

TEISMINĖ KONTROLĖ ADMINISTRACINĖS PROCEDŪROS METU

Ieva Deviatnikovaitė

Mykolas Romeris universiteto Teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

Elektroninis paštas: ieva@mruni.eu

Pateikta 2025 m. balandžio 21 d., parengta spaudai 2025 m. gegužės 19 d.

DOI: 10.13165/JUR-25-32-1-05

Santrauka. Administracinė procedūra yra neatskiriama viešojo administravimo dalis, per ją priimami teisines pasekmes sukeliantys administracinių teisinių santykių subjektams privalomi sprendimai. Dominuojanti Lietuvos administracinių teismų pozicija yra siejama su galutinio, administracinę procedūrą užbaigiančio sprendimo apskundimo teisme galimybe. Europos Žmogaus Teisių Teismas (toliau – EŽTT) priėmė sprendimą byloje UAB „Kesko Senukai Lithuania“ prieš Lietuvą, kuriame pripažino, kad teisminės kontrolės nebuvimas dėl tarpinio pobūdžio administracinio sprendimo, priimto per administracinę procedūrą, kai jis susijęs su teisės į privataus gyvenimą ribojimu, pažeidžia teisę į privatų gyvenimą. Šis teismo sprendimas kelia klausimų, susijusių su vykdomąją tvarkomąją veiklą atliekančiomis institucijomis, jų vykdomomis procedūromis ir teisminės valdžios vaidmeniu administracinės procedūros metu, t. y. prieš viešojo administravimo subjektui priimant administracinį sprendimą. Straipsnyje analizuojama, ar tokia teismo pozicija, pripažįstant poreikį užtikrinti tarpinių viešojo administravimo subjektų sprendimų teisminę kontrolę, nelemia nepagrįsto administracinės procedūros vilkinimo ir apskritai nedaro viešojo administravimo subjekto veiklos neveiksmingos. Taip pat siekiama įvertinti, ar administracinės procedūros dalyvis, kreipdamasis į teismą nepasibaigus tyrimui (administracinei procedūrai), taip nepagrįstai neužvilkina administracinės procedūros.

Straipsnyje neanalizuojama administracinė procedūra Viešojo administravimo įstatymo prasme.

Reikšminiai žodžiai: valstybė, valdžių padalijimas, viešasis administravimas, teisminė kontrolė, administracinė procedūra, EŽTT, tarpinio pobūdžio administracinis sprendimas.

Įvadas

EŽTT 2023 m. balandį priimtas sprendimas byloje *UAB „Kesko Senukai Lithuania“ prieš Lietuvą* kelia klausimą, ar pastaruosius kelis dešimtmečius nuosekliai formuojama Lietuvos administracinių teismų praktika, kurioje pripažįstama, kad tarpinio pobūdžio viešojo administravimo subjektų sprendimai neskundžiami teismui, yra suderinama su pamatinių asmens teisių apsauga. Šia doktrina buvo nustatyta, kad ne visi viešojo administravimo subjektų sprendimai gali būti teisminės kontrolės objektas, kad teismui gali būti skundžiamas tik pareiškėjui sukeliantis teisinės pasekmės sprendimas, kad viešojo administravimo subjekto atliekamas tyrimas ir galutinio sprendimo priėmimas yra vientisa procedūra, kad tik po sprendimo priėmimo galima skųsti administracinį sprendimą. EŽTT toje byloje pripažino, kad administracinės procedūros dalyviai, kurių atžvilgiu atliekama administracinė procedūra (patikrinimas), turi teisę skųsti ne tik galutinį, bet ir tarpinį administracinį sprendimą, kuris jiems sukelia teisinės pasekmės.

Straipsnio tikslas – atsakyti į klausimą, ar reikalinga teisminė administracinės procedūros teisėtumo kontrolė šios procedūros metu ir kokiais atvejais ji turėtų būti įgyvendinama. Siekiant šio tikslo analizuojama valstybės reikšmė ir valdžių padalijimo reikalingumas, viešojo administravimo subjektų taikomų prievartinio pobūdžio veiksmų teisėtumo kontrolė. Taip pat straipsnyje analizuojama administracinė procedūra, skirstoma į paprastą ir tęstinę (sudėtinę), iškeliama gero administravimo principų taikymo per administracinę procedūrą problema, apžvelgiama teisminės kontrolės administracinės procedūros metu patirtis Čekijoje, Lenkijoje, Portugalijoje, Italijoje, JAV ir kitose valstybėse. Analizuojami EŽTT sprendimai *UAB „Kesko Senukai Lithuania“ prieš Lietuvą* ir *BRD – Groupe Société Générale S.A. prieš Rumuniją*. Galiausiai pasiūlomas dviejų klausimų testas, padėsiantis atsakyti, ar galima taikyti teisminę administracinės procedūros teisėtumo kontrolę šios procedūros metu.

Siekiant atskleisti tarpinio pobūdžio administracinių sprendimų, priimamų per administracinę procedūrą, teisminės kontrolės problemas, straipsnyje keliami šie uždaviniai: atskleisti administracinės procedūros tikslus ir pobūdį; išanalizuoti gero administravimo principų taikymo per administracinę procedūrą klausimą; išnagrinėti teisminės kontrolės įgyvendinimo administracinės procedūros metu problemas; ištirti teisminės kontrolės poreikį dėl tarpinio pobūdžio administracinės procedūros metu priimtų aktų teisėtumo ir pasiūlyti galimą tokios kontrolės įgyvendinimo modelį.

Iki šiolei Lietuvos administracinėje doktrinoje tarpinio pobūdžio administracinių sprendimų teisminė kontrolė nagrinėta negausiai¹. Vis dėlto pats administracinės procedūros institutas analizuotas².

1 Eimantė Poguzinskė, „Ūkio subjektų veiklos priežiūra Lietuvos viešajame administravime“ (daktaro disertacija Vilniaus universitetas, 2023).

2 Pavyzdžiui, Ieva Deviatnikovaitė, Simona Bareikytė, „Administracinė procedūra: Čekijos ir Lietuvos patirtis“, *Teisės apžvalga* 1 (23) (2021): 186–213; Andrejus Novikovas, „Ūkio subjektų administracinės atsakomybės ypatumai“, iš *Visuomenės pokyčiai ir teisė* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2023), 307–325; Andrejus

Atliekant tyrimą naudotasi lyginamuoju, analitiniu, lingvistiniu, loginiu, dokumentų analizės ir deskriptyviniu metodais.

1. Administracinė procedūra: valstybė, valdžių padalijimas, viešasis administravimas

Siekiant nustatyti administracinės procedūros teisėtumui keliamus reikalavimus, teisminės ir vykdomosios (viešojo administravimo) valdžios santykį, tikslinga įvertinti valstybės reikšmę, valdžių padalijimo principo turinį ir viešojo administravimo tikslus.

Vienas iš pirmųjų valstybės reikšmę ir jos poreikį bandė nustatyti Naujųjų laikų filosofas T. Hobbesas. 1651 m. publikuotame traktate „Leviatanas“ jis teigė, kad be efektyvios ir tvarką galinčios užtikrinti valstybės žmonių gyvenimas yra „vienišas, skurdus, bjaurus, brutalus ir trumpas“³. T. Hobbesas taip pat pažymėjo, kad „valstybės tikslas – individo saugumas“⁴. Valstybės reikšmei apibūdinti labai tiktų ir pirmasis pasaulyje administracinės teisės apibrėžimas, kurį XIX a. pabaigoje suformulavo lenkų teisininkas A. Okolski: „administracinė teisė yra tie aktai, kuriuos pasitelkdama valstybė kuria visapusiškos visuomenės vystymosi sąlygas“⁵. Panašiai pirmą kartą apibūdintas ir viešasis administravimas G. Romagnosi veikale, jį siejant su daugeliu su visuomene susijusių veiksmų, kuriuos vykdo kompetentingos institucijos⁶.

Žmonės gali siekti gerų tikslų, puoselėti prigimtines teises, įstatymus, tačiau be valstybės, valdžios institucijų, taisyklių visuomenė negali jaustis saugi, nes kiekvieno saugumas priklausys nuo kito asmens sąžinės, proto, nuovokos, išsiauklėjimo, išsilavinimo, vertybių sistemos, mentaliteto ir pan. Aklai pasitikėti aplinkinių dvasinėmis ir protinėmis savybėmis, norint jaustis saugiai, neįmanoma. Reikalingos priemonės, formalumai, taisyklės, kurios daugiau ar mažiau suvienodina visuomenės narių elgesį, unifikuoja tarpusavio elgesio modelius ir sudaro galimybes užtikrinti bent minimalią tvarką visuomenėje, garantuojančią ir asmenų ramybę. Ramybė užtikrina laisvės jausmą. Dar Ch. Montesquieu rašė, kad „norint turėti laisvę, reikia tokio valdymo, kuriam esant pilietis galėtų nebijoti kito piliečio“⁷.

Kas gali užtikrinti visuomeninę tvarką ir taip garantuoti saugumo, o kartu ir laisvės pojūtį? Tik įgaliotos valstybės ar vietos valdžios institucijos. Įgalioti jas turi visuomenės nariai. Tam tarnauja rinkimų institutas. Akivaizdu, kad valstybės vaidmuo sietinas su visuomenės gerove, viešuoju interesu, asmens apsauga. Dar XX a. pradžioje teisininkai,

Novikovas, „Prašymų ir skundų nagrinėjimo ypatumai teisinio reguliavimo kontekste“, iš *Administracinės teisės novelos* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2023), 328–349.

3 John Gray, *Apgaulinga viltis: globalaus kapitalizmo iliuzija* (Vaga/Alk, 2006), 269.

4 Thomas Hobbes, *Leviatanas* (Vilnius: ALK prada, 1999), 179.

5 Jan Zimmermann, *Prawo administracyjne* (Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business, 2014), 38.

6 Gian Domenico Romagnosi, *Principi Fondamentali di Diritto Amministrativo* (Prato: Dalla Tipografia Guasti, 1835), 5.

7 Ch. Montesquieu, *Apie įstatymų dvasią* (Vilnius: Mintis, 2004), 161.

mąstytojai apibrėžė valstybę kaip natūralią, tobulą draugiją⁸, stabilią šeimos grupę, kuriai vadovauja nepriklausoma valdžia dėl tobulo ir pakankamo gyvenimo⁹, kelių grupių dėl bendros laimės sąjunga¹⁰, stabili daugumos sąjunga, vadovaujama bendro autoriteto¹¹, prigimtinė tobula draugija, kurios tikslas yra visuomenės gerovė¹². Iš esmės valstybės funkcija yra saugoti viešąjį interesą, kartu ir asmenų interesus. To reikia todėl, kad atskiri individai be valstybės pagalbos nepasieks tam tikrų tikslų, pavyzdžiui, negaus pensijų, neįgis aukštojo išsilavinimo, neturės galimybės naudotis sveikatos apsauga, nebus išasfaltuoti, išvalyti ar apšviesti gatvių, nutiesti geležinkelio, elektros, vandens, viešojo transporto ir pan. Be valstybės dauguma žmonių gyventų lyg kokiame rezervate, negalėdami peržengti jo sienų ir siekti aukštesnio gyvenimo lygio.

Be valstybės gali kilti tikra anarchija, susidaryti visuomenės atskirtys, visuomenė išsiskirstyti į „gerą rajoną“ ir „blogą rajoną“, „gerą mokyklą“ ir „blogą mokyklą“ ir pan. Tokia situacija gali susidaryti ir valstybei egzistuojant, tačiau tik tokiu atveju, jei valstybės institucijų atstovai rūpinsis juos palaikančių (pavyzdžiui, finansuojančių jų rinkimų kampanijas) asmenų, o ne visuomenės interesais. Tokia valstybė bus tik formali, o ne reali, nes neatitiks pagrindinės savo funkcijos – saugoti visų lygybę prieš įstatymą ir taip garantuoti asmenų apsaugą.

Valdžių padalijimas gali užtikrinti valdžių tarpusavio sąveiką, kontrolę, taip pat neleistų vienai valdžiai užimti kitos. Kaip teigia Ch. Montesquieu, nebus laisvės, jei visos valdžios susijungs į vieną¹³. Be valdžių padalijimo nėra ir negali būti teisinės valstybės. Jokia kita, tik teisinė valstybė ir jos institucijos rūpinasi viešojo interesu. Institucijos, įgaliotos atlikti visuomenei reikalingus darbus, yra viešojo administravimo institucijos, t. y. subjektai, įpareigoti rūpintis visuomeniniais reikalais, kurių tvarkyti pavieniai asmenys nepajėgūs. Administravimas tapo daugiausia vykdomosios valdžios institucijų komponentu, tačiau šią veiklą vykdo ir vadinamosios nepriklausomos reguliavimo institucijos, ir vietos valdžios institucijos. Tad vartotina sąvoka „viešojo administravimo subjektai“.

Analizuojant valstybės valdžias, kyla keletas klausimų. Pirma, ar viešojo administravimo subjektams išties turi būti priskiriamos teisminės funkcijos, t. y. priimti sprendimus individualiais atvejais, tarkim, suteikti licenciją, skirti sankciją? Kai kur, pavyzdžiui, JAV, šios funkcijos įvardijamos kaip kvaziteisminės, jurisdikcinės (angl. *quasi-judicial, adjudication*) ir pan. Individualius sprendimus asmenys gali skųsti teismams. Iš esmės viešojo administravimo institucijos, priimdamos individualius sprendimus, atlieka pirmosios instancijos teismo funkciją. Ar tikrai reikalingas šis teisminės funkcijos dubliavimas? Manytina, kad taip. Viešojo administravimo subjektai specializuojasi tam tikrose srityse – žemės

8 Victor Cathrein, *Moralphilosophie* (Freiburg im Breisgau, St. Louis: Herder, 1904), 462.

9 J. Donat S. J., *Ethica specialis* (Oeniponte: Typis et Sumptibus Feliciani Rauch, 1921), 91.

10 Franciscus Varvello, *Institutiones philosophiae. Pars III. Ethica et jus naturae* (Torino: Libreria Editrice Internazionale della S. A. I. D., 1913), 246.

11 G. B. Biavaschi, *La Moderna Concezione Filosofica dello Stato* (Milano: Vita E Pensiero, 1923), 2.

12 Petras Mikalauskas, *Igimtoji teisė* (Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teologijos-filosofijos fakulteto leidykla, 1934), 59.

13 Montesquieu, *supra note*, 7: 161.

ūkio, aplinkosaugos, vandens, konkurencijos, kosmoso, vaiko teisių, sveikatos apsaugos, mokesčių ir pan. Tai dažniausiai atitinkamą išsilavinimą turintys valdininkai, kurių pareiga – administruoti minėtas sritis, t. y. įgyvendinti jas reglamentuojančius teisės aktus. Geriausia, kad tai darytų žmonės, turintys tinkamą išsilavinimą – teisės, vadybos, medicinos, fizikos, ekonomikos ir pan. Teisėjai tokios išsilavinimo įvairovės neturi.

Antra, ar viešojo administravimo subjektų vykdomai veiklai gali būti keliami kone teismo proceso reikalavimai? Ar tai vėlgi nėra teisminės valdžios, o kartu ir valstybės funkcijų dubliavimas, biudžetui kainuojantis papildomai? Šis klausimas rutuliojamas kitoje straipsnio dalyje.

Nors akademiniuose diskursuose nemažai diskutuojama, kas yra administravimas, sutinkama, kad materialiniu požiūriu administravimas yra socialinis susitarimas, susijęs su viešuoju interesu, veiksmais, nukreiptais į ateitį, ir konkrečiomis priemonėmis, reguliuojančiomis individualius atvejus¹⁴. Teisiniu požiūriu viešasis administravimas, arba viešojo administravimo veikla, reiškia administracinių aktų ir administracinių sutarčių priėmimą.

Viešasis administravimas yra administracinės teisės šerdis, jos esmė. Jį vykdo valstybės įgaliosios institucijos. Tam, kad šios institucijos savo funkcijas atliktų teisingai, sąžiningai ir tinkamai, neperžengdamos kompetencijos ribų, neviršydamos įgaliojimų, neuzurpuodamos valdžios ir nenaudodamos jos privatiems interesams, joms turi būti nustatomos ne tik kompetencijos, bet ir materialūs bei procesiniai tų kompetencijų įgyvendinimo reikalavimai. Tinkamas sprendimų priėmimas turi fundamentalią reikšmę teisinės valstybės administravimui. Be to, jis yra viena iš žmogaus pagrindinių teisių. Todėl manytina, kad procedūros yra reikalingos, net jei jos dubliuoja teisminės valdžios procedūras. Žinoma, galima kelti klausimą – ar mes taip nepasitikime valstybe, kad keliamo reikalavimus dėl jos institucijų kompetencijų įgyvendinimo? Pasitikėjimas yra graži vertybė, bet nepakankama. Valstybės institucijose dirba tokie patys žmonės, kaip ir visi kiti. Jie turi ydų, privačių interesų, gali būti menko išsiauklėjimo, kultūrinio mentaliteto, nesugebėti ar nenorėti atskirti privataus intereso nuo viešo, nesuvokti, kas yra piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi, nesuprasti profesionalaus, etiško elgesio. Todėl reikalavimai, taikytini įgaliojimų vykdymui, yra būtini, įskaitant administracines procedūras.

Kalbant apie viešosios administracijos veiklą (angl. *rule-making, adjudication, public contract* ir t. t.) svarbus administracinės procedūros institutas. Šis institutas svarbus ir dėl to, kad yra susijęs su fundamentalių konstitucinių teisių apsauga. Tai nurodė Vokietijos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje 1979 m.¹⁵

Administracinės procedūros apibrėžčių galime rasti įvairių valstybių administracinių procedūrų kodeksuose, pavyzdžiui, Vokietijos, Čekijos, Portugalijos ir t. t. Peržiūrėjus tas apibrėžtis galima daryti išvadą, kad administracinė procedūra – tai viešojo administravimo veiklos dalis, kurią vykdydamas kompetentingas viešojo administravimo subjektas priima

14 Jürgen Schwarze, *European Administrative Law* (Thomson Reuters: Sweet & Maxwell), 16.

15 Hermann Pünder, „German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law“, *International Journal of Constitutional Law* 11, 4 (2013): 940–961.

administracinį sprendimą ar sudaro administracinę sutartį ir taip užbaigia pradėtą administracinę procedūrą¹⁶. J. Schwarze tvirtina, kad administracinės procedūros taisyklėse nustatoma, kaip vystosi sprendimų priėmimo procesas, t. y. administracinė procedūra yra suvereno (viešojo teisė) santykio tarp administracijos ir asmens, kuris yra centrinis tyrimo objektas, iliustracija¹⁷.

Kita vertus, šios straipsnio dalies tikslas nėra pateikti administracinės procedūros apibrėžimą. Jo net apskritai gali nebūti, kaip kai kurių valstybių, kaip antai JAV ar Lenkijos, pozityviojoje teisėje. Esmė ta, kad administracinės procedūros tikslas yra įpareigoti viešojo administravimo subjektus atlikti savo veiksmus tinkamai, asmenų atžvilgiu laikytis teisėtumo, teisės viršenybės ir kitų fundamentalių teisės principų. Tinkamai suprantama ir reguliuojama administracinė procedūra iš esmės yra teisėtumo palaikymo valstybėje, teisinės valstybės garantija. Administracinė procedūra yra valstybės institucijų veiklos teisėtumo rėmai, padedantys nenukrypti nuo profesionalaus elgesio modelio, vengti piktnaudžiavimo valdžia, saugoti viešąjį interesą ir asmens teises. Administracinė procedūra padeda viešojo administravimo subjektui suvienodinti požiūrį į asmenis, neskirstant jų į gerus ir blogus, padeda padaryti asmenis lygius prieš įstatymą. O tai ir yra teisinės valstybės esmė.

Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad asmens pagrindinės teisės turi būti saugomos procedūromis, atitinkamai pagrindinės teisės lemia ne tik materialinę teisę, bet ir proceso teisę, turinčią įtakos efektyviai pagrindinių teisių apsaugai¹⁸.

Tinkama procedūra yra ne tik asmens teisių apsaugos priemonė. Ji turi būti ir viešojo intereso apsaugos garantija. Viešojo administravimo subjektams atliekant įvairius tyrimus asmenų atžvilgiu, pavyzdžiui, Konkurencijos tarybai prižiūrint, kaip laikomasi konkurencijos teisės, mokesčių administratoriui kontroliuojant, kaip mokami mokesčiai, vaistų kontrolės tarnybai atliekant farmacinės veiklos inspekciją ir t. t., atliekama gausybė veiksmų, kurių pagrindu priimami galutiniai administraciniai sprendimai. Visi šie veiksmai adresuoti konkrečiam asmeniui, bet susiję su viešuoju interesu – vartotojų teisėmis, mokesčių surinkimu, sveikatos apsauga ir t. t.

Tokie veiksmai, lydinčys į atitinkamo sprendimo priėmimą, ir yra administracinės procedūros veiksmai. Jie susiję su dviem komponentais – visuomenės interesu ir asmens, kurio atžvilgiu atliekami tyrimai, teisėmis.

Administracinė procedūra turi dvejopą reikšmę. Viena vertus, kaip minėta, ji įpareigoja viešojo administravimo subjektus atlikti savo veiksmus tinkamai. Antra vertus, ji leidžia asmenims pasinaudoti procesinėmis teisėmis, pavyzdžiui, teise būti išklausytam ir pan. O tai sudaro galimybę viešojo administravimo subjektui priimti tinkamiausią ir teisingiausią sprendimą. Taigi, administracinė procedūra viešuosius subjektus įpareigoja priimti tinkamą sprendimą, o asmenims leidžia joje dalyvauti ir būti tikriems, kad galiausiai sprendimas bus priimtas tinkamai. Pirmuoju atveju ginamas visuomenės interesas, antruoju – asmens interesai, teisės.

16 Ieva Deviatnikovaitė, Simona Bareikytė, „Administracinė procedūra: Čekijos ir Lietuvos patirtis“, *Teisės apžvalga* 1 (23) (2021): 190.

17 Schwarze, *supra* note, 1174.

18 *Ibid.*, 1176.

2. Gero administravimo principų taikymas administracinėje procedūroje

Byla UAB „Kesko Senukai Lithuania“ prieš Lietuvą (apie ją žr. šio straipsnio 4 dalyje) įdomi ir svarbi Lietuvos administracinės teisės doktrinos raidai. Visgi ši byla sukėlė ir papildomų klausimų: ar administracinei procedūrai taikomi gero administravimo principai, kokie materialiniai ir procesiniai reikalavimai taikomi administracinei procedūrai, kada administracinė procedūra yra teisėta, kada ne, ar būtina teisminė kontrolė nepriėmus galutinio administracinio sprendimo, ar teisminė kontrolė administracinės procedūros metu yra būtina gero administravimo sąlyga, kokie yra administracinės procedūros gero administravimo kriterijai ir t. t.

Niekada nebuvo iškeltas klausimas, ar gero administravimo principai taikomi administracinei procedūrai, ar galutiniams administraciniam sprendimams. Galbūt tai atrodo savaime suprantamas dalykas, tačiau nuo šio klausimo suvokimo gali priklausyti ir atsakymas dėl teisminės kontrolės galimybės administracinės procedūros metu.

Akivaizdu, kad administracinei procedūrai taikomi gero administravimo principų kriterijai. Tai atskleidžia nacionalinių administracinių procedūrų kodeksų normos, kuriose įtvirtinti principai, nustatantys gero administravimo principų sistemą. Antai Čekijos administracinių procedūrų kodekse įtvirtinti įstatymų viršenybės, kompetentingumo, viešo intereso, viešumo, nešališkumo ir kiti principai¹⁹. Lenkijos administracinių procedūrų kodekse nustatyti teisinės valstybės, atsižvelgimo į visuomenės teisėtus interesus, abejonių atveju – sprendimo šalies naudai, šalių informavimo, šalies aktyvaus dalyvavimo, greitumo ir paprastumo bei kiti principai. Šiame kodekse netgi nustatytas galutinių sprendimų teisminės peržiūros principas²⁰. JAV administracinių procedūrų kodekse gero administravimo principai neįvardyti, tačiau galioja tinkamo teisinio proceso principai, įtvirtinti penktojoje ir keturioliktojoje JAV Konstitucijos pataisose. Jie taikytini ir viešojo administravimo institucijų veiklai, ir teisminei kontrolei. JAV mokslininkai išskyrė tokius tinkamo teisinio proceso elementus: nešališkumas, teisė būti išklausytam, teisė pateikti įrodymus, kviesti liudininkus, sprendimo pagrindimas ir t. t.²¹ Jungtinėje Karalystėje taip pat nėra teisės akto, kuriame būtų įtvirtinanti gero administravimo principai. Antai 2007 m. Tribunolų, teismų ir taikymo įstatyme²² tokių principų nerasime. Visgi Jungtinėje Karalystėje galioja prigimtino teisingumo principai, kurie taip pat taikomi ir teisminėje, ir administracinėje veikloje: teisė būti išklausytam, informuotam, teisė į sprendimą priimančio viešojo subjekto

19 Zákon správní řád č. 500/2004 Sb, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500#cast1>.

20 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Wersja od: 15 kwietnia 2024 r. Kodeks postępowania administracyjnego, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/kodeks-postepowania-administracyjnego-16784712>.

21 Placiau žr.: Ieva Deviatnikovaitė, *Užsienio šalių ir Europos Sąjungos administracinė teisė* (Vilnius: VĮ Registrų centras, 2017), 184; P. Strauss, *Due Process*, Cornell University Law School, Legal Information Institute, žiūrėta 2025-04-19, www.law.cornell.edu/wex/due_process.

22 *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>.

nešališkumą²³. Taip pat taikomas teismų praktikoje suformuluotas „pareigos veikti sąžiningai“ principas²⁴.

Gero administravimo principai pripažįstami ir Europos Sąjungos teisėje. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos²⁵ 41 straipsnyje nustatyta, jog kiekvienas turi teisę, kad ES institucijos ir kiti jos dariniai reikalus tvarkytų vadovaudamiesi tam tikrais kriterijais: nešališkumo, teisingumo, teisės būti išklausytam, informuotam apie savo bylą, sprendimo pagrįstumo ir pan. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (ESTT) savo jurisprudencijoje taip pat formuluoja gero administravimo principus. Viešojo administravimo subjektai turi elgtis atidžiai, rūpestingai, priimti sprendimus tinkamu laiku²⁶, atsižvelgti į konkrečius faktus individualioje byloje, t. y. juos išsiaiškinti kaip įmanoma aiškiau ir įvertinti, pagrįsti sprendimus²⁷, neleisti nepaisyti konkrečių aplinkybių renkant įrodymus²⁸, suteikti asmeniui galimybę būti išklausytam²⁹, motyvuoti sprendimus³⁰ ir t. t.

Gero administravimo principai ne kartą paminėti ir EŽTT jurisprudencijoje, pavyzdžiui, teisė būti išklausytam, palikti pakankamai laiko susipažinti su reikšmingais asmeniui duomenimis, atlikti tyrimų studijas prieš priimant sprendimus³¹ ir pan.

Gero administravimo principus aiškina ir nacionaliniai teismai. Antai Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje išryškino šiuos gero administravimo principus: pareiga motyvuoti, nešališkumas, rūpestingas, atidus elgesys, teisė būti išklausytam, informuotam ir kt.³²

Visi išvardyti principai iš esmės ir apibūdina, kokie turi būti viešojo administravimo

23 Ieva Deviatnikovaitė, *Užsienio šalių ir Europos Sąjungos administracinė teisė* (Vilnius: VĮ Registrų centras, 2017), 126; A. W. Bradley, K. D. Edwing, C. J. S. Knight, *Constitutional and Administrative Law* (England: Pearson Education Limited, 2015), 656–658.

24 *Ridge v. Baldwin* (1964), AC 40, House of Lords.

25 Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija (2016/C 202/02).

26 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1960 m. liepos 15 d. sprendimas *Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH ir I.*, sujungtos bylos 36, 37, 38–59 ir 40–59, ECLI:EU:C:1960:36; Bendrojo Teismo 2019 m. vasario 7 d. sprendimas *RK*, T-11/17, ECLI:EU:T:2019:65; Teisingumo Teismo 1980 m. gegužės 28 d. sprendimas *Kuhner / Komisija*, 33/79 ir 75/79, EU:C:1980:139; Teisingumo Teismo 1994 m. birželio 29 d. sprendimas *Klinke / Teisingumo Teismas*, C298/93 P, EU:C:1994:273.

27 Generalinio advokato M. Lagrange 1960 m. sausio 19 d. išvada sujungtose bylose *Barbara Erzbergbau AG ir kt. / High Authority of the European Coal and Steel Community*, 3-58–18-58, 25-58 ir 26-58, ECLI:EU:C:1960:1.

28 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1966 m. liepos 13 d. sprendimas *Établissements Consten S.à.R.L. ir Grundig-Verkaufs-GmbH / Commission of the European Economic Community*, sujungtos bylos 56 ir 58-64, ECLI:EU:C:1966:41.

29 Teisingumo Teismo 2012 m. lapkričio 22 d. sprendimas byloje C277/11, EU:C:2012:744; 2014 m. gruodžio 11 d. sprendimas byloje C249/13, EU:C:2014:2431; 2019 m. balandžio 4 d. sprendimas byloje C-558/17, ECLI:EU:C:2019:289.

30 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2018 m. birželio 28 d. sprendimas byloje C-564/16 P, ECLI:EU:C:2018:509; 2012 m. gegužės 10 d. sprendimas byloje C100/11 P, EU:C:2012:285; 2016 m. kovo 17 d. sprendimas byloje C252/15 P, EU:C:2016:178, ir t. t.

31 Žr. Ulrich Stelkens ir Agnė Andrijauskaitė, „Europos Tarybos kuriama pridėtinė vertė administracinei teisei: bendrų europinių gero administravimo nuostatų vystymas ir jų reikšmė Europos Tarybos valstybių narių nacionalinei teisei“, *Teisė* 104 (2017): 59–61.

32 Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinė teisė. Bendroji dalis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 123–124.

subjektai ir kaip jie turi elgtis priimdami sprendimus, kokie tie sprendimai turi būti, kad būtų laikomi tinkamais, teisėtais. Galime kelti klausimą, kas yra teisėti ir tinkami sprendimai. Plačiąja prasme tai – sprendimai, priimti laikantis teisėtų procedūrų, ginant visuomenės interesą ir asmens, kurio atžvilgiu jie priimami, teises.

Istatymo viršenybės, administracinio akto motyvavimo arba aiškaus, nesukeliančio abejonų teisių ir pareigų išdėstymo sprendime proporcingumo, teisėtų lūkesčių, asmens duomenų apsaugos ir kiti principai priskirtini prie materialinių gero administravimo principų. Jie daugiau taikomi galutiniam administraciniam sprendimui. Vis dėlto dauguma gero administravimo principų yra procesiniai, taikomi administracinei procedūrai. Antai viešojo administravimo subjektas turi būti nešališkas, objektyvus, suteikiantis galimybę suinteresuotam asmeniui išsakyti savo nuomonę, pateikti įrodymus, kviesti liudininkus, turintis rinkti įrodymus, saugoti asmens duomenis ir pan.

Gero administravimo principai yra administracinės procedūros teisėtumo kriterijai, t. y. tinkamos, teisingos administracinės procedūros kriterijai. Jei nusprendėme, kad administracinei procedūrai keliami tam tikri reikalavimai, kriterijai, ar tai reiškia, kad teisminė kontrolė administracinės procedūros metu galima? Jeigu taip, tuomet kyla klausimas, kada toji kontrolė galima. Juk administracinei procedūrai būdingos tam tikros stadijos: pradžios, tyrimo, administracinio sprendimo priėmimo, sprendimo trūkumų šalinimo, apskundimo, vykdymo, sprendimo peržiūros, atnaujinimo, naujo sprendimo priėmimo ir t. t. Tokį administracinės procedūros stadijų eiliškumą galima įžiūrėti Čekijos Respublikos ir kitų valstybių administracinių procedūrų kodeksuose.

Vis dėlto šio straipsnio tikslas yra bendrai atsakyti į klausimą, ar reikalinga teisminė kontrolė administracinės procedūros metu ir ar teisminės kontrolės įsikišimas į viešojo administravimo veiksmus dar nepabaigus administracinės procedūros, nesvarbu, kokioje stadijoje, neprieštarauja valdžių padalijimo principui.

Svarbu suprasti, kad administracinės procedūros pobūdis gali būti skirtingas. Jis priklauso nuo to, koks yra asmens skundo, kreipimosi dalykas ar viešojo administravimo subjekto atliekamo tyrimo objektas, taip pat – nuo to, ar administracine procedūra tiesiog padedama asmeniui įgyvendinti jo subjektines teises, ar siekiama atskleisti teisei priešingą veiką ir pan. Taigi, administracinė procedūra gali būti paprasta ir sudėtinė (tęstinė). Paprasta reiškia, kad atliekamas vienas arba keletas veiksmų, kurie niekaip nėra siejami su asmenų teisių ribojimu, pavyzdžiui, įėjimu į patalpas ar dokumentų paėmimu. Antai įsigyjant verslo liudijimą pareiškėjas ir viešojo administravimo subjektas dažniausiai net nesusitinka. Sudėtinė (tęstinė) administracinė procedūra savo pobūdžiu skiriasi nuo paprastos. Per ją gali būti atliekami prievartiniai veiksmai, t. y. naudojamos priemonės, kuriomis ribojamos asmens teisės, pavyzdžiui, teisė į nuosavybę, privatų gyvenimą, susirašinėjimą ir pan. Galbūt šios administracinės procedūros savybės ir turi lemti teisminės kontrolės galimybę viešojo administravimo subjektui dar nepriėmus galutinio administracinio sprendimo.

3. Teisminė kontrolė skundžiant per administracinę procedūrą priimtus aktus: įvairių valstybių patirtis

Nors valstybės valdžių padalijimo principas lemia, kad viena valstybės valdžia neturi teisės kištis į kitos valdžios kompetencijai priskirtų sprendimų priėmimą, teisminės valdžios išskirtinė funkcija užtikrinti teisingumą visuomenėje pateisina tai, kad vienos valstybės valdžios institucijų sprendimai (jų teisėtumas) gali būti peržiūrimi teisminės valdžios institucijų.

Vis dėlto teismų praktikoje pripažįstama, kad ne visi viešojo administravimo subjektų sprendimai gali būti teisminės kontrolės objektas. Lietuvos administracinių teismų praktikoje ne kartą pabrėžta, kad teismui gali būti skundžiamas tik pareiškėjui sukeliantis teisinės pasekmės sprendimas, antraip teisminė kontrolė neturi prasmės. Lietuvoje per administracinę procedūrą atliekami viešojo administravimo veiksmai ir jais remiantis priimtos išvados, tyrimai vadinami tarpinio pobūdžio procedūriniais aktais, nes nesukelia materialinio pobūdžio pasekmių pareiškėjui. Manoma, kad teisinės pasekmės pareiškėjui kiltų viešojo administravimo subjektui užbaigiant tyrimą ir priimant galutinį sprendimą. Tai laikoma vientisa procedūra, kuri pasibaigia priėmus galutinį sprendimą. Po sprendimo priėmimo pareiškėjas turi teisę skųsti galutinį sprendimą, o kartu skunde ginčyti viešojo administravimo subjektų veiksmus, atliktus procedūros metu. Tai taip pat reiškia, kad pareiškėjui neužkertamas kelias ginti savo teises ir interesus teisme³³.

Kitose valstybėse galioja ta pati taisyklė – negali būti skundžiamas tarpinis administracinis sprendimas, nebent viešojo administravimo subjektas delstų priimti sprendimą ar būtų fiksuojamas administracinis tylėjimas, kuris taip pat gali būti skundžiamas. Toks teisinis reguliavimas galioja Čekijoje, Lenkijoje, Portugalijoje, Italijoje ir kitose valstybėse. Antai Lenkijos administracinės justicijos įstatymo³⁴ 3 straipsnio 8 ir 9 punktuose nurodyta, kad į administracinį teismą galima kreiptis dėl viešojo administravimo subjekto neveikimo arba užsitęsusio sprendimo priėmimo. Tik tokiu atveju galima kreiptis į teismą prieš viešojo administravimo subjektui priimant galutinį administracinį aktą. Taigi, bus skundžiamasi ne dėl administracinės procedūros, o dėl viešojo administravimo subjekto neveikimo. To paties įstatymo 52 straipsnyje nustatyta, kad skundas gali būti paduotas tik išnaudojus skundo viešojo administravimo subjektui teikimo priemones, išskyrus atvejus, kai skundą pateikia prokuroras, teisių apsaugos kontrolieriai.

Portugalijos administracinių teismų proceso įstatymo³⁵ 51 straipsnyje nustatyta, kad sprendimas gali būti skundžiamas, jeigu jis sukelia teisinės pasekmės, paveikia asmenų teises ir sukuria pareigas. Šio Portugalijos įstatymo komentare nurodyta, kad viešojo administravimo subjekto procedūrinių veiksmų ginčijimas nėra privalomas, nes suinteresuotajai

33 Pavyzdžiui, 2015 m. rugsėjo 9 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis.

34 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, *Dz. U.*, 2024, poz. 935, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/prawo-o-postepowaniu-przed-sadami-administracyjnymi-16982717/dz-1>.

35 Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Lei n.º 15/2002, <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2002-34464475>.

šaliai neužkertamas kelias ginčyti galutinį sprendimą, remiantis trūkumais, išplaukiančiais iš tarpinių aktų. Portugalijos pozityviojoje teisėje išvelgtina pasirinkimo galimybė – arba skųsti veiksmus administracinės procedūros metu, arba galutinį administracinį aktą. Visgi toks pasirinkimas nėra galimas visais atvejais: tik kai yra suinteresuotos šalies pašalinimo veiksmas ir kai speciali teisė numato pareigą skųsti administracinę procedūrą. Taigi, Portugalijoje viešojo administravimo subjekto veiksmai gali būti skundžiami teismams du kartus – iki galutinio sprendimo priėmimo ir priėmus sprendimą³⁶.

Čekijoje negalima skųsti nebaigtos administracinės procedūros. Vis dėlto, vadovaujantis Čekijos administracinio proceso kodekso³⁷ 79 straipsniu, tokia galimybė egzistuoja, jei viešojo administravimo subjektas delsia priimti sprendimą. Tada asmuo gali kreiptis į teismą su prašymu įpareigoti viešojo administravimo subjektą tai padaryti. Italijoje³⁸ galioja bendra taisyklė, neleidžianti skųsti tarpinio administracinio sprendimo.

Vokietijoje yra numatyta išimčių. Vokietijos administracinių teismų proceso kodekso³⁹ 42 straipsnyje nurodyta, kad administraciniai teismai priima skundus, jei pareiškėjas tvirtina, kad buvo pažeistos jo teisės administraciniu aktu arba neveikimu, arba atsisakymu priimti sprendimą. Visais atvejais tai neužkerta kelio ginčyti galutinį administracinį aktą.

JAV administracinėje teisėje egzistuoja trys doktrinos, kada galima pateikti skundą teismui: galutinių veiksmų, skundžiamo sprendimo brandos ir teisinės gynybos būdų taikymo doktrinos. Amerikiečių administracinės teisės specialistė K. A. Watts⁴⁰ tvirtina, jog šios doktrinos reikalingos todėl, kad saugo valdžių padalijimo principą neleidžiamos teismams nesant teisinio pagrindo analizuoti klausimų, kurių administravimas priklauso agentūrų kompetencijai. Taip taupomi teismų ištekliai ir užtikrinama, kad visus privalomus veiksmus atliktų agentūra, o teismams beliktų remtis konkrečiais faktais. Visais atvejais šios doktrinos reiškia, kad agentūros veiksmo kontrolė yra neteisinga teismams, jeigu tas veiksmas nėra galutinis ir nesukelia teisinių pasekmių⁴¹.

Apibendrinant teigtina, kad daugumos užsienio valstybių teisėje nenumatyta galimybės skųsti tarpinį administracinį aktą. Vis dėlto Vokietijoje numatyta išimčių, susijusių su žmogaus teisių pažeidimu, o Portugalijoje yra galimybė pasirinkti. Taip pat daugumoje valstybių numatytas kreipimasis į administracinį teismą dėl viešojo administravimo subjekto neveikimo arba užsitęsusio sprendimo priėmimo.

ESTT jurisprudencijoje ne kartą analizuoti atvejai dėl administracinių procedūrų. Dažniausiai pareiškėjai skundžia galutinį viešojo administravimo subjekto sprendimą, nors

36 Acórdão do do Tribunal Central Administrativo Norte, 09/27/2019, 00094/12.6BECBR, <http://www.gde.mj.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/957c18628ab03d9f8025854900551787?OpenDocument>.

37 Zákon č. 150/2002 Sb. Zákon soudní řád správní, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150#cast3>.

38 Codice del processo amministrativo. D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, <https://www.brocardi.it/codice-del-processo-amministrativo/>.

39 Codice del processo amministrativo del decreto legislativo n. 104 del 2010, <https://www.giustizia-amministrativa.it/il-codice-del-processo-amministrativo-commentato>.

40 Pagal Vašingtono valstijos universiteto Teisės mokyklos profesorės K. A. Watts paskaitų „Federalinė administracinė teisė“ medžiagą (2015).

41 Plačiau žr.: Ieva Deviatnikovaitė, *Užsienio šalių ir Europos Sąjungos administracinė teisė* (Vilnius: VĮ Registrų centras, 2017), 200–201.

skundo pagrindas – galimai neteisėtu būdu atliktos administracinės procedūros, pavyzdžiui, kaip byloje *Alrosa Company Ltd*⁴².

4. Tarpinio pobūdžio viešojo administravimo subjektų sprendimų apskundimo teismui problema

Įprastai teisminė kontrolė dėl viešojo administravimo subjekto veiksmų atliekama jau užbaigus administracinę procedūrą ir priėmus galutinį sprendimą. Kyla klausimas, ar ji gali būti įgyvendinama dar vykstant administracinei procedūrai. Ar tikslinga nustatyti galimybę skusti teismui tam tikrus tarpinio pobūdžio viešojo administravimo subjektų sprendimus, kuriais nėra priimamas galutinis sprendimas, tačiau atliekami tam tikri viešojo administravimo subjekto kompetencijai priskirti veiksmai? Ar viešojo administravimo subjektui galimai pažeidžiant procedūroje dalyvaujančių asmenų teises neturėtų būti sudaroma galimybė jiems kreiptis į teismą ir skusti tokius sprendimus (veiksnius) nelaukiant galutinio sprendimo administracinėje procedūroje priėmimo?

Šie klausimai gali kilti tais atvejais, kai administracinė procedūra yra tęstinio pobūdžio. Neretai ji būna sudaryta iš vieno konkretaus veiksmo, kurį atlikus pasiekiamas rezultatas – viešojo administravimo subjektas įgyvendina jam priklausančią kompetenciją ir priima privalomas teises pasekmes sukeliantį aktą. Vis dėlto tuo atveju, kai administracinė procedūra yra tęstinio pobūdžio ir per ją priimami įvairūs procedūrinio pobūdžio sprendimai iki galutinio sprendimo priėmimo, kyla klausimas, ar dalyvaujantiems asmenims neturėtų būti sudaroma galimybė skusti tokius procedūrinio pobūdžio sprendimus teismui. Ar tokios teisminės kontrolės galimybė priklauso nuo konkrečių viešojo administravimo teisiinių santykių ypatumų? Viena vertus, išankstinė teisminė kontrolė, vykdoma iki galutinio administracinio sprendimo priėmimo, leistų sudaryti sąlygas ištaisyti galimus administracinės procedūros pažeidimus ir taip sudaryti sąlygas priimti galutinį teisėtą administracinį sprendimą. Kita vertus, kiekvienas teisminis procesas reikalauja papildomų laiko, finansinių lėšų ir užtęstų administracinę procedūrą. Taip pat kyla klausimas, ar sudarant galimybę skusti teismui per administracinę procedūrą priimtus tarpinio pobūdžio sprendimus nebūtų pažeidžiamas ir valdžių padalijimo principas. Teisminė valdžia negali perimti vykdomajai valdžiai priskirtos kompetencijos, todėl būtent pats viešojo administravimo subjektas, vykdydamas administracinę procedūrą, turėtų spręsti, kaip ją reikėtų atlikti, kokie veiksmai reikalingi siekiant priimti teisingą ir teisėtą administracinį sprendimą.

Šiuos probleminius klausimus atskleidžia ir nauji EŽTT formuojamos praktikos pavyzdžiai, kai EŽTT sprendė dėl galimybės teismui skusti viešojo administravimo subjekto tarpinį sprendimą, kuriuo nėra baigiama administracinė procedūra. Byloje *UAB „Kesko Senukai Lithuania“ prieš Lietuvą*⁴³ pareiškėja peticijoje nurodė, kad Lietuvos konkurencijos

42 Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) 2010 m. birželio 29 d. sprendimas *Europos Komisija / Alrosa Company Ltd.*, C441/07 P, ECLI:EU:C:2010:377.

43 EŽTT 2023 m. balandžio 4 d. sprendimas byloje *UAB „Kesko Senukai Lithuania“ prieš Lietuvą*.

taryba (toliau – Konkurencijos taryba arba taryba) per administracinę procedūrą atliko galimai neteisėtą ir neproporcingą bendrovėje esančių duomenų patikrinimą, kuris vėliau nebuvo peržiūrėtas nacionaliniame teisme. Pareiškėja bendrovė, siekdama pagrįsti savo teisių pažeidimus, padarytus per administracinę procedūrą, rėmėsi Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (toliau – Konvencija).

Šioje byloje buvo nustatyta, kad Konkurencijos taryba Vilniaus apygardos administracinio teismo paprašė leidimo įeiti ir patikrinti kelių bendrovių buveines, dėl kurių buvo pradėtas jos tyrimas dėl draudžiamų susitarimų. Leidimas buvo išduotas. Taryba priėmė sprendimą per patikrinimą pasitelkti policijos pareigūnus. Taryba paėmė dokumentus, patikrino darbuotojų kompiuterius, vieno iš darbuotojų mobilųjį telefoną, nukopijavo pustrečio šimto gigabaitų duomenų. Po šių administracinės procedūros veiksmų bendrovė kreipėsi į Konkurencijos tarybą ir apskundė patikrinimą šiais pagrindais: a) policijos pareigūnų dalyvavimas neužfiksuotas rašytiniame protokole; jų dalyvavimas pareiškėjai sudarė įspūdį, kad bus vykdomas baudžiamosios teisės srities tyrimas, todėl buvo pakviesti konsultuoti baudžiamosios teisės specialistai teisininkai, o konkurencijos teisės srityje besispecializuojantys advokatai pakviesti pavėluotai; b) Konkurencijos tarybos pareigūnai nesupažindino bendrovės su jos teisėmis ir pareigomis, tarybos pateiktas sprendimas ir teismo leidimas buvo pernelyg glausti ir neleidžiantys suprasti, kokių tyrimo priemonių imamasi ir kokios yra bendrovės teisės ir pareigos; c) patikrinimą vykdė tarybos pareigūnai maždaug valandą nuo patikrinimo pradžios neleidė darbuotojams, advokatams skambinti telefonu, todėl jie negalėjo greitai susisiekti su konkurencijos teisės srityje besispecializuojančiais advokatais – taip buvo apribotos bendrovės teisės į gynybą, o leidę naudotis telefonu reikalavo, kad darbuotojai bendrautų su savo teisininkais įjungę garsiakalbius – pažeista teisė konfidencialiai bendrauti su advokatais; d) patikrinimas tęsėsi keletą valandų po darbo pabaigos – taip siekta daryti psichologinį spaudimą bendrovės darbuotojams; e) Konkurencijos taryba be jokios atrankos nukopijavo informaciją, nesiekdama pirma išsiaiškinti, ar ši informacija susijusi su nagrinėjamu tyrimu – neteisėtai surinkti įrodymai ir t. t.

Konkrencijos taryba pareiškėjos skundo netenkino, tvirtindama, kad tyrimo objektas buvo aiškiai nurodytas, kad tarybos teisė gauti informaciją nėra ribota, kad buvo paimta informacija iš tų darbuotojų, kurie dirbo su tyrimu susijusiose srityse, kompiuterių ir t. t.

Bendrovė dėl Konkurencijos tarybos nutarimo kreipėsi į Vilniaus apygardos administracinį teismą ir prašė pripažinti, kad jis yra neteisėtas. Skunde teismui bendrovė taip pat nurodė, kad Konkurencijos tarybos veiksmai tyrimo metu pažeidė bendrovės teisę į privatumą, būsto neliečiamybę ir susirašinėjimo slaptumą. Skunde reikalauta pripažinti, kad taryba elgėsi neteisėtai, kopijuodama informaciją ir prieš tai nenurodžiusi sąsajumo su tyrimo objektu, todėl reikalauta pripažinti įrodymus neteisėtai surinktais, taip pat prašyta pripažinti, kad tarybos pareigūnai elgėsi neteisėtai, nes tinkamai neinformavo apie patikrinimo pobūdį ir tikslą, darė psichologinį spaudimą ir t. t. Pirmosios instancijos teismas bendrovės skundą atmetė, ji padavė Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui apeliacinį skundą, kuriame nurodė, kad pirmosios instancijos teismui atsisakius atlikti Konkurencijos tarybos veiksmų per administracinę procedūrą teisėtumo kontrolę ji prarado teisę

į veiksmingą teisminę gynybą.

Apeliacinės instancijos administracinis teismas atmetė bendrovės atskirąjį skundą, nurodydamas, kad administracinei teisminei kontrolei priklauso tik tokių viešojo administravimo subjektų sprendimų, kurie sukelia privalomas teisines pasekmes, patikra. Teismas pabrėžė, kad ginčijami pareigūnų veiksmai gali būti vertinami Konkurencijos tarybai užbaigus tyrimą ir priėmus galutinį sprendimą. Be to, jei bendrovė laikytų, kad taryba jai padarė žalą, ji turi teisę kreiptis į teismą dėl padarytos žalos atlyginimo. Taigi administracinę bylą nagrinėję teismai atsisakė nagrinėti bendrovės skundą ir nesuteikė teisės į teisinę gynybą dėl tarpinio pobūdžio tarybos sprendimo apskundimo.

Bendrovė dėl teismų atsisakymo nagrinėti jos keltą ginčą teisme kreipėsi į EŽTT. Siekdama pagrįsti savo teisių pažeidimus, padarytus per administracinę procedūrą, peticijoje, pateiktoje EŽTT, bendrovė rėmėsi Konvencijos 6 straipsnio 1 dalimi (teisė į teisingą bylos nagrinėjimą), 8 straipsniu (teisė į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą) ir 13 straipsniu (teisė į veiksmingą teisinės gynybos priemonę).

EŽTT nusprendė, kad buvo pažeistas Konvencijos 8 straipsnis. Teismas nustatė, kad Konkurencijos tarybos veiksmai (bendrovės buveinės patikrinimas ir jos dokumentų paėmimas bei kopijavimas) lėmė bendrovės teisės, nustatytos Konvencijos 8 straipsnyje, apribojimą, bet jais buvo siekiama teisėto tikslo („šalies ekonominė gerovė“ ir „nusikalstamumo prevencija“) (109–111 punktai). Vis dėlto vertindamas būtinumo kriterijų EŽTT pripažino, kad administracinių teismų atsisakymas nagrinėti bendrovės skundą dėl tarybos veiksmų yra nesuderinamas su teisės į privataus gyvenimą apsauga. Taigi tarybos atlikti prievartinio pobūdžio veiksmai (įėjimas į privataus juridinio asmens patalpas, jos dokumentų paėmimas ir kopijavimas) yra teisėti, tačiau būtent nacionalinių teismų atliekama šių veiksmų teisėtumo kontrolė (jos neatlikimas) lėmė bendrovės teisės į privatą gyvenimą pažeidimą.

Teismas, spręsdamas dėl Konkurencijos tarybos veiksmų, kuriais buvo suvaržyta bendrovės teisė į privatą gyvenimą, teisėtumo, nurodė, jog tokių procesinių veiksmų, turinčių prievartos požymių, kaip krata ir poėmis, taikymas reikalauja, kad teisės aktai ir teismų praktika užtikrintų veiksmingas procesines garantijas nuo bet kokio piktnaudžiavimo ir savivalės. Šios garantijos turi apimti priemonių, kuriomis kėsiamasi į teisės į privatą gyvenimą apsaugą, teisminę peržiūrą. Teismas sutiko, kad teisės į privatą gyvenimą apsauga negali būti aiškinama kaip reikalaujanti *ex post facto* teisminės peržiūros visais atvejais, susijusiais su komercinės bendrovės patalpose atlikta krata ar poėmiu, tačiau priklausomai nuo tokių prievartos priemonių taikymo aplinkybių ji gali būti reikalinga. Teismas reikšminga aplinkybe laikė tai, kad tarybos darbuotojai paėmė didelį kiekį informacijos, o tai gali lemti poreikį atlikti teisminį tokių atliktų veiksmų teisėtumo vertinimą. Kadangi buvo paimti dideli kiekiai informacijos, nacionalinis teismas turėjo patikrinti pareigūnų veiksmų teisėtumą pagal Konvencijos 8 straipsnį, t. y. vėlesnė teisminė peržiūra galėjo užtikrinti praktinį apsaugos nuo piktnaudžiavimo ir savivalės priemonių veiksmingumą. Tad nacionalinis teismas negalėjo atmesti skundo, tvirtindamas, kad jis neteismingas.

Šioje byloje EŽTT pripažino, kad teisminės kontrolės neužtikrinimas skundžiant

tarpinius viešojo administravimo subjekto veiksmus lėmė Konvencijos 8 straipsnio pažeidimą. Nors teismas nevertino, ar atlikta administracinė procedūra buvo (ne)suderinama su gero administravimo principais, jo pateiktas vertinimas aktualus sprendžiant klausimus dėl teisminės kontrolės atlikimo, kai skundžiami tam tikri viešojo administravimo subjektų veiksmai, kuriais, taikant prievartos priemones, suvaržomos Konvencijoje įtvirtintos teisės ir laisvės. Ar EŽTT nustatytas Konvencijos pažeidimas dėl nacionalinių teismų teisminės kontrolės atlikimo poreikio tokiu atveju reiškia, kad visais atvejais turėtų būti sudaroma galimybė skusti viešojo administravimo subjektų veiksmus ir tai suderinama su valdžių padalijimo principu?

Įvertinus bylą *UAB „Kesko Senukai Lithuania“ prieš Lietuvą*, pažymėtinas vienintelis teisminės kontrolės administracinės procedūros metu privalumas, t. y., kaip teigia EŽTT, asmuo, turėdamas teisę skusti viešojo administravimo subjektus atliekamo tyrimo metu, įgyja garantiją apsisaugoti nuo valstybės institucijų savivalės ir piktnaudžiavimo (113 punktas). Vis dėlto galutinių administracinių sprendimų teisminė kontrolė taip pat suteikia garantiją apsisaugoti nuo valstybės institucijų savivalės ir piktnaudžiavimo. Tai yra visos administracinės teisės esmė ir misija – užtikrinti, kad nebūtų *ultra vires* (JK), *arbitrary and capricious* (JAV), *excès de pouvoir* (Prancūzija), *excesso de poder, abuso de poder, desvio de poder* (Portugalija), *excesso di potere* (Italija) ir t. t. Tam ir steigiami valstybės administraciniai teismai. Administracinės teisės šerdis yra viešasis administravimas, t. y. ta veikla, kuria priimami administraciniai aktai ar sudaromos administracinės sutartys. Taigi, ir administracinių aktų teisminė kontrolė suteikia tą pačią garantiją kaip teisminė kontrolė administracinės procedūros metu. Ar tikrai reikalingas šis garantijų dubliavimas? Ar jis tikslingas? Ar tai daro viešąjį administravimą efektyvesnį?

Teisminėje kontrolėje administracinės procedūros metu išvelgtina trūkumų. Pirma, teismui suteikiama galimybė įsikišti į viešojo administravimo veiklą viešojo administravimo subjektui dar nepabaigus administracinės procedūros. Šiuo atveju gali nelikti tarp valdžių lygiaverčio santykio.

Antra, viešojo administravimo subjektų misija yra įsiklausyti į visuomenės poreikius ir ginti juos. O teisminės kontrolės įsikišimas viešojo administravimo subjektui nepabaigus savo veiklos, kitaip tariant, dar neįvertinus visų aplinkybių, galbūt dar net neišklausius visų suinteresuotų asmenų ir t. t., gali sutrukdyti siekti viešojo administravimo subjekto tikslo. Taip gali būti iškreiptas balansas tarp visuomenės ir privačių interesų.

Trečia, dėl teisminės kontrolės administracinės procedūros metu administracinė procedūra užsitiesia, yra vilkinama. Ar tai atitinka teisę į gerą administravimą? Ar toks administravimas atitinka visuomenės poreikius? Maža to, teisminė kontrolė dvigubinama – ji tampa galima ir administracinės procedūros metu, ir priėmus administracinį sprendimą. Administracinė procedūra ne tik užsitiesia, ji tampa finansine našta mokesčių mokėtojams.

Ketvirta, administracinės procedūros vilkinimas sudaro galimybę tiriamam subjektui paslėpti susirašinėjimus, dokumentus, kitokią medžiagą, atskleidžiančią nesąžiningą konkurenciją ar kitus pažeidimus. Tokiu atveju administracinė procedūra ir apskritai viešojo administravimo subjekto veikla gali tapti neveiksminga.

Penkta, pareiškėjas, kreipdamasis į teismą nepasibaigus tyrimui, gali daryti spaudimą viešajai institucijai, turinčiai saugoti visuomenės interesą. Sąžininga konkurencija gali tapti neįmanoma, nes dėl tokio viešojo administravimo subjekto tyrimo kompetencijų ribojimo gali likti neatskleisti karteliai. O tai kenktų vartotojų teisėms. Šiuo atveju Konvencijos 8 straipsnis gali būti priedanga išvengti tyrimų dėl draudžiamų susitarimų, galbūt ir kitokių pažeidimų.

Kritiniai klausimai, susiję su administracinės procedūros atlikimu, keliama ir kitose EŽTT nagrinėtose bylose. Antai byloje *BRD – Groupe Société Générale S.A. prieš Rumuniją*⁴⁴ nagrinėtas skundas buvo susijęs su Rumunijos konkurencijos tarybos atliktu patikrinimu iš anksto nepranešus. Šioje byloje taip pat kilo klausimas dėl viešojo administravimo subjektų tarpinio pobūdžio administracinių sprendimų apskundimo teisme galimybės.

EŽTT toje byloje nustatė, kad Rumunijos konkurencijos tarybos atliktas galimas konkurencijos pažeidimo tyrimas prasidėjo, kai žiniasklaidoje pasirodė informacija apie Nacionalinio banko tarnautojų pareiškimus dėl slapto susitarimo sudarymo tarp komercinių bankų, siekiant padidinti tarpbankinių paskolų palūkanų normą. Konkurencijos tarybos nariai savo pranešime informavo, kad tarp bankų vyksta nuolatinis keitimasis informacija. Taryba plenariniame posėdyje nusprendė, kad būtina atlikti tyrimą dėl vidaus rinkos reguliavimo pažeidimų, galimai prieštaraujančių nacionaliniam Konkurencijos įstatymui ir ES teisės aktams.

Buvo pradėtas tyrimas iš anksto nepranešus tikrinamai įmonei. Patikrinimas buvo atliktas pareiškėjos įmonės buveinėje ir kitose patalpose, kuriose buvo vykdoma įmonės veikla. Patikrinimas prasidėjo sulaukus įmonės teisės skyriaus vadovo. Iš įmonės vadovybės kompiuterių buvo atspausdinti per trisdešimt elektroninių laiškų, kopijos paimtos inspektorių, taip pat perduotos tikrinamos įmonės atstovams. Atlikti kiti veiksmai, kurie šio straipsnio kontekste nėra svarbūs. Įmonė pateikė tarybai prašymą, kad elektroniniai laiškai, paimti tarybos inspektorių, liktų konfidencialūs. Taryba prašymą patenkindo.

Įmonė kreipėsi į teismą dėl tarybos sprendimų pradėti tyrimą dėl įtariamų vidaus rinkos reguliavimo pažeidimų ir atlikti tyrimą iš anksto įmonei nepranešus. Įmonė tvirtino, kad patikrinimas buvo neproporcingas, kad tarybos sprendimai buvo neaiškūs, juose nebuvo nurodytas nė vienas įtariamasis Konkurencijos įstatymo pažeidimas, neįvardytos atliekamo tyrimo priežastys. Taip pat įmonė tvirtino, kad išankstinio teismo leidimo nebuvimas tarybos inspektoriams suteikė neribotus įgaliojimus. Įmonė skundė ir tai, kad konkurencijos inspektoriai prisijungė prie įmonės elektroninio susirašinėjimo, nors buvo įspėti, kad jame yra asmeninės informacijos, o ji gali būti prieinama tik gavus teismo leidimą. Įmonė nurodė, kad buvo nukopijuota tyrimui nereikšminga informacija ir asmeninė informacija ir taip pažeistas Konvencijos 8 straipsnis.

Įmonė taip pat kreipėsi į Rumunijos Konstitucinį Teismą dėl to, kad Konkurencijos įstatymas neatitinka Rumunijos Konstitucijos. Konstitucinis teismas atmetė įmonės skundą, tvirtindamas, kad įmonių patalpoms netaikomos tos pačios taisyklės kaip privataus

44 EŽTT 2025 m. kovo 18 d. sprendimas byloje *BRD – Groupe Société Générale S.A. prieš Rumuniją*.

asmens būstui, todėl įstatymo nuostatos, leidžiančios atlikti įmonių patikrinimus, neprieštarauja Konstitucijai.

Bukarešto apeliacinis teismas atmetė įmonės skundą, nurodydamas, kad Konkurencijos tarybos sprendimai buvo motyvuoti ir priimti laikantis įstatymo. O tai, kad abiejuose tarybos įsakymuose nebuvo išsamiai nurodytos tyrimą pateisinančios priežastys, nėra pagrindas įsakymus panaikinti, atsižvelgiant į patikrinimo būtinybę ir siekį užtikrinti kiek įmanoma didžiausią patikrinimo veiksmingumą. Maža to, teismas pabrėžė, kad įtariamą inspektorių teisinės kompetencijos ribų peržengimas įmonės patikrinimo metu gali būti vertinamas pasibaigus tyrimui ir tarybai priėmus galutinį sprendimą. Kitaip tariant, apeliacinis teismas nurodė, kad administracinė procedūra gali būti skundžiama po to, kai priimamas administracinis sprendimas. Pažymėtina, kad teismo išankstinis leidimas šiuo atveju Konkurencijos įstatyme nebuvo numatytas. Visgi, pasak teismo, net ir tokio leidimo nebuvimo klausimas turėjo būti pateiktas skunde dėl sprendimo, kuriuo baigiamas tyrimas.

Įmonė kreipėsi į Rumunijos kasacinį teismą. Šis teismas savo sprendimu palaikė žemesnės instancijos teismus. Jis taip pat pabrėžė, kad, jei Konkurencijos taryba savo sprendime dėl patikrinimo būtų detalizavusi įtariamus Konkurencijos įstatymo pažeidimus, patikra galėjo tapti neveiksminga. Teismas nurodė, kad patikrinimas buvo proporcingas dėl įtariamų veiksmų sunkumo, rinkos svarbos ir galimų veiksmų pasekmių toje rinkoje. Tai, pasak teismo, pateisino tarybos pasirinktą priemonę atlikti patikrinimą iš anksto nepranešus. Be kita ko, teismas konstatavo, kad įmonė neįrodė realios žalos, kurią tariamai patyrė iš anksto nepranešto patikrinimo metu. Tad buvo konstatuota, kad per patikrinimą taryba laikėsi Europos Sąjungos teisės ir Konvencijos 8 straipsnio nuostatų.

EŽTT, spręsdamas dėl teismo leidimo atlikti patikrinimą bendrovėje nebuvimo, pažymėjo, kad *ex post facto* teisminė peržiūra gali atsverti išankstinio teismo leidimo nebuvimą. Jis atkreipė dėmesį, kad nacionalinėje teisėje numatyta galimybė skusti Rumunijos konkurencijos tarybos sprendimą dėl patikrinimo tik pasibaigus pačiam patikrinimui, o Rumunijos administracinio proceso įstatyme numatyta galimybė skusti administracinius sprendimus arba tai, kad institucija nesprendžia ginčo. Teismo nuomone, tai reiškia, jog Rumunijoje galima skusti bet kurį tarybos sprendimą. Taip pat EŽTT pažymėjo, kad iš bendrovės buvo paimtas nedidelis kiekis dokumentų. Spręsdamas šį klausimą, jis rėmėsi ir byloje *UAB „Kesko Senukai Lithuania“ prieš Lietuvą* pateiktais išaiškinimais. Vertindamas šias bylas, EŽTT nustatė, kad byloje prieš Lietuvą buvo paimti „dideli kiekiai informacijos“, o EŽTT jurisprudencijoje ne kartą nurodyta, kad didelis informacijos kiekio paėmimas yra veiksnys, suponuojantis griežtos peržiūros poreikį. Visa tai byloje prieš Rumuniją, be kitų aspektų, suponavo EŽTT išvadą, kad per patikrinimą Konkurencijos įstatymo prasme Konvencijos 8 straipsnis nebuvo pažeistas.

Taigi, nors abiejose nurodytose bylose EŽTT sprendė dėl galimo tos pačios Konvencijos 8 straipsnyje nustatytos teisės pažeidimo, jis panašių faktinių aplinkybių bylose priėmė skirtingus sprendimus. Tai savaime suprantama, nes bylų šalys yra skirtingos valstybės su skirtinga teisės sistema. Vis dėlto abi bylas sieja teisės į privatų gyvenimą apsaugos

problemos viešojo administravimo subjektams atliekant prievartinio pobūdžio veiksmus ir teisminės gynybos (ne)užtikrinimas skundžiant tarpinio pobūdžio viešojo administravimo subjekto veiksmus. Abiejose bylose siekta skųsti priimtus viešojo administravimo subjektų sprendimus nepabaigus administracinės procedūros, t. y. nepriėmus galutinio administracinio sprendimo. EŽTT pripažino, kad abi bylos susijusios su šalies ekonomine gerove ir kad kratų ir poėmių kontekste turi būti užtikrinamos procesinės garantijos nuo bet kokio piktnaudžiavimo ir savivalės. Taip pat buvo keliamas tas pats klausimas dėl viešojo administravimo subjektų veiksmų suderinamumo su Konvencijos 8 straipsniu: abiejų valstybių tikrintos įmonės pareiškėjos aiškino, kad buvo nukopijuota tyrimui nereikšminga informacija, asmeninė informacija ir pan. Nė vienu atveju privatus asmenys nesiskundė dėl kišimosi į asmeninį gyvenimą nei nacionaliniuose teismuose, nei EŽTT. Abiem atvejais pareiškėjai skundė, kad konkurencijos tarybos pateiktų sprendimų (byloje prieš Lietuvą – ir teismo leidimo) motyvacinės dalys buvo pernelyg glaustos (byloje prieš Lietuvą, pasak pareiškėjos bendrovės, nebuvo galima suprasti, kokių tyrimo priemonių imtasi ir kokios yra bendrovės teisės ir pareigos, o byloje prieš Rumuniją – netiksliai aprašyta patikrinimo apimtis).

Bylose taip pat yra nemažai skirtumų. Vienoje byloje teismo leidimas įeiti ir patikrinti kelių bendrovių buveines yra, kitoje jo nėra, bet yra Konkurencijos tarybos plenarinio posėdžio sprendimas atlikti patikrinimą. Vienoje byloje pasitelkti policijos pareigūnai, kitoje – ne. Vienoje vyrauja griežta doktrina, neleidžianti kreiptis į teismą dėl tarpinio pobūdžio sprendimų, priimtų per administracinę procedūrą, kitoje numatyta galimybė skųsti bet kurį sprendimą (bent jau taip nacionalinė Rumunijos administracinė teisė buvo traktuota EŽTT, tik liko neaišku, ar šiuo aspektu EŽTT turi omenyje skundo pateikimą nepasibaigus administracinei procedūrai, ar ją užbaigus), nors Rumunijos apeliacinis teismas savo sprendime nurodė, kad administracinė procedūra gali būti skundžiama po to, kai priimamas administracinis sprendimas. Lietuvoje teismai atmetė skundus dėl Konkurencijos tarybos tarpinių sprendimų, Rumunijos teismai neatmetė, nagrinėjo ir argumentuotai palaikė Konkurencijos tarybos veiksmus. Atitinkamai byloje prieš Lietuvą EŽTT vertino, ar nacionalinių teismų atsisakymas nagrinėti pareiškėjos bendrovės pateiktus skundus buvo pagrįstas. Byloje prieš Lietuvą įmonė žinojo, kad pradėtas tyrimas, o byloje prieš Rumuniją bendrovė to nežinojo. Sprendime byloje prieš Rumuniją EŽTT pabrėžė, kad įmonių patalpose atliekamos kratos ir poėmiai gali būti pateisinami siekiant užkirsti kelią antikorupcinės veiklos įrodymų dingimui arba slėpimui (104 punktas). Tokios nuostatos sprendime byloje prieš Lietuvą nėra, tačiau yra nuostata dėl nusikalstamumo prevencijos (111 punktas). Sprendime byloje prieš Rumuniją EŽTT konstatavo, kad jo užduotis nėra pakeisti nacionalinių teismų ir vietoj jų aiškinti vidaus teisę (99 punktas). Tokios nuostatos bylos prieš Lietuvą sprendime nerasime. Tai susiję su tuo, kad Lietuvos nacionaliniai teismai atmetė bendrovės skundą. Vis dėlto EŽTT vertino, kodėl Lietuvos teismai atmetė skundus, o kartu vertino ir per daugelį metų susiklosčiusią oficialią nacionalinės administracinės teisės doktriną.

Nepaisant įvardytų nacionalinės teisės, doktrinos ar EŽTT sprendimų skirtumų, atrodo, kad pagrindinis motyvas, paskatinęs byloje prieš Rumuniją pripažinti, kad nebuvo

pažeistas Konvencijos 8 straipsnis, yra dokumentų kiekis: „iš pareiškėjos bendrovės buvo paimta tik nedaug dokumentų“ (105 punktas). Tokia praktika buvo įtvirtinta ir anksčiau, pavyzdžiui, sprendimuose *Naumenko ir SIA Rix Shipping prieš Latviją*⁴⁵, *Bernh Larsen Holding AS ir kiti prieš Norvegiją*⁴⁶ ir kitose. EŽTT nusprendė, kad byla *BRD – Groupe Société Générale S.A. prieš Rumuniją* skiriasi nuo ką tik paminėtųjų ir šiame straipsnyje analizuojamos bylos *UAB „Kesko Senukai Lithuania“ prieš Lietuvą*, nes pirmoji nėra susijusi su masiniu dokumentų paėmimu. Beje, byloje prieš Lietuvą žodis „masinis“ nevartojamas, vartojama frazė „didelis informacijos kiekis“.

Ar toks EŽTT pasirinktas kiekybinis vertinimo metodas pakankamas? Ar tai atitinka teisėtus lūkesčius viešojo administravimo subjektui atliekant savo veiklą? Ar surinktos informacijos kiekis yra pakankamas kriterijus teismui kištis į dar nepabaigtą viešojo administravimo subjekto darbą? Ar surinktos informacijos kiekis gali pasitarnauti ieškant balanso tarp viešojo ir privataus intereso? Kita vertus, EŽTT nepaaiškina, kas yra „didelis informacijos kiekis“ ir kas yra „tik nedaug dokumentų“. EŽTT nenustato kriterijų, kuriais remiantis būtų aišku, kas yra „masinis“, didelis ar „tik nedaug“, kalbant apie paimamų dokumentų kiekį. Antai byloje prieš Lietuvą Konkurencijos taryba teigė, kad buvo paimta informacija iš darbuotojų, kurie dirbo su tyrimu susijusiose srityse, kompiuterių. Savaiame kyla klausimas, kaip taryba galėjo iš anksto numatyti, kiek ir kokių dokumentų paimti. Buvo pasirinkta paimti dokumentus iš atitinkamų darbuotojų kompiuterių, iš anksto nežinant ir negalint žinoti, kiek jų reikės paimti. Juk dokumentų tyrimas vietoje galėtų užtrukti ne vieną dieną, naktį ar net mėnesį. Tai galėtų paralyžiuoti įprastą įmonės darbą.

Byloje prieš Rumuniją akcentuojamas bendrovės padarytas priešingos teisei veikos mastas, t. y. įtariamos veikos sunkumas, rinkos svarba, įtariamos veikos pasekmės (23 ir 114 punktai). Visgi tas mastas gali paaiškėti tik atlikus tyrimą. Ar teisminei valdžiai kišančiai į nepabaigtą viešojo administravimo subjekto tyrimą nėra sudaroma galimybė taip ir neišsiaiškinti veikos masto?

Nepaisant visų iškeltų klausimų, reikia pažymėti, kad EŽTT sprendimas *UAB „Kesko Senukai Lithuania“ prieš Lietuvą* turi didelę reikšmę Lietuvos administracinės teisės doktrinai. Ne vieną dešimtmetį vadovautasi oficialiąja administracine doktrina, kurioje buvo įtvirtinta, kad gali būti skundžiami tik teisinę pasekmę sukeliantys viešojo administravimo subjektų veiksmai, o teisinės pasekmės pareiškėjui kyla viešojo administravimo subjektui užbaigus tyrimą ir priėmus galutinį sprendimą. Vis dėlto reikia pripažinti, kad ši doktrina turi turėti išimčių.

Šios išimtys galimos, kai administracinė procedūra yra tęstinė ir joje taikomos priemonės, ribojančios žmogaus teises. Antai Konkurencijos tarybos atliekamas tyrimas nėra vienas paprastas veiksmas, kurio metu priimamas teisinės pasekmės sukeliantis sprendimas. Anaipol, karteliniai tyrimai – tai sudėtingas tyrimas, reikalaujantis ne vieno tarpinio administracinio sprendimo ir galbūt net ne vienoje įmonėje. Maža to, šie tarpiniai sprendimai neretai yra susiję su asmens teisių ribojimu. Pabandykime įsivaizduoti, kaip jaustis

45 EŽTT 2022 m. birželio 23 d. sprendimas byloje *Naumenko ir SIA Rix Shipping prieš Latviją*.

46 EŽTT 2013 m. kovo 14 d. sprendimas byloje *Bernh Larsen Holding AS ir kiti prieš Norvegiją*.

asmeniui, jei per tyrimą būtų paimami dokumentai, kuriuose būtų su asmens sveikata susijusių duomenų, kuriuos tas asmuo žūtbūt siekia nuslėpti nuo aplinkinių, ir pan. Čia ir kyla valstybei sudėtinga dilema. Jos užduotis – rūpintis visuomenės gerove. Kaip suderinti šį tikslą su atskiros asmens gerove? Kaip padaryti taip, kad ir atskiros asmens teisės nebūtų pažeistos, ir visuomenės gerovė (šiuo atveju vartotojų teisės) būtų apginta?

Sudėtinės ar tęstinės administracinės procedūros nėra būdingos tik Konkurencijos tarybos veiklai. Yra gausybė viešojo administravimo subjektų, kurie taip pat atlieka sudėtingus tyrimus ir kurių tyrimai gali būti susiję su asmenų teisių suvaržymu, pavyzdžiui, Mokesčių inspekcijos per administracinę procedūrą taikomos priemonės ir t. t.

Taigi, sprendžiant, ar tarpinis administracinis aktas gali būti skundžiamas teismams, siūlytinas dviejų klausimų testas. Pirmuoju klausimu reikia atsakyti, ar administracinė procedūra sudėtinė, tęstinė, t. y. reikalaujanti ne vieno veiksmo ir ne vieno tarpinio sprendimo. Antruoju klausimu reikia atsakyti, ar per administracinę procedūrą naudojamomis priemonėmis nėra ribojamos asmens teisės, saugomos Konvencijos. Ji šie atsakymai būtų teigiami, tikėtina, kad kreipimasis dėl tarpinio administracinio akto į teismą yra galimas.

Vis dėlto teigiamas atsakymas dėl teisminės kontrolės administracinės procedūros metu sukelia kitų, t. y. šios kontrolės įgyvendinimo ir viešojo administravimo subjekto atliekamo tyrimo stabdymo, klausimų. Pavyzdžiui, neaišku, ar kreipimasis į teismą dėl administracinės procedūros sprendimo reiškia viso patikrinimo stabdymą. Jeigu taip, nebūtų išnagrinėtas nė vienas draudžiamas susitarimas, nes tikėtina, kad laukiant teismo sprendimo visi teisei priešingos veikos įrodymai būtų sunaikinti. Tad viso tyrimo stabdymo negali būti. Galbūt tyrimas galėtų būti stabdomas tik tiek, kiek jis susijęs su asmens teisių ribojimu, skundžiamu teismui. Tokiu atveju teisiniu reguliavimu turi būti nustatomi protingi terminai, per kuriuos teismai turi išnagrinėti tokio pobūdžio skundus.

Išvados

1. Administracinės procedūros tikslas – tinkamai priimtas teisėtas administracinis sprendimas. Administracinė procedūra viešojo administravimo subjektus įpareigoja priimti teisėtą sprendimą, o asmenims, kurių atžvilgiu priimamas sprendimas, užtikrinti, kad sprendimas bus priimtas tinkamai. Pirmu atveju administracine procedūra ginamas visuomenės interesas, antru – asmens interesai, jo teisės.
2. Administracinės procedūros pobūdis gali būti skirtingas. Jis priklauso nuo to, koks yra asmens skundo, kreipimosi dalykas ar viešojo administravimo subjekto atliekamo tyrimo objektas. Kitaip tariant, administracinės procedūros pobūdį lemia tai, ar ja tiesiog padedama asmeniui įgyvendinti jo subjektines teises, ar siekiama atskleisti teisei priešingą veiką ir pan. Taigi, administracinė procedūra gali būti paprasta ir sudėtinė (tęstinė).
3. Pagrindinis straipsnyje keliamas klausimas – ar galima teismine kontrolė administracinės procedūros metu? Atlikus tyrimą, darytina išvada, kad tai priklauso

nuo kelių aspektų: pirma, nuo administracinės procedūros pobūdžio (paprasta ar tęstinė), antra, nuo to, ar per administracinę procedūrą taikomomis priemonėmis ribojamos Konvencijoje numatytos asmens teisės ir laisvės. Taigi siūlytinas testas, sudarytas iš dviejų klausimų: 1) ar administracinė procedūra yra tęstinė; 2) ar per administracinę procedūrą taikomos priemonės, kuriomis ribojamos Konvencijoje saugomos asmens teisės ir laisvės? Į šiuos klausimus atsakius teigiamai, teisminė kontrolė administracinės procedūros metu turi būti galima.

4. Vis dėlto labai svarbu teisiniu reguliavimu nustatyti teisminės kontrolės administracinės procedūros metu įgyvendinimo sąlygas, kad ši kontrolė neužvilktų administracinės procedūros ir nesudarytų sąlygų sunaikinti priešingos teisei veikos įrodymus.

JUDICIAL REVIEW DURING ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Ieva Deviatnikovaitė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The European Court of Human Rights (hereinafter – ECtHR) has issued a decision in the case of UAB Kesko Senukai Lithuania v. Lithuania. It touched upon issues such as procedural document of an interim nature, the right to private life, the inviolability of the home, the secrecy of correspondence, etc. The case raised certain issues related to the institutions performing executive administrative activities, the procedures they carry out and the role of the judiciary during the administrative procedure, i.e. before the public administration entity adopts an administrative decision. Is it appropriate for the judiciary to intervene in an investigation that has not yet been completed? Doesn't this hinder, delay, and render the administrative procedure and the activities of the public administration entity inefficient in general? Does a private entity, by going to court before the investigation is complete, not put pressure on a public institution that is supposed to protect the public interest or at least seek a balance between private and public interest? Are rights such as the confidentiality of correspondence above the public interest? More questions arise, for example, whether the principles of good administration apply to the administrative procedure or only to the final decision-making? Is the possibility of judicial review during the procedure a necessary condition for good administration? In other words, the article seeks to answer whether judicial review is possible and necessary during the administrative procedure.*

Keywords: *state, separation of powers, public administration, judicial review, administrative procedure, ECtHR, procedural document of an interim nature.*

Ieva Deviatnikovaitė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorė, socialinių mokslų (teisės) daktarė. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, teisės istorija.

Ieva Deviatnikovaitė, Professor at the Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). Research interests: administrative law, legal history.