

ADMINISTRACINIŲ TEISINIŲ GINČŲ, KYLANČIŲ APLINKOSAUGOS SRITYJE, NETEISMINIO NAGRINĖJIMO PROBLEMAS

Kristina Mikalauskaitė – Šostakienė

*Mykolo Romerio Universitetas Viešojo saugumo fakulteto Teisės katedra
Putvinskio g. 70, LT-44211 Kaunas
Telefonas 303673
El. paštas: k_m_sostakiene@mruni.eu*

Anotacija. Ne tik nacionalinėje, bet ir tarptautinėje erdvėje vis labiau akcentuojamas poreikis imtis veiksmingų, tame tarpe ir teisinių, priemonių, padėsiančių stiprinti aplinkos apsaugą. Tuo tikslu, valstybinio valdymo institucijos įvairaus lygmens teisės aktuose įtvirtina aplinkosaugines teisės normas, kurios sudaro atskirą teisės šaką. Aplinkosaugos teisė, kaip viešosios teisės šaka, apima labai platų teisinių santykių ratą. Natūralu, kad esant plačiam teisiniam reglamentavimui, susidaro itin palanki dirva kilti įvairiems ginčams. Ir nors aplinkosaugos teisė, kaip teisės šaka, nestokoja įvairių sričių mokslininkų dėmesio, tačiau manytina, kad iki šiol nėra skirtas deramas vaidmuo kokybiškam ir operatyviam ginčų, kylančių aplinkosaugos srityje, nagrinėjimo reglamentavimui, jo analizei. Esminis dėmesys atkreiptinas į tai, kad ypač aplinkosaugos srityje kylančius ginčus reikia spręsti operatyviai, atsižvelgiant į galimų pasekmių apimtį, todėl efektyvesnio neteisminio ginčų nagrinėjimo reguliavimo nustatymas leistų maksimaliai efektyviai išnagrinėti kilusius ginčus.

Pagrindinės sąvokos: aplinkosauga, administraciniai ginčai, neteisminis ginčų nagrinėjimas, kvaziteisimas.

ĮVADAS

Žmogus – gamtos dalis. Ne gamtoje, nesinaudodamas jos resursais, jis negali egzistuoti. Gamta visada bus žmogaus gyvybės pagrindu ir šaltiniu¹. Žmonių daugėjimas pasaulyje lemia vis intensyvesnę gamtos išteklių naudojimą ir aplinkos taršą. Žmonių veikla daro poveikį aplinkai, kuris dažnai būna neigiamas, ir šios veiklos padariniai ne visada nuspėjami².

Šios aplinkybės lemia, kad gamtos ištekliai turi būti naudojami itin apdairiai. Apdairus gamtos išteklių naudojimas reiškia, kad gamtos ištekliai turi būti naudojami atsargiai ir atsakingai, atsižvelgiant į tai, kad jie yra riboti. Racionalus naudojimas yra ekonomiškasis naudojimas – tai reiškia, kad turi būti imamasi tokių priemonių, kurios priverstų optimaliai – ne daugiau nei reikia – naudoti gamtos išteklius. Apdairaus ir racionalaus naudojimo negalima griežtai atskirti, jie yra susiję. Juos sudaro pakartotinio, taupaus ir tausojančio naudojimo reikalavimai. Svarbus gamtos išteklių apdairaus ir racionalaus naudojimo aspektas – siekimas užtikrinti ilgalaikį gamtos išteklių naudojimą (tiek kiekybiškai, tiek kokybiškai),

¹ Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды) / Москва Юрист 1998, С. 13.

² Z.Venckus. Aplinkos apsaugos politika ir teisė: Mokomoji knyga. Vilnius. Technika, 2007, P 11.

kad ir būsimosioms kartoms išliktų galimybė naudotis tais pačiais gamtos ištekliais³. Taigi, tenkindama savo gyvybiškai svarbius poreikius, dabartinė visuomenė privalo laikytis pareigos, ir užtikrinti ateities kartoms galimybę realizuoti savo teisę į sveiką ir tinkamą gyventi aplinką⁴.

Remiantis žmogaus teisių skirstymu į tris kartas teorija, pastaroji pareiga taip pat sietina ir su vis didesnę reikšmę pasauliniu mastu įgyjančiais žmogaus teisių apsaugos klausimais. Atsižvelgiant į tai, kad teise ir teisingumu grindžiamos demokratinės valstybės viena iš svarbiausių priedermių – gerbti, ginti ir saugoti žmogaus teises ir laisves, kuriomis yra grindžiama pati Tautos priimta Konstitucija ir kurių realus įtvirtinimas, gynimas ir apsauga yra pačios valstybės *raison d'être*⁵, valstybė privalo užtikrinti visų trijų kartų žmogaus teisių apsaugą. Kai kurie autoriai trečiajai kartai priskiria kolektyvines teises, grindžiamas solidarumu, taip vadinamas „solidarumo teises“ – teisė į vystymąsi, į taiką, į sveiką aplinką, į bendrą žmonijos paveldą <...>.⁶ Žmogaus sveikai egzistencijai reikia sveikos aplinkos, todėl žmogui turi būti užtikrinta tokia galimybė būti sveikoje aplinkoje⁷. Atsižvelgiant į tai, tinkamas ir racionalus gamtos išteklių naudojimas turi didelę reikšmę ir yra svarbus ne tik dabartinės visuomenės nariams, bet nepaprastai svarbus ir būsimosioms kartoms, bei yra viena iš esminių sąlygų, užtikrinančių teisę į sveiką aplinką⁸.

Individo elgesys gali (bet nebūtinai turi) būti susijęs su kitais individais, tačiau žmogus gali elgtis tam tikru būdu ne tik su kitais žmonėmis, bet ir su gyvuliais, augalais arba negyvais daiktais.⁹ Šiame kontekste atkreiptinas dėmesys į tai, kad ganėtinai dažnai visuomenės nariai kitų asmenų sąskaita stengiasi patenkinti neretai ne pačius svarbiausius savo asmeninius poreikius, tokiu būdu paneigiant aplinkinių asmenų būtiniausių poreikių realizavimo

³ Ragulskytė – Markovienė, R. *Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais*. 2005, Eugrimas, p.36.

⁴ Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo (Žin., 1992, Nr. 5-75) 1 str. 1 p. aplinka apibrėžiama kaip gamtoje funkcionuojanti tarpusavyje susijusių elementų (žemės paviršiaus ir gelmių, oro, vandens, dirvožemio, augalų, gyvūnų, organinių ir neorganinių medžiagų, antropogeninių komponentų) visuma bei juos vienijančios natūraliosios ir antropogeninės sistemos.

⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas, byla Nr.23/04.

⁶ *Права человека*. Ред. Лукашева Е. А. Москва: Норма, 2004. С. 140.

⁷ Gaidys, G. „Žmogaus teisė į sveiką aplinką: šios teisės atsiradimo ir formavimosi teisinės prielaidos Europos Sąjungoje“. *Jurisprudencija*. 2007 3 (93), P. 61-68.

⁸ Terminas „sveika aplinka“ implikuoja tam tikras kokybines charakteristikas, kurios atsispindi termino „aplinka“ turinyje. Terminas „sveika aplinka“ reiškia, kad aplinka yra nekenksminga žmogaus ir kitų gyvų organizmų gyvybinės funkcijoms ir egzistavimui, todėl „sveika aplinka“ turėtų būti suprantama kaip tinkama žmogaus gyvamui ir veiklai, taip pat kitų gyvųjų organizmų egzistavimui terpė. G.Gaidys

⁹ Kelzen, H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius, Eugrimas 2002, p. 58.

galimybės. Ne išimtis yra ir gamtos išteklių¹⁰ naudojimo sritis. Šios problemos mastą didina ir tai, kad aplinkos apsauga¹¹, kaip jau buvo minėta, yra prioritetinga ne tik dabartinės visuomenės sritis, tačiau ir tinkamos ateities kartų teisės į sveiką aplinką realizavimo prielaida.

Būtent visuomenės poreikis tinkamam ir racionaliam gamtos išteklių naudojimui sąlygoja būtinybę teisės normomis sureguliuoti visuomeninius santykius aplinkosaugos srityje, nustatyti pagrindines juridinių bei fizinių asmenų teises ir pareigas išsaugant biologinę įvairovę, ekologines sistemas bei kraštovaizdį, užtikrinant sveiką ir švarią aplinką, racionalų gamtos išteklių naudojimą. Visos šios teisės normos sudaro atskirą teisės šaką – aplinkosaugos teisę.

Aplinkosaugos teisė suprantama kaip savarankiška nacionalinės teisės sistemos šaka, reguliuojanti visuomeninius aplinkos kokybės išsaugojimo ir gerinimo, visuomenės teisės į saugią gamtinę aplinką įgyvendinimo, taupaus ir racionalaus gamtos išteklių naudojimo ir atkūrimo santykius, kurie užtikrinami teisinėmis pažeidimų prevencijos priemonėmis, teisinės atsakomybės taikymu ir teisinių ginčų sprendimu¹². Taigi, kaip matyti iš pateiktos aplinkosaugos teisės definicijos, teisinis ginčų sprendimas yra viena iš priemonių, sąlygojančių galimybę užtikrinti visuomenės teisę į kokybišką gamtinę aplinką.

Kalbant apie teisinių ginčų sprendimą kaip įrankį, padedantį realizuoti visuomenės teisę į kokybišką gamtinę aplinką, svarbu pastebėti, kad optimalus būtų ne tik efektyvus, bet ir greitas bei ekonomiškasis teisinių ginčų sprendimas. Tokį efektą pasiekti nagrinėjant ginčus teismine tvarka pasiseka gana sunkiai, todėl kyla poreikis sukurti mechanizmą ir numatyti tokį teisinį reglamentavimą, kurio pagalba daugumą ginčų, kylančių aplinkosaugos srityje, būtų galima išspręsti neteismine tvarka.

Straipsnyje nagrinėjama tematika ir keliamos problemos atskirais aspektais nėra naujos: tiek aplinkosaugos teisė¹³, tiek neteisminis ginčų nagrinėjimas¹⁴ yra analizuoti įvairių

¹⁰ Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo (Žin., 1992, Nr. 5-75) 1 str. 3 p. gamtos išteklių apibrėžiami kaip gyvosios ar negyvosios gamtos elementai (augalija, gyvūnija, įskaitant ir buveines, vanduo, žemė (jos paviršius ir gelmės), kuriuos žmogus naudoja arba gali naudoti savo reikmėms;

¹¹ Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo (Žin., 1992, Nr. 5-75) 1 str. 2 p. aplinkos apsauga apibrėžiama kaip aplinkos saugojimas nuo fizinio, cheminio, biologinio ir kitokio neigiamo poveikio ar pasekmių, atsirandančių įgyvendinant planus ir programas, vykdančią ūkinę veiklą ar naudojant gamtos išteklius.

¹² Monkevičius, E., Miškinis, A., Meškys, I., [et al.]. *Aplinkosaugos teisė: vadovėlis*. Vilnius: Justitia, 2011. P. 23.

¹³ Monkevičius, E. *Aplinkos teisinė apsauga globalizacijos sąlygomis // Atsakomybė už ateitį: darnaus vystymosi teoriniai ir praktiniai aspektai. Tarptautinės mokslinės praktinės konferencijos straipsnių rinkinys*. Kaunas. 2008, p.56-67. Ragulskytė – Markovienė, R. *Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais*. 2005, Eugrimas; Monkevičius, E. *Aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo problemos*

mokslininkų skirtingais aspektais. Šio straipsnio kontekste minėti klausimai analizuojami kartu, t.y. tiriamas neteisminis teisinių ginčų sprendimas aplinkosaugos srityje.

Tyrimo objektu pasirinkti administraciniai teisiniai ginčai aplinkosaugos srityje, jų neteisminio nagrinėjimo galimybės bei probleminiai aspektai.

Straipsnio tikslas – išanalizuoti prielaidas, lemiančias administracinių ginčų aplinkosaugos srityje susiformavimą, aptarti neteisminio tokių ginčų išnagrinėjimo poreikį, galimybes ir problematiką.

Siekiant įgyvendinti iškeltą tikslą, suformuluoti šie uždaviniai:

1. Atskleisti administracinių ginčų, kylančių aplinkosaugos srityje, susiformavimą lemiančius veiksnius.
2. Atlikti neteisminio aplinkosaugos ginčų nagrinėjimo poreikį sąlygojančių priežasčių analizę.
3. Pristatyti Lietuvoje veikiančią neteisminio aplinkosaugos ginčų nagrinėjimo sistemą ir pateikti jos tobulinimo pasiūlymus.

Tyrimo metodai. Straipsnyje naudojami loginis, lyginamasis bei sisteminis metodai administracinio pobūdžio aplinkosaugos ginčų nagrinėjimą reglamentuojančių teisės normų analizei, taip pat dokumentų analizės metodas, kuris pritaikytas nagrinėjant ir tiriant teisės aktus.

ADMINISTRACINIŲ TEISINIŲ GINČŲ APLINKOSAUGOS SRITYJE SUSIFORMAVIMO PRIELAIDOS

Analizuojant teisinių ginčų aplinkosaugos srityje susiformavimo prielaidas, visų pirma reikia apsibrėžti, kokie ginčai laikytini aplinkosauginiais ginčiais. Dr. L. Meškys aplinkosaugos ginčiais siūlo laikyti teisinių santykių dalyvių konfliktus dėl aplinkosaugos teisės ir jos subjektų pažeidimų, prevencijos priemonių nevykdymo arba netinkamo vykdymo, žalos ir nuostolių aplinkai padarymo, viešojo intereso gynimo ir teisinės atsakomybės taikymo. Ginčai, kurie kyla dėl aplinkosaugos teisinių santykių subjektų tam tikrų teisių

//*Jurisprudencija*. MRU. Mokslo darbai. 2008 m. Nr 10(112), p. 7-16; Monkevičius, E. Environmental Legal Problems in the Context of Globalization.//*Jurisprudencija*. MRU. Mokslo darbai. 2010 Nr 1(119), p. 197-210; Aleknavičius, P. Aplinkosaugos ir aplinkotvarkos teisė: metodiniai patarimai/ - : Ardiva Lietuvos žemės ūkio universiteto Leidybos centras], 2008 ir kt.

¹⁴ Pranevičienė, B *Kvaziteisimai administracijos kontrolės sistemoje: monografija*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, Urbonas, D. *Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas*. Daktaro disertacija, Vilnius 2007.

pripažinimo, pasikeitimo ar pasibaigimo, taip pat dėl prevencinių aplinkosaugos priemonių ir teisinės atsakomybės taikymo, laikytini teisiniais ginčais¹⁵.

Kaip matyti iš pasirinktos aplinkosaugos ginčų definicijos, esminis pagrindas konfliktui susiformuoti – numatyto teisinio reglamentavimo aplinkosaugos srityje nesilaikymas arba netinkamas laikymasis. Valstybė turi kontroliuoti, kaip vykdomi teisiniai reikalavimai aplinkosaugos srityje. Ši kontrolė dar vadinama ekologine kontrolė. Ekologinė kontrolė – valstybinio valdymo funkcija ir aplinkosaugos teisės teisinis institutas bei svarbiausia teisinė priemonė, užtikrinanti racionalų gamtos naudojimą ir aplinkos apsaugą nuo neigiamos įtakos¹⁶.

„Valstybinė ekologinė kontrolė vykdoma įspėjamąja ir einamąja formomis. Įspėjamosios kontrolės uždavinys - neleisti ūkinės, valdymo ir kitokios veiklos, kuri ateityje gali daryti neigiamą poveikį gamtai. Ši kontrolė vykdoma veiklos planavimo ar projektavimo stadijoje, projekto realizavimo metu ar pradėdant eksploatuoti objektus. Einamoji valstybinė ekologinė kontrolė vykdoma specialiai įgaliotų organų įmonių ir kitų ekologiškai svarbių objektų eksploatacijos stadijoje gamtos naudojimo procese.“¹⁷

Tačiau tam, kad būtų vykdoma kontrolė, visų pirma turi būti nustatytas atitinkamas teisinis reguliavimas. Valstybės dalyvavimas vykdant teisinį reguliavimą reiškia, kad valstybė pirmiausia sukuria teisinio poveikio žmonių elgesiui priemones (teisės normas), įkūnija jose tam tikrą žmonių elgesio reglamentavimo tipą (smulkmeniškąjį arba principinį), taip pat sukuria institucijų sistemą tam reikalavimui vykdyti ir prižiūrėti.¹⁸ Aplinkosaugos sritis ne išimtis.

Iš Konstitucijos 54 straipsnio kyla pareigos ir visiems Lietuvos Respublikos teritorijoje esantiems asmenims: jie privalo susilaikyti nuo tokių veiksmų, kuriais būtų daroma žala žemei, jos gelmėms, vandeniui, orui, augalijai ir gyvūnijai. Įstatymų leidėjas turi uždrausti veiksmus, darančius žalą natūraliai gamtinei aplinkai, jos objektams, ir nustatyti teisinę atsakomybę už tokius veiksmus. Minėti draudimai bei teisinė atsakomybė už šių draudimų nepaisymą turi būti nustatyti tik įstatymu, o šių draudimų įgyvendinimo tvarka gali būti reglamentuojama ir poįstatyminiuose teisės aktuose.

¹⁵ Monkevičius, E., Miškinis, A., Meškys, L., [et al.]. *Aplinkosaugos teisė: vadovėlis*. Vilnius: Justitia, 2011. P 325.

¹⁶ Бринчук, М. М. *Экологическое право (право окружающей среды)*. Москва, Юрист, 1998, p. 449.

¹⁷ Op. cit., p. 449.

¹⁸ Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Justitia, 2009, p 206.

Valstybė, turėdama konstitucinę priedermę veikti taip, kad būtų garantuota natūralios gamtinės aplinkos, atskirų jos objektų apsauga, gamtos išteklių racionalus naudojimas, atkūrimas bei jų gausinimas, gali įstatymu nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį būtų ribojamas atskirų gamtinės aplinkos objektų (gamtos išteklių) naudojimas, o tam tikri teisinių santykių subjektai būtų įpareigoti atitinkamai veikti arba susilaikyti nuo tam tikrų veiksmų.

Valstybė, saugodama natūralią gamtinę aplinką ir jos atskirus objektus, siekdama užtikrinti gamtos išteklių racionalų naudojimą, atkūrimą ir gausinimą, turi garantuoti ir Konstitucijoje įtvirtintų vertybių pusiausvyrą.

Valstybė, reguliuodama su natūralios gamtinės aplinkos ir jos objektų apsauga, gamtos išteklių naudojimu, atkūrimu ir gausinimu susijusius santykius, taip pat ir ribodama atskirų gamtinės aplinkos objektų (gamtos išteklių) naudojimą ar įpareigodama tam tikrus teisinių santykių subjektus atitinkamai veikti arba susilaikyti nuo tam tikrų veiksmų, yra saistoma konstitucinio socialinės darnos imperatyvo, Konstitucijoje įtvirtintų teisingumo, protingumo bei proporcingumo principų, *inter alia* kai tokiais ribojimais ar įpareigojimais yra įsiterpiama į asmens konstitucinių teisių ir laisvių įgyvendinimą¹⁹.

Valstybei santykiuose su jos piliečiais ir kitais jos teritorijoje esančiais asmenimis atstovauja valstybės institucijos, įstaigos, pareigūnai ir kiti atitinkamus įgaliojimus turintys asmenys, kurie privalo užtikrinti, kad privatūs asmenys galėtų veiksmingai ir tinkamai pasinaudoti jiems šalies Konstitucijoje, kituose nacionalinės teisės aktuose bei tarptautiniuose dokumentuose garantuojamomis teisėmis ir laisvėmis. Teisės požiūriu akivaizdu, kad teisinės valstybės principais pagrįsta valstybės institucijų, pareigūnų ir kitų viešojo administravimo subjektų veikla yra būtina sąlyga, užtikrinant asmenų galimybę efektyviai įgyvendinti savo teises bei laisves²⁰.

Remiantis atlikta analize darytina išvada, kad aplinkosauga yra ta sritis, kur itin ryškus valstybės vaidmuo ne tik numatant teisinį reglamentavimą, bet ir nuolat stebint, kontroliuojant ar taikant poveikio priemones įvairiems subjektams, tuo pačiu apribojant jų galimybes įgyvendinti konstitucines teises ir laisves. Būtent šios aplinkybės yra viena iš priežasčių, darančių įtaką aplinkosauginių ginčų susiformavimui.

¹⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas byloje Nr.14/02.

²⁰ *Teisė besikeičiančioje Europoje*, 2008, p. 497-498.

Kita prielaida, lemianti konfliktų susidarymą, susijusi ne su valstybės, bet su atskirų asmenų, ūkio subjektų ir suinteresuotos visuomenės²¹ priešingais interesais.

Konstitucinėje jurisprudencijoje ne kartą buvo pažymėta, kad žemė, miškai, parkai, vandens telkiniai yra ypatingi nuosavybės teisės objektai, nes žemės, miškų, parkų, vandens telkinių tinkamas naudojimas ir apsauga yra žmogaus egzistavimo, žmogaus ir visuomenės išlikimo bei raidos sąlyga, tautos gerovės pagrindas. Pagal Konstituciją natūrali gamtinė aplinka, gyvūnija ir augalija, atskiri gamtos objektai, taip pat ypač vertingos vietovės yra visuotinę reikšmę turinčios nacionalinės vertybės; jų apsauga bei gamtos išteklių racionalaus naudojimo ir gausinimo užtikrinimas – tai viešasis interesas, kurį garantuoti yra valstybės konstitucinė priedermė²². Taigi, viešojo intereso²³ prioritetas prieš privatų interesą esant jų konfliktui ar netgi kelių privačių interesų nesutapimas yra dar viena prielaida kilti ginčams aplinkosaugos srityje.

NETEISMINIO APLINKOSAUGOS GINČŲ NAGRINĖJIMO REIKŠMĖ IR PAGRINDINĖS PROBLEMOS

Kaip jau buvo minėta, aplinkosaugos teisė yra viešosios teisės šaka, todėl valstybės dalyvavimas ir įtaka šioje srityje susiklostantiems santykiams yra tikrai didelė. Buvo pastebėta, kad kuo daugiau į socialinius-ekonominius santykius kišasi valstybė, tuo labiau išauga pretenzijų skaičius jai. Todėl teismai nebegalėjo susidoroti su užgriuvusia skundų lavina. Tuo pačiu buvo sudėtinga užtikrinti efektyvią žmogaus teisių apsaugą, nes teisminiai procesai, nors ir būdami svarbiu žmogaus teisių garantu kiekvienoje valstybėje, yra ypatingi tuo, jog yra sudėtingi ir formalūs, trunka ilgai, jų išlaidos brangiai atsieina besibylinėjančioms šalims. Be to, teismo procesas nemažai daliai žmonių yra neprieinamas ir bauginantis dėl

²¹Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo (Žin., 1992, Nr. 5-75) 1 str. 22 p. suinteresuota visuomenė apibrėžiama kaip vienas arba daugiau fizinių ar juridinių asmenų, kuriems daro arba gali daryti poveikį sprendimai, veiksmai ar neveikimas aplinkos ir jos apsaugos bei gamtos išteklių naudojimo srityje arba kurie yra suinteresuoti šių sprendimų procesu.

²²Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas byloje Nr.14/02, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas byloje Nr.17/02-24/02-06/03-22/04, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. liepos 5 d. nutarimas byloje Nr. 03/04-15/04-05/06, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimas byloje Nr. 44/04-10/06, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. liepos 4 d. sprendimas byloje Nr 03/04-15/04-05/06.

²³ Prof. E. Monkevičius taip apibrėžia viešąjį interesą: „Viešasis interesas aplinkosaugos santykiuose yra Konstitucijos ir įstatymų saugomas visuomenės ar jos dalies interesas saugoti gamtinę aplinką nuo bet koks žalingo ūkinės ar antropogeninės veiklos poveikio, išsaugoti ir atkurti gamtos išteklius ir taip užtikrinti visuomenės darnų vystymąsi, gyvenimo kokybę ir sveikatos apsaugą“. Viešojo intereso gynimo problema aplinkosaugos ginčiuose // *Jurisprudencija*. MRU. Mokslo darbai. 2009 m. Nr 1 (1), p. 37-50.

daugelio aplinkybių (finansinių galimybių, išsilavinimo, proceso metu patiriamo streso ir pan.)²⁴.

Kaip jau buvo minėta, teisminis asmens ar viešojo intereso gynimas yra susijęs su ženkliais laiko ir finansų kaštais. Todėl vienaip ar kitaip valstybė turi imtis priemonių, sumažinančių asmenų (ar valstybės) sąnaudas siekiant apginti vieną ar kitą interesą. Racionalumo paieškos skatino valstybes kurti alternatyvius administracinių ginčų sprendimo mechanizmus, ieškoti naujų konfliktų tarp administracijos ir piliečių sprendimo būdų, todėl daugelyje valstybių buvo pasirinkti du keliai:

– pirma, jau veikiančioms administracinėms institucijoms buvo suteikiama teisė nagrinėti ginčus, kitaip sakant, buvo suteikiamos kvaziteisminės galios;

– antra, buvo kuriamos specialios institucijos, kurių paskirtis (dažniausiai vienintelė) – administracinių ginčų nagrinėjimas²⁵.

Viena iš alternatyvų ilgam, brangiam bylinėjimuisi siekiant apginti pažeistas teises ir teisėtus interesus - administracinė justicija.²⁶ Valstybės pareiga užtikrinti piliečių interesų teisinę gynybą yra svarbus teisinės valstybės elementas. Administracinė justicija – efektyvi priemonė, padedanti apsaugoti asmenį nuo neteisėtų arba nepagrįstų administracijos veiksmų, suvaržančių jo teises.²⁷

Taigi, šalia teisminių institucijų, administracinius ginčus sprendžia įvairiausių rūšių kvaziteismai. Kai kurie iš jų specialiai įkurti tam tikros rūšies ginčams nagrinėti ir veikia nepriklausydami nuo kitų valstybinės valdžios institucijų. Kitoms gi institucijoms, greta administravimo funkcijų, įstatymu suteikiama teisė spręsti administracinius ginčus, todėl tokios institucijos taip pat gali būti vadinamos kvaziteismais²⁸. Analogiškos pozicijos laikosi ir I. Deviatnikovaitė, teigianti, jog „Plačiuoju požiūriu kvaziteisminės institucijos yra tos institucijos, kurios veikia viešojo administravimo srityse, t.y. atlieka administracinį reglamentavimą, teikia administracines paslaugas, administruoja viešųjų paslaugų teikimą ir prižiūri, kaip vykdomi įstatymai. Dažniausiai tokių institucijų statusą reglamentuojančiuose

²⁴ P.Cane, *An Introduction to Administrative Law*, Oxford: Clarendon Press, 1996, p. 337.

²⁵ Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje: monografija*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.

²⁶ Prof. B.Pranevičienė analizuodama administracinės justicijos sąvoką išskiria tris esminius aspektus: 1) administracinės justicijos sąvoka nurodo nagrinėjamų ginčų pobūdį, t.y. nustato, kad nagrinėjami ginčai yra kilę iš viešosios teisės reguliuojamų teisinių santykių ir skiriasi nuo privačių ginčų; 2) nagrinėjami ginčai kilę tarp piliečių ir vykdomosios valdžios institucijų ar pareigūnų; 3) nagrinėjant ginčą turi būti sprendžiamas ir vykdomosios valdžios veiklos teisėtumo klausimas.

²⁷ Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje: monografija*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, p. 70.

²⁸ Ten pat. p. 88.

teisės aktuose nėra įtvirtinta ikiteisminio ginčo nagrinėjimo funkcija. Tačiau jos sprendžia kilusius viešojo administravimo subjekto ir asmenų konfliktus. Tai reiškia, kad kai kurios viešojo administravimo institucijos gali spręsti administracinius ginčus, kartu veikti viešojo administravimo srityse²⁹.

Apibendrinant kvaziteismų atsiradimą nulėmusias priežastis, galima išskirti svarbiausias iš jų: (1) teismų sistemos išlaikymo kaštai; (2) asmeniui tenkančios teismo išlaidos, (3) teismo proceso lėtumas ir formalumas ir t.t.

Tose valstybėse, kuriose dalis teisminės valdžios įgaliojimų buvo perduoti administracijai, pažymimos dar ir tokios aplinkybės: (1) administracinių institucijų darbuotojai turi specialių žinių; (2) administracija įgyvendina kontrolės (priežiūrinės) ir tyrimo funkcijas, pvz. administracija turi teisę savo iniciatyva pradėti persekioti teisės pažeidėją, tuo tarpu patys teismai tokios teisės neturi³⁰.

Taigi, remiantis aptartomis aplinkybėmis, darytina išvada, kad asmenys savo pažeistas teises ginti ir pasiekti teisingumą gali ne tik teismine tvarka (pasak H.L.A. Harto, „teisingumas tradiciškai suprantamas kaip pusiausvyros arba proporcijos palaikymas arba atstatymas <...>“³¹). Žinoma, tokia galimybė iš esmės palengvina pažeistų teisių gynimo procesines galimybes, tačiau paraleliai turi būti keliamas klausimas ir apie tai, kiek kokybiškas yra toks pažeistų teisių gynimas.

Neabejotinai šiuo atveju kalbama apie teisės taikymą. Pasak A.Vaišvilos, teisę taikyti būtina tokiais atvejais, kai teisės normų asmeniui suteiktas leidimas (teisnumas) turėti tam tikrą gėrį negali virsti jo subjektine teise be kompetentingų valstybės institucijų ar pareigūnų dalyvavimo; kai kyla ginčas, ar konkrečiam asmeniui priklauso tam tikra subjektinė teisė, o ginčo šalys pačios negali tuo klausimu susitarti, arba reikia pašalinti kliūtis, trukdančias naudotis teisėmis, garantuoti tinkamą teisinių pareigų vykdymą; kai reikia oficialiai nustatyti buvimą ar nebuvimą konkrečių faktų ir pripažinti juos juridiskai reikšmingais; kai visuomeninis santykis dėl visuomeninio ar asmeninio reikšmingumo turi būti patvirtintas valstybės institucijų siekiant patikrinti jo teisėtumą; kai reikia įpareigoti teisės subjektus, besinaudojančius subjektinėmis teisėmis, vykdyti iš šio naudojimosi (įstatymo ar sutarčių) kylančias pareigas kitų asmenų naudai³². Institucijos, nagrinėjančios ginčą išankstine ne teismo tvarka, priima sprendimus. Šie institucijų sprendimai yra ne kas kita, kaip teisės

²⁹ Deviatnikovaitė, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009, p. 154.

³⁰ Pranevičienė, B. Op. cit., p. 76-77.

³¹ Hart, H. L. A. *Teisės samprata*. 1997, p. 267.

³² Vaišvila, A. Op. cit., p. 404.

taikymo aktai³³ – t.y. kompetentingų valstybės institucijų, pareigūnų ar privačių įmonių vadovų sprendimai, priimami vykdant įstatymą ir remiantis įstatymu³⁴.

Dabartiniu metu kompetencija nagrinėti ginčus, kylančius aplinkosaugos srityje, suteikta jau veikiančioms administracinėms institucijoms. Vadinasi, šalia savo įprastinės veiklos ir kasdienių funkcijų, tam tikroms institucijoms yra suteikti kvaziteisminiai įgaliojimai. Tokių institucijų nėra daug, tai Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos, Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos, Valstybinė miškų tarnyba. Šioms institucijoms galima pateikti skundus dėl galimai padarytų pažeidimų, varžomų asmenų teisių aplinkosaugos srityje. Tačiau tai negarantuoja, kad, asmeniui nesikreipiant į teismą, bus užtikrinta tinkama jo teisių apsauga. Problema kyla dėl to, kad neretai pateikus skundą institucijai, kuriai suteikti kvaziteisminiai įgaliojimai, tokio skundo nagrinėjimas pavedamas vienam asmeniui, kuris dažniausiai turi tik vienos srities specialiujų žinių (įgūdžių). Tokiu atveju kyla klausimas dėl teisės taikymo kokybės, kuomet ją taiko institucijos, kurioms aplinkosaugos ginčų nagrinėjimas nėra pagrindinė funkcija.

Iki 2010 m. liepos 1 d. veikė 10 apskričių administracinių ginčų komisijų, tai buvo specialios institucijos, kurių vienintelė paskirtis buvo nagrinėti administracinius ginčus. Kadangi didžioji dauguma ginčų, kylančių aplinkosaugos srityje, yra administraciniai ginčai, todėl šios institucijos taip pat prisidėdavo prie efektyvaus ir operatyvaus aplinkosaugos ginčų nagrinėjimo. Po apskričių reformos šių kvaziteisminių institucijų nebeliko. Kurį laiką galiojo dispozityvi teisės norma, kuri numatė teisę, bet ne pareigą savivaldybių taryboms steigti administracinių ginčų komisijas. Nuo 2011 m. liepos 13 d. minėta dispozityvi teisės norma buvo transformuota į imperatyvią, t.y. šiuo metu numatyta pareiga savivaldybių taryboms steigti administracinių ginčų komisijas. Šių komisijų nariams keliami atitinkamo – teisinio – išsilavinimo reikalavimai. Tačiau iki šiol labai reta savivaldybės taryba yra įvykdžiusi šią teisės normą, kuri sudarytų didesnes galimybes asmenims ginti savo pažeistas teises aplinkos apsaugos srityje.

Iš galiojančio teisinio reguliavimo galima daryti išvadą, kad ikiteisminį ginčą nagrinėjančios institucijos priimti sprendimai bus privalomi viešojo administravimo subjektams, t.y. sukels teises pasekmes. Todėl itin svarbu, kad toks sprendimas būtų

³³ Pranevičienė, B., Mikalauskaitė-Šostakienė, K. Problems of pre-trial investigation of legal disputes in the territorial planning. *Jurisprudencija*. 2011, 18(3), p. 963-977 .

³⁴ Vaišvila, AOp. Cit., p., 404.

priimtas kompetentingų asmenų. Manytina, kad tokia situacija yra ydinga. Atsižvelgiant į tai, kad teisės taikymas yra ne tik valstybės pagalba asmeniui pasinaudoti pozityviosios teisės jam suteikta ar įgyta teise, bet ir teisingumo vykdymas³⁵, turėtų būti nustatomi išsilavinimo ir kompetencijos reikalavimai asmenims, nagrinėjantiems ginčus ikiteismine tvarka.

Kitas probleminis aspektas yra susijęs su faktiniu sprendimo realizavimu. Jeigu daroma išvada, kad institucijos priimti sprendimai yra privalomi viešojo administravimo subjektams, dėl kurių sprendimų ar neveikimo buvo pradėta skundo ar pranešimo nagrinėjimo procedūra, turėtų būti įtvirtintas tokio sprendimo priverstinis įgyvendinimo mechanizmas ar nuoroda į kitą teisės aktą³⁶, kuriuo reiktų vadovautis įgyvendinant priimtą sprendimą. Manytina, kad tik tinkamai įtvirtinus teisinę galimybę užtikrinti ikiteisminį ginčą nagrinėjančios institucijos priimto sprendimo įvykdymą bus galima visiškai užtikrinti asmenų pažeistų teisių gynybą³⁷.

Taigi, reziumuojant išdėstytus teiginius ir išanalizuotas problemas, darytina išvada, kad siekiant užtikrinti asmenims greitą, efektyvą, ekonomišką pažeistų teisių aplinkosaugos srityje neteisminį nagrinėjimą, reikalinga numatyti teisinius reikalavimus asmenims, nagrinėjantiems aplinkosaugos ginčus neteisimine tvarka ir jų priimtų sprendimų realaus įgyvendinimo mechanizmą. Svarbiausia ne tai, kad kvaziteismas būtų absoliučiai nepriklausomas, bet tai, kad nagrinėtų bylą kaip nešališkas, nesuinteresuotas arbitras³⁸.

IŠVADOS

Plati aplinkos apsaugos teisės reglamentuojamų teisinių santykių amplitudė, aktyvus valstybės kišimasis į santykius, susiformuojančius aplinkos apsaugos srityje, lemia didelį kiekį aplinkosauginių ginčų. Valstybė turi pareigą ne tik numatyti teisinį reguliavimą, kad būtų garantuotas natūralios gamtinės aplinkos, atskirų jos objektų apsaugos, gamtos išteklių racionalus naudojimas, atkūrimas bei jų gausinimas, tačiau ir užtikrinti asmenims tinkamą, operatyvią ir nebrangią jų pažeistų teisių gynybą aplinkosaugos srityje.

Asmenims, kurių teisės ir teisėti interesai aplinkosaugos srityje yra galimai pažeisti, turi būti numatyta ne tik teorinė galimybė kreiptis dėl susidariusio konflikto išnagrinėjimo

³⁵ Vaišvila, A. Op.cit., p. 394-395.

³⁶ Administracinių ginčų komisijų priimtų sprendimų vykdymą reglamentuoja Administracinių bylų teisenos įstatymas. Pagal šio įstatymo 18 straipsnio 2 dalies 9 punkto nuostatas bylos pagal prašymus užtikrinti administracinių ginčų komisijų sprendimų vykdymą priskirtos apygardų administracinių teismų kompetencijai. Administracinių bylų teisenos įstatymo 91 straipsnyje numatyta, kokia tvarka apygardos administraciniai teismai sprendžia klausimus dėl administracinių ginčų komisijų sprendimų vykdymo užtikrinimo.

³⁷ Pranevičienė, B., Mikalauskaitė-Šostakienė, K. Problems of pre-trial investigation of legal disputes in the territorial planning. *Jurisprudencija*. 2011, 18(3), 963-977 P.

³⁸ Pranevičienė, B. Op. cit., p. 88.

neteismine tvarka, tačiau tuo pačiu turi būti užtikrinta, kad toks ginčo nagrinėjimas bus atliktas kompetentingų asmenų, o priimtas sprendimas turėtų atitikti teisės taikymo aktui keliamus reikalavimus. Tuo tikslu, teisės normomis turi būti nustatomi išsilavinimo ir kompetencijos reikalavimai asmenims, kurie nagrinėja skundus neteismine tvarka.

Vien institucijų, nagrinėjančių aplinkosauginius ginčus neteismine tvarka, įsteigimas ar kompetencijos bei išsilavinimo cenzo nustatymas jų nariams negarantuos išbaigto asmens teisių gynimo neteismine tvarka. Tam, kad šis tikslas būtų realizuotas, reikalinga numatyti mechanizmą, kurio pagalba įsigalioję kvazitesiminių institucijų sprendimai būtų vykdomi priverstine tvarka. Šiam uždaviniui įgyvendinti gali būti pasitelkiami jau galiojantys mechanizmai arba sukuriamas naujas teisinis reguliavimas.

LITERATŪRA

1. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas (Žin., 1992, Nr. 5-75).
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas byloje Nr.14/02.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas byloje Nr.17/02-24/02-06/03-22/04,
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas, byla Nr.23/04.
5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. liepos 5 d. nutarimas byloje Nr. 03/04-15/04-05/06.
6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimas byloje Nr. 44/04-10/06.
7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. liepos 4 d. sprendimas byloje Nr 03/04-15/04-05/06.
8. A.Vaišvila Teisės teorija. Justitia, 2009.
9. B. Pranevičienė Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje: monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.
10. B. Pranevičienė, K. Mikalaukaitė-Šostakienė. Problems of pre-trial investigation of legal disputes in the territorial planning. Jurisprudencija. 2011, 18(3), 963-977 P.
11. D.Urbonas. Kvazitesiminių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas: Daktaro disertacija, Vilnius, 2007.
12. E. Monkevičius, A. Miškinis, L. Meškys [et al.]. Aplinkosaugos teisė: vadovėlis. Vilnius, Justitia, 2011.
13. E. Monkevičius. Environmental Legal Problems in the Context of Globalization.//Jurisprudencija. MRU. Mokslo darbai. 2010 Nr 1(119), p. 197-210;
14. E. Monkevičius. Viešojo intereso gynimo problema aplinkosaugos ginčiuose //Jurisprudencija. MRU. Mokslo darbai. 2009 m. Nr 1 (1), p. 37-50.
15. E. Monkevičius. Aplinkos teisinė apsauga globalizacijos sąlygomis.//Atsakomybė už ateitį: darnaus vystymosi teoriniai ir praktiniai aspektai. Tarptautinės mokslinės praktinės konferencijos straipsnių rinkinys. Kaunas, 2008, p. 56-67.
16. E. Monkevičius. Aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo problemos //Jurisprudencija. MRU. Mokslo darbai. 2008 m. Nr 10(112), p. 7-16.
17. G.Gaidys. „Žmogaus teisė į sveiką aplinką:šios teisės atsiradimo ir formavimosi teisinės prielaidos Europos Sąjungoje“. Jurisprudencija. 2007 3 (93), p. 61-68.

18. H. Kelzen Grynoji teisės teorija. Vilnius, Eugrimas, 2002.
19. H. L. A. Hart Teisės samprata. 1997.
20. I. Deviatnikovaitė. Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys. Vilnius, Justitia, 2009.
21. P. Aleknavičius. Aplinkosaugos ir aplinkotvarkos teisė: metodiniai patarimai/ - : Ardiva Lietuvos žemės ūkio universiteto Leidybos centras], 2008 ir kt.
22. P. Cane, An Introduction to Administrative Law. Oxford: Clarendon Press, 1996,
23. R. Ragulskytė – Markovienė Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais. 2005, Eugrimas;
24. Teisė besikeičiančioje Europoje, 2008.
25. Z. Venckus. Aplinkos apsaugos politika ir teisė: Mokojoji knyga. Vilnius, Technika, 2007.
26. М. М. Бринчук Экологическое право (право окружающей среды). Москва, Юрист, 1998.
27. Права человека. Ред. Лукашева Е. А. Москва: Норма, 2004.

PROBLEMS OF PRE – TRIAL INVESTIGATION OF LEGAL DISPUTES IN THE ENVIRONMENTAL FIELD

Kristina Mikalauskaitė – Šostakienė*
Mykolas Romeris University

Summary

The need to take effective measures, including legal, to strengthen environmental protection is increasingly emphasized not only in national, but also in international space. Bearing in mind this aim, state government institutions at various levels establishes the environmental laws, which form a separate branch of law. Environmental law as a branch of public law covers a wide range of legal relations. Naturally, the existence of extensive legal regulation is of crucial breeding, also the ground for various disputes arises. Notwithstanding the fact the environmental law, as a branch of law, is analyzed by different aspects and is fully covered by scientific interest, it is assumed that there is still no proper attention paid to the qualified and expeditious settlement of disputes arising in the field of protection of the environment. The lack of examination of the regulation and its analysis exists. The essential attention must be paid to the fact that particular environmental disputes must be addressed expeditiously, taking into account the possible extent of the consequences, therefore, more effective regulation of the quasi-judicial regulation of disputes is needed. It is presumed that such regulation would imply the most efficient settlement of disputes.

Keywords: Environment, administrative disputes, pre-trial investigation of legal disputes, quasi-court.

Kristina Mikalauskaitė-Šostakienė* Mykolas Romeris universiteto Viešojo saugumo fakulteto Teisės katedros lektorė. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, žmogaus teisių apsauga, tarptautinė viešoji teisė.

Kristina Mikalauskaitė-Šostakienė*, Mykolas Romeris University, Faculty of Public Security, Department of Law, lecturer. Research interests: administrative law, protection of Human Rights, international public law.