismai buvo įsteigti Vokietijoje, Belgijoje, Italijoje ir Ispa-

nijoje, vėliau – ir kitose Europos žemyno valstybėse. Tik nuo antros XX a. pusės apie administracinę justiciją imta kalbėti anglosaksų teisinės sistemos valstybėse. Ir tai nenuostabu, jei prisiminsime anglų teoretiko A. V. Dicey poziciją: „Anglija apie administracinę teisę nieko nežino ir nenori žinoti“ [4]. Vyraujanti teisės tradicija lėmė skirtumo tarp privačių asmenų ginčų ir privačių asmenų ginčų su valstybe neigimą. Dėl to anglosaksų teisinės sistemos valstybėse kol kas nėra savarankiškų administracinių teismų (vadinamasis monizmas), tačiau jau nebeneigiamas administracinio proceso savarankiškumas. Anglijos teisinei minčiai, regis, įtakos turi ir narystė Europos Sąjungoje, vis dažniau prabylama apie administracinių ginčų specifiką ir ypatumus, palyginti su kitais teisminiais ginčais. Kas nutiko, kad konservatyvumu pasižymintis mąstymas atsiveria tokioms diskusijoms? Ar tai reiškia, jog po keletu metų savarankiški administraciniai teismai pradės funkcionuoti ir anglosaksų teisinės sistemos valstybėse? Turint galvoje stabilias ir jautrias į bet kokius pokyčius reaguojančias anglų teisės tradicijas, to tikėtis bent jau artimiausiu metu, ko gero, nėra pagrindo. Tačiau tokios galimybės nereikėtų ir besąlygiškai atmesti. Kaip pavyzdį galima paminėti kitą tai pačiai teisei sistemai priskiriamą valstybę – JAV. Joje greta veikiančių dvylikos federalinių apeliacinių teismų neseniai įsteigtas dar vienas teismas, kuriam perduota nagrinėti didžioji dalis administracinių bylų. Kita vertus, remiantis Prancūzijos Valstybės Tarybos garbės nariu Guy Braibantu, net Anglijoje administracinių ginčų nagrinėjimas šiandien iš esmės perduotas kvazi-teisminėms institucijoms, taigi sutariama, jog „grynasis monizmas“, galima sakyti, nebeegzistuoja net ir anglosaksų teisinės sistemos valstybėse [1].

1.2. Kitaip nei savita tradicija pasižyminčios anglosaksų teisinės sistemos valstybės, kontinentinė Europa senokai pasuko kitu – savarankiškos administracinės justicijos pripažinimo ir administracinių teismų steigimo keliu. Nepaisant nedidelių skirtumų, šiandien būtų galima išskirti dvi administracinės justicijos tradicijas, kuriose: 1) administracinė justicija išsaugojo tam tikras sąsajas su vykdomąja valdžia (santykinai vadinama prancūziškuoju modeliu) ir 2) administraciniai teismai pripažįstami teisminės valdžios sudedamąja dalimi ir sąsajų su vykdomąja valdžia neturi (santykinai vadinama vokiškuoju modeliu). Vis dėlto abiem minėtoms tradicijoms būdinga viena – savarankiški administracinius ginčus nagrinėjantys teismai.

1.3. Apie administracinių teismų poreikį mūsų valstybėje buvo plačiai diskutuojama tarpukario Lietuvoje. Daugiausia dėmesio savo darbuose tam skyrė profesorius Mykolas Riomeris. Teigdamas, jog „administracinis teismas – viena iš rimčiausių teisinės valstybės institucijų, nes be administracinio teismo valstybė yra tik policinė, bet ne teisinė“ [5] arba kad „neteisė“ turėtų būti teismo „sudraudžiama“, neatsižvelgiant į tai, ar toji „neteisė“ reiškiasi privačių asmenų, ar valstybės valdžios darbuose, M. Riomeris apgailėstavo, kad „Lietuva, iki šiol neturinti administracinio teismo, drauge su SSSR'u sudaro Europos kontinente išimtį“ [6]. Administracinio (beje, ir konstitucinio) teismo, kaip „teismo valdžios darbams“ egzistavimą M. Riomeris laikė „kertinėmis institucijomis teisinės valstybės organizacijoje“. Administracinių teismų tema gana aktyviai buvo diskutuojama iki pat 1940 metų – be M. Riomerio šiam klausimui savo darbus skyrė M. Filkenšteinas, K. Račkauskas, V. Fridšteinas ir kiti.

Atkreiptinas dėmesys, kad M. Riomeris jau tuo metu išreiškė savo nuomonę, kad administraciniai teismai turi būti savarankiški – jo įsitikinimu, bendrosios kompetencijos teismams administracijos veiksmų teisėtumo kontrolė negalėtų būti pavesta. Administracinių teismų savarankiškumo poreikį, jo manymu, lemia keletas aplinkybių: administracinių ginčų *specifika*, tikslai, valstybės institucijų teisinės padėties ypatumai, palankesnės sąlygos specializuotame teisme suderinti atskiro asmens teisių saugą su bendrais valdymo reikalais, teisėjų *specializacija*, leidžianti atsižvelgti į valdymo ypatumus, nagrinėti administracinius ginčus kartu neparalyžiuojant viso valdymo aparato darbo ir taip nepakenkiant viešajam interesui. Šiandien, pritardami M. Riomerio motyvacijai, galėtume išskirti dar vieną elementą, lemiantį Lietuvos Konstitucijos 111 straipsnyje numatyto savarankiškų administracinių teismų poreikį. Tai administracinių bylų *srautas*. Straipsnyje minimos administracinių bylų skaičiaus

pokyčių tendencijos Lietuvoje tik patvirtina, kad ginčų tarp asmenų ir valstybės daugėja, o įstojus į Europos Sąjungą, manytume, dar labiau daugės. Aptariama „3S“ (specifika, specializacija, srautai) formulė neturėtų pretenduoti į išsamų savarankiškos administracinės justicijos poreikio pagrindimą individualioje valstybėje. Tačiau bent jau atspirties taškas tokioms diskusijoms tikrai galėtų būti. Būtent tokią teisinės sistemos raidą atspindi Lietuvos patirtis.

Regis, Lietuvos narystės Europos Sąjungoje veiksnys taip pat iš dalies lėmė greitesnį valstybės apsisprendimą steigti savarankišką administracinių teismų („teismų valdžios darbams“) sistemą, nors galimybės tokią sistemą sukurti buvo prognozuojamos gana toli į ateitį – apie 2007 ar 2010 metus [3]. Įžvelgiame M. Riomerio samprotavimų sąsajas su tolesne atkurtos nepriklausomos Lietuvos valstybės teisinės sistemos raida. Kai kuriose apžvalgose pabrėžiama, kad viešojo administravimo galimybių stiprinimas buvo stojimo į Europos Sąjungą prioritetas nuo tada, kai Europos Sąjunga 1997 metais paskelbė Nuomonę apie Lietuvos prašymą dėl narystės Europos Sąjungoje, kurioje buvo atkreiptas dėmesys į nepakančiamą Lietuvos pasirengimą vykdyti valdymo ir viešojo administravimo užduotis [22, p. 99]. Būtent ginčams, kylantiems iš administracinių teisinių santykių, nagrinėti (kartu ir valdymo institucijų administracinių gebėjimų stiprinimui užtikrinti) Lietuvoje ir buvo įkurti administraciniai teismai¹.

Tai, kad nėra administracinių teismų, pirmieji kaip Lietuvos teisinės sistemos pradinio raidos etapo trūkumą pastebėjo Lietuvos teisės mokslininkai, atkreipdami dėmesį, jog vakarietiška tradicija reformavus Lietuvos prokuratūrą ir panaikinus jos bendrosios priežiūros funkciją, tačiau neįsteigus savarankiškų administracinių teismų, Lietuvos teisinėje sistemoje atsirado aiški spraga, kurią būtina nedelsiant užpildyti [8]. Pradėjusi funkcionuoti 1999 metais, administracinių teismų sistema buvo galutinai reformuota 2001 m. sausio 1 d., pradėjus veiklą Vyriausiajam administraciniam teismui. Apibendrinant galima pasakyti, kad kurdama savarankišką administracinę justiciją Lietuva rėmėsi kontinentine Europos teisės tradicija, Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija (apie tai šiek tiek vėliau), užsienio bei vidaus teisės mokslo atstovų įžvalgomis.

1.4. Lietuva pasirinko mišrų administracinės justicijos (plačiaja prasme) modelį. Jame svari vieta tenka kvaziteisminėms institucijoms, skirtingose jurisdikcijose kartais vadina moms ir administraciniais tribunolais. Jos iki teismo išsprendžia nemažai ginčų. Ikiteisminių administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų kūrimui pritaria ir Europos Tarybos Ministrų Komitetas rekomendacijoje Nr. R(2001)9 „Dėl bylinėjimosi tarp administracijos institucijų ir privačių šalių alternatyvų“, ypač siekiant sumažinti teismų darbo krūvį, anksčiau ar vėliau neigiamai veikiančių proceso trukmę [20]. Tai aktualu ir Lietuvai, nes nuo 1999 iki 2002 metų administracinių teismų darbo krūvis išaugo trim ketvirtadaliais (72, 42 proc.) [16]. Priešingos tendencijos, regis, neturi pagrindo. Norėtusi tikėtis, kad mūsų administracinių teismų neištiks Europos Žmogaus Teisių Teismo arba Lietuvos Konstitucinio Teismo likimas. Turime galvoje jau „sparnuota“ tampančią frazę – ar ir administraciniai teismai netaps savo populiarumo auka. Ką daryti, kad taip neatsitiktų? Manytume, atsakymą iš dalies diktuoja administracinio proceso specifika. Proceso pradžią šiuo atveju suvokiame kaip asmens pirminį kontaktą su valdžios institucija arba pareigūnu. Šioje administracinio proceso stadijoje nemenkas vaidmuo tenka (manytume, jis ateityje turėtų dar labiau stiprėti) vadinamosioms neteisminėms ginčo sprendimo institucijoms. Atsižvelgdami į administracinių ginčų pobūdį (neretai ypač „techninį“), komplikotumą, neturėtume baimintis kai kurių ginčų svarstymą pradi-

¹ Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. birželio 25 d. nutarimu „Dėl teisinės reformos metmenų (nauja redakcija) ir jų įgyvendinimo“ patvirtintuose Teisinės sistemos reformos metmenyse yra nurodyta: „Teisminės valdžios reforma tiesiogiai siejama su Konstitucijoje įtvirtintos bendrosios kompetencijos teismų sistemos ir jos administravimo tobulinimu, specializuotų teismų steigimu, naujų proceso kodeksų priėmimu bei Teismų įstatymo tobulinimu. [...] Naudojant bendrųjų teismų sistemą, įsteigiami dviejų instancijų administraciniai teismai, kurių kompetencijai perduodamos bylos dėl valdymo institucijų ir valdininkų priimtų sprendimų teisėtumo bei kitos bylos, kylančios iš administracinių teisinių santykių, pvz., mokesčių ir pan. Sudarius tinkamas ekonomines, finansines ir organizacines prielaidas, sukuriama savarankiška administracinių teismų sistema“ [23].

nėje stadijoje perduoti nepriklausomoms, nors ir ne teismo institucijoms (pavyzdys – Mokestinių ginčų komisija). Ikteisminio ginčų nagrinėjimo etapo egzistavimą administracinėse bylose įžvelgiame ne tik kaip gelbėjimosi ratą valstybei, privalančiai užtikrinti veiksmingą vykdomosios valdžios institucijų kontrolės mechanizmą. Turėtina galvoje ir tai, kad teismų sistemos išlaikymas nėra lengva našta visuomenei. Neatsitiktinai šiandien aktyvėja įvairių ginčų sprendimo formų, taip pat ir alternatyvių teismams, paieškos, siekiant išspręsti ne tik ginčų nagrinėjimo operatyvumo, bet ir materialinių sąnaudų mažinimo problemas. Lietuvoje veikiantis mišrusis (ginčo nagrinėjimo derinimas kvaziteisminėse institucijose ir teisme) administracinės justicijos modelis leidžia apsiriboti dvipakope (dvinare) administracinių teismų sistema. Taip pasiekiamas Europoje teismams keliamas operatyvumo tikslas – bylos administraciniuose teismuose išnagrinėjamos *greitai* (Lietuvoje administracinės bylos visose teismų pakopose vidutiniškai nagrinėjamos šešis mėnesius). Kartu išvengiama nepateisinamai ilgo bylinėjimosi teismuose ir rizikos, kad pernelyg ilgas teisingumo vykdymas jį iš esmės paneigtų (angl. *justice delayed, justice denied*), t. y. išvengiama apraiškų, keliančių rimtą galvos skausmą ne vienai valstybei. Ypač, kai kalbame apie siekį užtikrinti efektyvią asmens gynybą nuo valstybės institucijų bei išvengti galimų neigiamų pasekmių visai visuomenei dėl užsitęsusio teisminio ginčo. Regis ne tik dėl šios priežasties Europos Žmogaus Teisių Teismas byloje *Kress prieš Prancūziją* (2001) pažymėjo:

„Reikia pripažinti, kad pats administracinių teismų įsteigimas ir egzistavimas yra labiausiai sveikintinas ir pastebimas valstybės, pagrįstos teisės viršenybės principu, laimėjimas, nes šių teismų galimybė svarstyti administracijos aktus nebuvo pasiekta be kovos“ [10].

Beje, panašus į Lietuvos institucinis administracinių teismų sutvarkymas pasirinktas Suomijoje, Čekijoje, Nyderlanduose, nuo 2003 m. liepos 1 d. – Lenkijoje, netrukus pradės veikti Bulgarijoje bei kitose valstybėse.

2. Administracinės justicijos sąsajos su konstitucine justicija

2.1. Administracinio teismo ir Konstitucinio Teismo kompetencija Lietuvoje yra aiškiai atribota – administraciniai teismai nenagrinėja ginčų, priskirtų išimtinai Konstitucinio Teismo kompetencijai. Todėl jei administracinėje byloje kyla klausimas dėl akto, kurio kontrolė priskirta Konstitucinio Teismo kompetencijai, teisėtumo, administracinis teismas, kaip ir bendrosios kompetencijos teismas, privalo sustabdyti bylą ir kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl atitinkamo išaiškinimo. Tokie kreipimaisi yra iš tiesų dažni – iš 57 Konstitucinio Teismo tinklalapyje nurodytų dar neišnagrinėtų prašymų net 38 yra pateikti administracinių teismų [11]. Taigi administracinių teismų kreipimaisi sudaro didžiąją dalį. Kokie veiksniai lemia tokią statistiką? Išskirtume ne vieną šio fenomeno priežastį. Pirmiausia administracinių teismų poreikį kreiptis į Konstitucinį Teismą lemia jau minėtas teisinis reguliavimas, nesuteikiantis pačiam administraciniam teismui teisės pripažinti taikytiną įstatymą prieštaraujančiu konstitucijai. Antra, administracinis teismas nagrinėdamas individualią bylą paprastai turi išsiaiškinti ir taikyti gausybę (neabejotina skirtybė bendrosios kompetencijos teismui) teisės aktų, kurie išsiskiria ne tik detaliu teisiniu reglamentavimu viešosios teisės srityje, bet ir dažnomis vidinėmis ar tarpusavio prieštaromis. Trečia, administracinių teismų praktika šiuo metu tik formuojasi, klojami administracinės, jauniausios Lietuvoje, jurisprudencijos pamatai. Natūralu, kad tokiais atvejais kyla daugiau klausimų, į kuriuos atsakymus rasti nėra paprasta. Praktika rodo, kad dauguma aktų ar jų nuostatų, dėl kurių atitikties Konstitucijai ar įstatymams iki šiol buvo kreiptasi į Konstitucinį Teismą, buvo pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai arba įstatymams. Čia derėtų prisiminti, jog 1995 metais vykusioje konferencijoje, skirtoje Konstitucinio Teismo veiklai bei konstitucingumo garantijoms Lietuvoje, tuometinis Konstitucinio Teismo pirmininkas J. Žilyis apgailestavo, jog teismai nepakankamai aktyviai naudojami jiems suteikta galimybe kreiptis į Konstitucinį Teismą ir reiškė viltį, jog asmenų konfliktus su administracija galėtų padėti spręsti administraciniai teismai [9]. Matome, jog šios prognozės pildosi.

2.2. Kalbant apie administracinių teismų ir Konstitucinio Teismo santykį, būtina paminėti ir kitą reikšmingą aspektą. Galima sąlyginiai išskirti tris administracinių bylų kategorijas – ginčo administracines bylas, administracinių teisės pažeidimų bylas ir bylas dėl norminių administracinių aktų teisėtumo. Pastarosiose administracinio teismo atliekamas vaidmuo yra labai panašus į Konstitucinio Teismo funkciją, skiriasi tik tikrinamų aktų hierarchinis lygmuo bei teisinė galia. Dėl šios specifinės administracinių teismų funkcijos administracinius teismus galima laikyti tam tikrais Konstitucinio Teismo partneriais, užtikrinančiais teisėtumą tų valdžios aktų, kurių kontrolė Konstitucinio Teismo kompetencijai nepriskirta. Tai atitinka klasikinę teisminės kontrolės valdžios aktų atžvilgiu suskirstymą: Konstitucinis Teismas – įstatymų leidžiamąją valdžią kontroliuojanti institucija, o administracinis teismas – vykdomosios valdžios veiksmų teisėtumo kontrolės institucija. Vis dėlto ne tik teisininkui praktikui įdomus galėtų atrodyti klausimas, ar Vyriausiasis administracinis teismas, tirdamas abstraktų prašymą dėl norminio administracinio akto teisėtumo (Administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ir ABTĮ) 110 str.), gali daryti invaziją į Konstituciją? Jeigu atsakome teigiamai, išlieka klausimas – kokia apimtimi? Kitaip tariant, administracinis teismas, tirdamas norminio administracinio akto atitiktį „įstatymui“ (ABTĮ 110 str.), gali vertinti tokio teisės akto atitiktį ir Konstitucijai? Keblumų nekyla, kai kalbama apie konkrečios teisės normos turinio interpretavimą. Rimtesnė diskusija turėtų kilti aiškinantis, ar administracinis teismas gali pripažinti teisės aktą (pagal savo kompetenciją) prieštaraujančiu Konstitucijai. Pateikime keletą pavyzdžių iš administracinio teismo praktikos. 2002 m. spalio 15 d. Vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija *inter alia* konstatavo, kad Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2002 m. vasario 14 d. Nr. 85 „Dėl sutarčių dėl lėšų kompensuojamiems vaistams apimčių, nustatomų asmens sveikatos priežiūros įstaigoms, sudarymo ir vykdymo tvarkos“, patvirtintos „Sutarčių dėl lėšų kompensuojamiems vaistams apimčių, nustatomų asmens sveikatos priežiūros įstaigoms sudarymo ir vykdymo tvarkos“ [...] punktas prieštarauja ne tik kai kuriems įstatymams, bet ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 53 straipsnio 1 daliai [13]. Kitaip tariant, teisėjų kolegija konstatavo, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo 110 straipsnyje teismui nustatyta kompetencija tirti norminio administracinio akto atitiktį įstatymui plačiąja prasme apima ir aukščiausio lygmens teisės aktą – Konstituciją. Kitas pavyzdys. 2003 m. gegužės 2 d. to paties teismo plenarinėje sesijoje, tiriant skundą dėl kai kurių Alytaus miesto savivaldybės tarybos sprendimų atitikties įstatymams, nors ir buvo prašoma įvertinti šių sprendimų atitiktį Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 straipsnio 1 daliai, buvo elgiamasi atsargiau:

„[...] poįstatyminių teisės aktų teisėtumą lemia jų atitiktis įstatymams, kurių normas jie detalizuoja.

Dėl šios priežasties tiriant poįstatyminių teisės aktų teisėtumą reikėtų laikytis minėto hierarchinio principo, t. y. tirti šių aktų atitiktį įstatymų normoms. Tuo atveju, kai kyla pagrįstų abejonių dėl tų įstatymų atitikties Konstitucijai, teismas kreipiasi į Konstitucinį Teismą su prašymu spręsti, ar įstatymas atitinka Konstituciją (Administracinių bylų teisenos įstatymo 4 str. 2 d.)“ [14].

Tokią teismo nuostatą, manytume, iš dalies suponavo ne tik tai, kad Administracinių bylų teisenos įstatymas tiesiogiai nenumato galimybės administraciniam teismui teisės aktą pripažinti prieštaraujančiu šalies Konstitucijai, bet ir galimas bei netoleruotinas nukrypimas nuo Konstitucinio Teismo, vienintelio oficialaus Konstitucijos aiškintojo jurisprudencijos. Beje, netrukus ir Lietuvos Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad pagal Konstituciją įgaliojimus oficialiai aiškinti Konstituciją turi tik Konstitucinis Teismas [21].

2.3. Sistemiskai vertinant administracinę justiciją savotiškai papildoma konstitucinė justicija. Neabejojama, kad administraciniai teismai didele dalimi *sušvelnina* tiesioginės konstitucinės peticijos nebuvimą Lietuvos teisės sistemoje, nes administraciniuose teismuose nagrinėjamuose ginčiuose dažnai iškyla tiek administracinio, tiek Konstitucinio Teismo kompetencijai priskirtų aktų teisėtumo klausimas. Tai vaizdžiai iliustruoja jau minėta administracinių teismų kreipimusi į Konstitucinį Teismą gausa.

3. Administracinių ir bendrosios kompetencijos teismų santykis

3.1. Administracinio teismo atliekama funkcija panaši ir į tą, kurią atlieka bendrosios kompetencijos teismai, t. y. teisme išsprendžiamas dviejų šalių ginčas. Kita vertus, administracinių ginčų specifika, palyginti su civiliniais ginčais, lemia ypatinga subjektinė ginčo sudėtis (viena iš šalių – valdingus įgaliojimus turinti institucija) bei paties ginčo kilmė (ginčas kilęs iš viešosios teisės reglamentuojamų santykių). Tuo tarpu administracinių teisės pažeidimų bylos, teisingos administraciniams teismams, turi nemažai bendra su baudžiamuoju procesu. Taigi apibendrinant administraciniai teismai teisminės valdžios sistemoje užima tam tikrą tarpinę poziciją tarp Konstitucinio Teismo ir bendrosios kompetencijos teismų. „Tarpinė“ – ne vertikalių, bet horizontalių ryšių prasme. Administracinis teismas yra viena iš trijų atramų (greta bendrosios kompetencijos teismų ir Konstitucinio Teismo), ant kurių stovi valstybės teisinis pagrindas.

3.2. Kadangi, kaip jau minėta, administracinių teismų egzistavimas Lietuvoje yra naujas reiškinys, pagal pagrindinę vykdomą funkciją – ginčų dėl teisės sprendimą šių teismų veikla panaši į bendrosios kompetencijos teismų, daugiausia diskusijų kyla dėl administracinių teismų santykio su bendrosios kompetencijos teismais. Nuo administracinių teismų sistemos sukūrimo pradžios kilę klausimai, ar savarankiškos administracinių teismų sistemos egzistavimas nepaneigia teismų sistemos vientisumo, ar įmanoma atriboti administracinių ir bendrosios kompetencijos teismų kompetenciją, jau praeityje. Dėmesio vertas Suomijos Aukščiausiojo Teismo pirmininko (buvusio Europos Teisingumo Teismo teisėjo) Leifo Sevono (Leif Sevono) pastaba diskutuojant apie Lietuvos Konstitucijos 111 straipsnio, numatančio galimybę steigti administracinius bei kitus specializuotus teismus, konstrukciją. L. Sevono nuomone, tokia lanksti Konstitucijos kūrėjų nuostata vertintina kaip išmintinga, nesurیشanti rankų valstybei, pribrendus sąlygoms, steigti specializuotus teismus, kaip ir buvo pasielgta su administraciniais teismais [17]. Kartais pasigirsta nuogaštavimų, jog veikiant savarankiškiems administraciniams teismams atsiradusi galimybė dviem valstybės teismams formuoti teismų praktiką gali lemti teismų praktikos išsiskyrimą – tai teisės sistemoje tarsi turėtų sukelti bereikalingą sumaištį ir nestabilumą. Vertinant šiuos nuogaštavimus, reikėtų pabrėžti keletą dalykų. Pirma, vienas ar keli aukščiausieji valstybės teismai formuodami teismų praktiką negali nurodyti teisėjui konkretaus bylos sprendimo būdo. Taigi vienodos teismų praktikos formavimas taip pat neturėtų būti pervertinamas. Teismo praktikai būdingas lankstumas, mobilumas, pagaliau ir kaita. Tai tarsi orientavimas, patarimas, kaip derėtų aiškinti ir taikyti vieną ar kitą įstatymo nuostatą, vertinant tam tikras faktines aplinkybes, bet jokiū būdu ne nurodydamas, kaip reikėtų išspręsti konkrečią bylą. Atkreiptinas dėmesys, kad Europos kontinentinėje teisėje aukščiausiųjų teismų, formuojančių vienodą praktiką, vaidmuo labiau suvokiamas ne kaip griežtų imperatyvų (įskaitant ir konkrečių instrukcijų formulavimą) „nuleidimas“ žemesniam teismui, bet tam tikrų, dažniausiai abstraktaus pobūdžio kryptių, orientyrų nustatymą (angl. *guiding but not binding* – orientuojantis, bet neprivalomas). Aukščiausiųjų bendrųjų ir administracinių teismų praktikos tendencijomis gali vadovautis (ir vadovaujasi) tiek bendrosios kompetencijos, tiek ir specializuotų teismų teisėjai, tais atvejais, jei nagrinėjant bylas tenka vadovautis teisės aktais, kurių aiškinimo ir taikymo praktiką formuoja bendrosios ar administracinės kompetencijos teismai. Antra, specifinė administracinių teismų kompetencija savaime lemia tai, jog jų formuojama teismų praktika susijusi su kita sritimi nei praktika, formuojama bendrosios kompetencijos teismų. Žinoma, administraciniai teismai savo veikloje taiko ir tuos aktus, kurių taikymo praktiką formuoja bendrosios kompetencijos teismai, tačiau tokiu atveju paprastai vadovaujamosi bendrosios kompetencijos teismų suformuota teismų praktika, o ne kuriamos naujos teismų praktikos taisyklės.

Kita vertus, nederėtų pamiršti, jog konkretaus teisės akto taikymo ypatumai neretai yra susiję su nagrinėjamos bylos aplinkybių visuma, kiekvienos bylos faktinių aplinkybių unikalumu. Tokiu būdu administraciniuose teismuose nagrinėjamos bylose konkretus teisės ak-

tas gali būti taikomas kitu aspektu nei bendrosios kompetencijos teismuose. Kaip pavyzdį galima paminėti teisės aktų, susijusių su klaidinančios reklamos draudimu, nuostatų taikymo ypatumus. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas vienoje iš nutarčių yra pažymėjęs, jog vartotojas, kreipęsis į bendrosios kompetencijos teismą ieškinio teisenos tvarka dėl tam tikrų veiksmų pripažinimo klaidinančia reklama, kartu privalo nurodyti būdą, kuriuo turėtų būti ginamos jo subjektinės teisės (pvz., reikalauti atlyginti žalą). Teismas pažymėjo, jog suinteresuoto asmens teisė kreiptis su ieškiniu į teismą nereikia teisės reikalauti, kad vienu ar kitu būdu būtų apginta nuo pažeidimų bet kieno, t. y. neapibrėžtų asmenų, teisė. Asmens teisė kreiptis į teismą reiškia galimybę kreiptis į teismą dėl to, kad būtų apginta jo subjektinė teisė arba įstatymų saugomas interesas. Tuo tarpu kreiptis į teismą su ieškiniu viešajam interesui ginti gali tik įstatyme įvardytos institucijos. Tokiu būdu vartotojo kreipimasis į teismą prašant pripažinti tam tikrus veiksmus klaidinančia reklama ir nenurodant konkretaus jo pažeistos teisės gynimo būdo laikytinas neturinčiu esminio elemento – ieškinio dalyko [12]. Ši Kasacinio Teismo išvada išplaukia iš pačios ieškinio teisenos prigimties – ieškinio teisenos tvarka ginamos asmens privatinės subjektinės teisės. Kitokia situacija susiklosto, kai vartotojas kreipiasi į administracinį teismą, skųsdamas Konkurencijos tarybos ar Nacionalinės vartotojų teisių apsaugos tarybos sprendimus¹. Šiuo atveju svarbi ne tik konkretaus asmens pažeistų teisių apsauga – ypač didelę reikšmę įgyja viešasis interesas, jog minėtos institucijos tinkamai atliktų savo funkcijas ir saugotų visos visuomenės suinteresuotumą sąžininga konkurencija ir vartotojų teisių apsauga. Administraciniam teismui skundžiama būtent minėtų institucijų veikla (neveikimas), todėl prašymas teismui taikyti konkretų vartotojo (kaip privataus asmens) teisių gynimo būdą nėra būtinas. Taigi matyti, jog tų pačių įstatymų nuostatų taikymas skirtinguose teismuose įgyja skirtingą atspalvį.

3.3. Natūralu, jog Lietuvoje įsteigus administracinius teismus, neišvengiamai iškilo jų kompetencijos atribojimo problema. Užbėgdamas šiai problemai už akių, įstatymų leidėjas įtvirtino specialų darinį – specialią teisėjų (vadinkime ją – teismingumo) kolegiją. Pagrindine jos paskirtimi tapo bendrųjų (dažniausiai – civilinių) ir administracinių teismų kompetencijos atribojimas. Sukurtas mechanizmas pasirodė gana veiksmingas – kilę ginčai kolegijoje išsprendžiami itin operatyviai, formuojama nuosekli teismingumo atribojimo praktika. Vertinant teismingumo kolegijos patirtį, jau galima teigti, jog santykinę teismingumo ginčų gausą administracinių teismų įkūrimo pradžioje lėmė administracinių teismų sistemos naujumas ir patirties stoka. Pastaruoju metu ginčų dėl teismingumo skaičius gerokai sumažėjo (2002 m. šių ginčų buvo dvigubai mažiau nei 2001 m. – atitinkamai 202 ir 101) [15]. Ši tendencija rodo, jog kristalizuojasi kompetencijos atribojimo principai, vadovaujamosi sukaupta patirtimi, formuojasi ginčų atribojimo kriterijai. Taigi ateityje šie klausimai nebeturėtų kelti rimtesnių problemų. Tą iš dalies rodo ir užsienio valstybių patirtis – diskutuojant su kolegomis iš kitų valstybių (Vokietijos, Švedijos, Suomijos ir kt.) pastebima, jog teismingumo atribojimas tarp specializuotų ir bendrosios kompetencijos teismų nelaikomas problema, nors atribojimo principai ir pagrindai atskirose valstybėse skiriasi. Remiantis Lietuvoje besiklostančia teismingumo atribojimo tradicija, konkretaus ginčo priskyrimą administracinių teismų kompetencijai lemia du pagrindiniai kriterijai: 1) ginčo subjektinė sudėtis ir 2) teisinių santykių, iš kurių kilo ginčas, pobūdis. Manytume, kad kompetencijos atribojimo ginčų gerokai sumažėtų, jei subjektinė ginčo sudėtis būtų laikoma pakankamu kriterijumi, lemiančiu ginčo priskyrimą konkrečiam teismui, o teisinių santykių, iš kurių kilo ginčas, pobūdis neturėtų reikšmės. Taigi ginčai, kylantys iš valstybės sudarytų sutarčių, būtų nagrinėjami administraciniuose teismuose (administracinė sutartis) [7]. Net bylą priskyrus bendrosios kompetencijos teismui, bendrosios kompetencijos ir administracinio teismo santykis galimas ir proceso metu. Tai atsitiktų tuo atveju, jei bylą nagrinėjančiam bendrosios kompetencijos teismui iškiltų abejonė dėl norminio administracinio akto, priskirto administracinių teismų kompeten-

¹ Remiantis Vartotojų teisių gynimo bei Konkurencijos įstatymais, vartotojas turi teisę kreiptis į Konkurencijos tarybą ar Nacionalinę vartotojų teisių apsaugos tarybą dėl pažeistų teisių gynimo, arba su ieškiniu į bendrosios kompetencijos teismą.

cijai, teisėtumo. Tokiu atveju teismas turėtų sustabdyti nagrinėjamą bylą ir kreiptis į administracinę teisą dėl norminio administracinio akto teisėtumo tyrimo. Tai dar kartą parodo tam tikrą administracinio teismo ir Konstitucinio Teismo panašumą.

3.4. Administracinio ir civilinio ginčo pobūdis lemia ir šių bylų nagrinėjimo teisme kai kuriuos skirtumus. Straipsnio apimtis neleidžia leisti į platesnę polemiką, bet vieną procesinį niuansą norėtusi paminėti. Kaip įprasta privatinėje teisėje, civilinis procesas pradedamas pareiškiant ieškinį. Tuo tarpu administracinis procesas (teiseną) – skundu ar prašymu. Tokia procesinė praktika egzistuoja iš esmės visose teisinėse sistemose. Pavyzdžiui, netgi Didžiojoje Britanijoje, kurioje tradiciškai siekta laikytis, pavadinkime, *vientiso* proceso idėjos, Lordų Rūmai *O'Reilly v. Mackman* byloje 1982 metais nubrėžė aiškia takoskyrą tarp kreipimosi į teisą formos dėl viešosios valdžios institucijos veiksmų ir dėl privačių ginčų (angl. *application for judicial review v. action*) [2, p. 154–155].

Diskusija apie administracinius ir bendruosius teismus sietina ir su integracija į Europos teisinę erdvę. Europos Sąjungos valstybių patirtis rodo, kad būtent administraciniams teismams dažniausiai tenka taikyti Europos Sąjungos teisinę. Anot Suomijos Aukščiausiojo Teismo teisėjos P. Koskelo (P. Koskello), Suomijos administraciniai teismai trečdalyje nagrinėjamų bylų tiesiogiai taiko Europos Sąjungos teisės normas [18]. Vokietijos aukščiausiojo administracinio teismo teisėjo Oto Malmano (Otto Mallmann) teigimu, Vokietijos aukščiausiajame administraciniame teisme Europos Sąjungos teisė tiesiogiai taikoma dar dažniau – apie 50 proc. bylų [19]. Tai reiškia, kad administracinių teismų Lietuvoje laukia nauji iššūkiai.

4. Keletas išvadų

4.1. Kurdama savarankišką administracinę justiciją Lietuva rėmėsi kontinentine Europos teisės tradicija, Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, užsienio bei vidaus teisės mokslininkų įžvalgomis.

4.2. Lietuvoje veikiantis mišrusis (ginčo nagrinėjimo derinimas kvaziteisminėse institucijose ir teisme) administracinės justicijos modelis leidžia apsiriboti dvipakope (dvinare) administracinių teismų sistema. Taip iš tikrųjų pasiekiamas teismams Europoje keliamas operatyvumo tikslas – bylos administraciniuose teismuose išnagrinėjamos *greitai*. Kartu išvengiama nepateisinamai ilgo bylinėjimosi teismuose ir rizikos, kad pernelyg ilgas teisingumo vykdymas jį iš esmės paneigtų.

4.3. Administracinis teismas, tirdamas norminio administracinio akto atitiktį įstatymui, vykdo panašią į Konstitucinio Teismo funkciją. Šiuo požiūriu bei pagal savo kompetenciją bylose taikydamas gausybę įvairaus lygmens teisės aktų bei keldamas jų konstitucingumo problemas, administracinis teismas iš dalies sušvelnina tiesioginės konstitucinės peticijos nebuvimą Lietuvos teisės sistemoje.

4.4. Teismų praktikoje kartais iškyla klausimas, kam – bendrosios kompetencijos ar administraciniam teismui priskirti spręsti ginčą. Klostosi teisingumo atribojimo tradicija, kurios pagrindu konkretaus ginčo priskyrimą administracinių teismų kompetencijai lemia du pagrindiniai kriterijai: 1) ginčo subjektinė sudėtis ir 2) teisinių santykių, iš kurių kilo ginčas, pobūdis. Manytume, kad kompetencijos atribojimo ginčų gerokai sumažėtų, jei subjektinė ginčo sudėtis būtų laikoma pakankamu kriterijumi, lemiančiu ginčo priskyrimą konkrečiam teismui, o teisinių santykių, iš kurių kilo ginčas, pobūdis neturėtų reikšmės.



ŠALTINIAI IR LITERATŪRA

1. Plačiau žr.: Braibant G. Honorary Divisional President of the Conseil d'Etat // The Possibility and Scope of the Judicial Control of Administrative Decisions. Plačiau žr.: http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/Conferences/1Conf2002Sxb-Braibant%20report.asp#TopOfPage
2. Plačiau žr.: **Jolowicz J. A.** On Civil Procedure // Civil and Administrative Procedure. – Cambridge University Press, 2000.
3. Plačiau žr.: **Mikelėnas V.** Civilinis procesas II dalis. – Vilnius: Justitia, 1997.
4. Plačiau žr.: **Mullen T., McHarg A.** Administrative Law / School of Law, University of Glasgow, 2002/2003. <http://www.lib.gla.ac.uk/courses/law/Mullen2.shtml#Seminar%20Two>
5. Plačiau žr.: **Mykolo Riomerio** mokslas apie valstybę: skiriama Vytauto Didžiojo universiteto 75-mečiui, Mykolo Riomerio pirmojo išrinkimo Vytauto Didžiojo universiteto rektoriumi 70-mečiui, Lietuvos filosofijos ir sociologijos instituto 20-mečiui / Mokslinis redaktorius M. Maksimaitis. – Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas, 1997.
6. Plačiau žr.: **Riomeris M.** Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. – Vilnius: Pozicija, 1994.
7. Plačiau žr.: **Стариков Н.** Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – Москва, 2001.
8. Plačiau žr.: **Vaišvila A.** Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Litimo, 2000.
9. Plačiau žr.: **Žilyis J.** Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas: įkūrimo prielaidos ir vaidmuo užtikrinant konstitucinį teisingumą valstybėje // Konstitucinis Teismas ir konstitucingumo garantijos Lietuvoje. Konferencijų medžiaga. – Vilnius, 1995.
10. **Europos** Žmogaus Teisių Teismo byla *Kress v. France*, 07/06/2001. <http://www.echr.coe.int>
11. **Konstitucinio Teismo** interneto svetainė: <http://www.lrkt.lt/>. Prisijungta 2003 m. balandžio 22 d.
12. **Lietuvos** Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2003 m. sausio 27 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K–3–32/2003. <http://www.lat.litlex.lt/Nutartys/cnut/2003/nut2003/3k-3-32.htm>
13. **Lietuvos** vyriausiojo administracinio teismo sprendimas administracinėje byloje Nr. 1¹¹–18–2002 // Žinios. 2002. Nr. 101–4517.
14. **Lietuvos** vyriausiojo administracinio teismo sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴–191–2003 // Žinios. 2003. Nr. 52–2347.
15. **Dėl teismų** sistemos tobulinimo. Darbo grupės išvados. Pritarta Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto posėdyje 2003 m. gegužės 7 d. // Seimo kronika. 2003. Nr. 16(256).
16. **Lietuvos** teismų statistikos apžvalga // Nacionalinės teismų administracijos 2002 metų ataskaita: <http://www.teismai.lt/statistika/apzvalga.pdf>
17. **L. Sevano** pasisakymas diskusijose // Metinis Estijos, Latvijos, Lietuvos, Suomijos ir Švedijos konstitucinių, aukščiausiųjų ir aukščiausiųjų administracinių teismų seminaras. – Vilnius, 2003 m. balandžio 25–26 d.
18. **Koskello P.** Įstatymų ir administracinių aktų teisminė kontrolė euointegracijos kontekste. Pranešimas. Metinis Estijos, Latvijos, Lietuvos, Suomijos ir Švedijos konstitucinių, aukščiausiųjų ir aukščiausiųjų administracinių teismų seminaras. – Vilnius, 2003 m. balandžio 25–26 d. Pranešimas nepublikuotas.
19. **Mallmann O.** pasisakymas Europos Teisėjų Patariamiosios Tarybos darbo grupėje (CCJE-GT) 2003 m. liepos 8 d. Posėdžio stenograma nepublikuota.
20. **Europos Tarybos** Ministrų Komitetas rekomendacija Nr. R(2001)9 / On Alternatives to Litigation Between Administrative Authorities and Private Parties. <http://www.coe.int>
21. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 86, 87 straipsnių papildymo bei pakeitimo ir įstatymo pakeitimo 88¹ straipsniu įstatymo 4 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 11 d. nutarimo Nr. 457 „Dėl Vilniaus apskrities viršininko atleidimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai bei Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos 9 straipsnio 1 daliai“. http://www.lrkt.lt/doc_links/pagr.htm
22. **Stojimo** į ES stebėsenos procesas: Korupcija ir antikorporcinė politika. Atviros visuomenės institutas, 2002. www.eumap.org
23. **Lietuvos Respublikos** Seimo 1998 m. birželio 25 d. nutarimu „Dėl teisinės reformos metmenų (nauja redakcija) ir jų įgyvendinimo“ patvirtinti Teisinės sistemos reformos metmenys // Žinios. 1998. Nr. 61–1736.



Some Dimensions to Interrelation between Administrative Courts, Constitutional Courts and Courts of General Jurisdiction

Dr. Virgilijus Valančius

Law University of Lithuania

SUMMARY

First part of the article shortly introduces the history of development of administrative justice in Europe and background for the establishment of administrative courts in Lithuania. Prevailing legal ideas in Lithuania during the interwar period as well as relevant sightings of today's legal academics are discussed. The author notes that the idea of establishment of specialized administrative courts was widely discussed in Lithuania during the interwar period already, although this idea was not at that time realized, and that by establishing the system of administrative courts in 1999, Lithuania has followed the common model of continental European countries.

Further on, legal and organisational preconditions for the origin of substantive administrative justice and establishment of administrative courts in the national legal system, such as particularity of administrative disputes, coherent need of specialization of judges and adequate number of administrative cases in courts, are analyzed. The influence of „mixed“ model of administrative justice (where a big role is played by so called pre-trial quasi-judicial institutions), chosen by Lithuania, over the possibility to handle administrative cases without undue delay is indicated.

The article ends with evaluation of similarities and differences between the competence and functions of administrative courts, Constitutional Court and courts of general jurisdiction. The author notes that the present court system in Lithuania closely resembles the model discussed in the interwar period – the court controlling the legality of the acts of parliament (Constitutional Court), the court controlling the legality of the acts of Government (administrative courts) and the court solving legal disputes between the citizens (courts of general jurisdiction).

Describing correlation of functions of administrative courts and Constitutional Court, the author notes that administrative courts are quite active „clients“ of the Constitutional Court, thus in some part recompensing the absence of direct constitutional petition in Lithuania. As the competence of administrative courts and the Constitutional Court in Lithuania is clearly divided, the author discusses a problem whether the administrative court, verifying the legality of normative administrative act falling under its jurisdiction, is also competent to verify the constitutionality of the act without referring this question to the Constitutional Court.

As most jurisdictional conflicts in practice have arisen between the administrative courts and courts of general jurisdiction, the author describes the functioning of special chamber of judges, the main task of which is to decide whether issues of whether the case is amenable to the jurisdiction of the court of general jurisdiction or to the administrative court. He also tends to find appropriate criteria for such attribution. The problem described is illustrated by some aspects of judicial practice, disclosing the peculiarity of legal relations, falling under the competence of different jurisdictions.

