
ADMINISTRACINIŲ GINČŲ KOMISIJA: RAIDA IR PERSPEKTYVOS

Lionela Gelmanienė¹

¹Mykolo Romerio universitetas
Maironio g. 27, LT-44211 Kaunas
Telefonas (8 37) 28 14 09
El. paštas: L_gelmaniene@mruni.eu

Aistė Jungaitytė²

²Mykolo Romerio universitetas
Maironio g. 27, LT-44211 Kaunas
Telefonas (8 37) 28 14 09
El. paštas: aiste@mruni.eu

DOI: 10.13165/PSPO-20-25-10

Anotacija. Straipsnyje pagrindinis dėmesys skiriamas administracinių ginčų komisijos istorinei raidai ir perspektyvoms. Lietuvos teisinėje sistemoje asmenų teisių gynba yra užtikrinama ne tik teismuose, bet ir neteisminėse administracinių ginčų institucijose. Iš esmės ikiteisminis ginčų nagrinėjimo tvarkos įtvirtinimas padeda operatyviau patikrinti individualaus administracinio akto ar veiksmų teisėtumą, tuo pagrindu sumažinant administracinių teismų darbo krūvį, taip atspindint ir pagrindinius administracinės justicijos siekius: asmens teisių apsaugos prioritetą valstybės interesų atžvilgiu bei greitą ir veiksmingą asmens pažeistų teisių gynbą. Straipsnyje siekiama ne tik atskleisti administracinių ginčų komisijų raidą, bet ir šiuo metu veikiančios Lietuvos administracinių ginčų komisijos ir jos teritorinių padalinių perspektyvas nagrinėjant administracinius ginčus. Straipsnyje taip pat aptariamos Apskričių administracinių ginčų komisijos, Savivaldybių visuomeninės administracinių ginčų komisijos, Vyriausioji administracinių ginčų komisija ir šiuo metu veiklą vykdanči Lietuvos administracinių ginčų komisija (toliau – ir Komisija), kuri veikia kaip nepriklausomas kvaziteismas. Komisija savo veikloje vadovaujasi Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymu¹, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymu², nagrinėdama administracinius ginčus taiko Lietuvos Respublikos įstatymus, poįstatyminius teisės aktus, taip pat Europos Sąjungos teisinį reglamentavimą atitinkamoje srityje. Galima teigti, jog Komisija, tai neteisminė alternatyva apygardos administracinio teismo atitinkamai kompetencijai. Komisija išnagrinėjusi skundą per itin trumpą terminą, sudaro prielaidas operatyviai atkurti asmenų pažeistas teises ar teisėtus interesus, taigi Komisija priima sprendimus ne tik greitai, bet ir tinkamai apgina asmenų teises. Atsižvelgiant į pastaraisiais metais didėjantį administracinių ginčų kiekį teismuose, Komisijos kompetencijos praplėtimas ne tik leis daug operatyviau išnagrinėti asmenų skundus (prašymus)

¹ Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999-02-03, Nr. 13-310; TAR, 2016-06-15, Nr. 2016-16850; 2020-06-22, Nr. 2020-13618.

² Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999-02-03, Nr. 13-308.

bei veiksmingiau apginti jų teises ir teisėtus interesus, tuo pačiu tai leis sumažinti ir didelį bylų srautą pirmosios instancijos teismuose.

Pagrindinės sąvokos: administracinių ginčų komisija, išankstinis administracinių ginčų nagrinėjimas, administracinis procesas, žmogaus teisės.

ĮVADAS

Šiuolaikinėje visuomenėje socialinių-ekonominių santykių spektras nuolat plečiasi, atitinkamai didėja ir sričių, kurias neišvengiamai reguliuoja valstybė, sąrašas.

Išaugęs viešojo administravimo srityje priimamų sprendimų skaičius suponuoja tai, kad suinteresuotų asmenų pretenzijų dėl galimai neteisėtų ir (ar) nepagrįstų sprendimų skaičius taip pat daugėja. Lietuvos teisinėje sistemoje asmenų subjektinių teisių gynyba užtikrinama ne tik teisme, bet ir neteismine administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka. Ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos įtvirtinimas Lietuvos teisėje remiasi europinius standartus iš esmės atitinkančiu mechanizmu, kurio pagalba operatyviau patikrinamas individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumas bei sumažinamas administracinių teismų darbo krūvis, ir kuris atspindi šiuolaikinės administracinės justicijos siekius: asmens teisių apsaugos prioritetą valstybės interesų atžvilgiu bei greitą ir veiksmingą asmens pažeistų teisių gynybą.

Kreiptis į teismą, ar pasinaudoti alternatyvia asmens pažeistų teisių gynybos priemone ir kreiptis į ikiteisminę administracinių ginčų nagrinėjimo instituciją, kuri greitai ir taip pat veiksmingai teisinėmis priemonėmis sieks apginti galimai pažeistas asmens teises ir laisves? Šis klausimas kyla bene kiekvienam asmeniui, kuris gavo valstybės ar savivaldybės institucijos – viešojo administravimo subjekto – jam pateiktą sprendimą ir mano, jog toks sprendimas (veiksmai ar neveikimas) pažeidžia ar daro neigiamą įtaką jo teisėms ar įstatymų saugomiems interesams.

Teisė kreiptis į teismą teisminės gynybos yra fundamentali asmens teisė, pripažįstama tiek nacionalinių³, tiek tarptautinių teisės aktų (Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 2 str. 3 d., Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 str. 1 d., 13 str.). Kaip ne kartą yra konstatavęs Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, asmens teisės turi būti ginamos ne formaliai, o realiai ir veiksmingai tiek nuo privačių asmenų, tiek nuo valdžios institucijų ar pareigūnų neteisėtų veiksmų (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995

³ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014, 30 straipsnio 1 dalis; Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994-06-17, Nr. 46-851. 4 straipsnio 1 dalis; *Supra* note 2, 5 straipsnio 1 dalis.

m. gruodžio 6 d., 1999 m. vasario 5 d., 2000 m. gegužės 8 d., 2001 m. vasario 12 d., 2002 m. liepos 2 d., 2003 m. kovo 4 d., 2004 m. rugpjūčio 17 d., 2005 m. vasario 7 d., 2006 m. birželio 6 d., 2007 m. sausio 31 d., 2013 m. liepos 5 d. nutarimai ir kt.)⁴. Teisinis reguliavimas, įtvirtinantis asmens teisės į savo teisių ir laisvių teisminę gynybą įgyvendinimo tvarką, turi atitikti iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylantį teisinio aiškumo reikalavimą, o tam, kad asmuo iš tikrųjų galėtų įgyvendinti savo teisę kreiptis į teismą dėl savo teisių ir laisvių pažeidimo, įstatymų leidėjas privalo įstatymuose aiškiai nustatyti, kaip ir į kokį teismą asmuo gali kreiptis⁵. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2002 m. liepos 2 d. nutarime pažymėjo, jog pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi pareigą nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad visus ginčus dėl asmens teisių ir laisvių pažeidimo būtų galima spręsti teisme. Vis dėlto, net ir pabrėždamas iš konstitucinio teisinės valstybės principo bei kitų Konstitucijos nuostatų (*inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 str. 1 d.) kylantį teisminės gynybos universalumo principą, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje ne kartą yra konstatavęs, jog gali būti nustatyta ir ikiteisminė ginčų sprendimo tvarka (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 2 d., 2003 m. kovo 4 d., 2004 m. rugpjūčio 17 d., 2004 m. gruodžio 29 d., 2005 m. vasario 7 d., 2006 m. sausio 16 d. nutarimai, 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendimas)⁶.

Lietuvos teisės mokslininkai yra paskelbę nemažai mokslinių publikacijų, kuriose pateikiami tam tikri ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo klausimai. Administracinių ginčų komisijų veiklos tam tikrus aspektus tyrinėjo B. Pranevičienė⁷, L. Paškevičienė⁸, D. Raižys⁹, D. Bereikienė, T. Gagys, J. Ramanauskaitė¹⁰.

⁴Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2018 m. gruodžio 12 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-7-471-403/2018. *Teismų praktika*. 2018, 50, p. 9-24.

⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-143-296-07. *Administracinė jurisprudencija*. 2007, Nr. 13.

⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-62-417-11. *Administracinė jurisprudencija*. 2011, Nr. 21.

⁷ Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje: monografija*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.

⁸ Paškevičienė, L. Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai. *Teisė*, 108 (2018); Paškevičienė, L. Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: bendrosios normatyvinės charakteristikos. *Teisė*, 108 (2018); Paškevičienė, L. Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: teisinio reguliavimo aiškinimo problematika. *Teisė*, 111 (2019).

⁹ Raižys, D. Administracinių ginčų komisijų statusas: konvencionalumo diskursas. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys*, (13) 2015; Raižys, D. Skundų nagrinėjimo administracinių ginčų komisijoje proceso teisinio reguliavimo problemos. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys*, (8) 2012.

¹⁰ Bereikienė, D.; Gagys, T.; Ramanauskaitė, J. Greito proceso administracinių ginčų komisijoje koreliacija su asmens teise į teisingą procesą. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys*, 2019 (23).

Tyrimo tikslas – analizuojant ikiteisminio administracinių ginčų reguliavimo reglamentavimą Lietuvoje ir administracinių bylų nagrinėjimo praktiką aptarti administracinių ginčų nagrinėjimo Lietuvos administracinių ginčų komisijoje raidą ir perspektyvas.

Tyrimo objektas – administracinių ginčų komisijos raida ir perspektyvos.

Atliekant mokslinį tyrimą naudoti šie **tyrimo metodai**: mokslinės literatūros analizės metodas taikomas siekiant įvertinti Lietuvos teisės mokslininkų tyrimų, susijusių su ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto problematikos atskleidimu, išvadas; dokumentų analizės metodu tirti teisės aktai, reglamentuojantys administracinių ginčų komisijų formavimo tvarką, kompetenciją ir veiklos ypatumus; analitiniu – kritiniu metodu vertinami administracinių ginčų komisijų veiklos probleminiai aspektai ir perspektyvos.

ADMINISTRACINIŲ GINČŲ KOMISIJŲ ISTORINĖ RAIDA

Teisminiai procesai – svarbus žmogaus teisių garantas kiekvienoje valstybėje, tačiau jie yra sudėtingi ir formalūs, ilgai trunka ir reikalauja papildomų kaštų, todėl daliai žmonių teismo procesas yra neprieinamas ir net bauginantis dėl proceso metu patiriamo streso Europos Tarybos Ministrų Komiteto 1981 m. gegužės 14 d. priimtoje rekomendacijoje Nr. R (81)7 dėl priemonių teisminės gynybos prieinamumui palengvinti nurodoma, kad teisės į teismą įgyvendinimo kliūtis iš esmės lemia trys pagrindinės priežastys: bylinėjimosi teisme sudėtingumas ir formalizmas, ilgas teisminis procesas bei dideli bylinėjimosi teisme kaštai. Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 5 d. rekomendacijoje Nr. Rec (2001)9 dėl alternatyvių ginčų tarp viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų sprendimo priemonių¹¹ taip pat atkreipiamas dėmesys, kad nuolat didėjantis administracinių bylų skaičius teismuose sudaro kliūtis išnagrinėti bylą per protingą, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 1 dalies reikalavimus atitinkantį terminą.¹² Minėti veiksniai sąlygoja būtinybę įstatymais įtvirtinti neteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą, kad asmuo turėtų galimybę, nepatiriant teismo bylinėjimosi trūkumų, įgyvendinti teisę į veiksmingą, ekonomišką ir operatyvią savo pažeistų teisių gynybą.

¹¹ Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 5 d. rekomendacija Nr. Rec (2001)9 dėl alternatyvių ginčų tarp viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų sprendimo priemonių. [žiūrėta 2020-10-20]. <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282001%299&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6>>

¹² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas (I dalis). *Administracinė jurisprudencija*. 2010, Nr. 19.

Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje dėl alternatyvių ginčų tarp viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų sprendimo priemonių pažymima, kad neteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo mechanizmo privalumai lemia paprastesnes ir lankstesnes ginčo nagrinėjimo procedūras, leidžiančias greičiau ir pigiau išspręsti kilusį ginčą, sąlygoja didesnes galimybes ginčą baigti taikos sutartimi, leidžia ginčą spręsti asmenims, kurie turi specialių žinių, neįpareigoja asmenų, nagrinėjančių ginčą, laikytis griežtų ir formalių procedūrinių taisyklių, o leidžia naudotis didesne diskrecijos teise priimant sprendimą.

Galimybių administracinį ginčą išnagrinėti neteisminėmis priemonėmis nauda, gerinant teisinės gynybos funkcionavimą ir didinant asmenų teisių apsaugos efektyvumą, deklaruojama ir Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2004 m. gruodžio 15 d. rekomendacijoje Nr. Rec (2004)20 dėl teisminės administracinių aktų kontrolės. Šioje rekomendacijoje, be kita ko, numatyta, jog tiek iš fizinių, tiek iš juridinių asmenų gali būti reikalaujama prieš kreipiantis į teismą išnaudoti neteismines nacionalinės teisės aktuose numatytas administracinių aktų ginčijimo priemones.¹³

Kadangi 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. Pasak prof. dr. B. Pranevičienės¹⁴, administracinės justicijos paskirtis – ginti žmogaus teises nuo netinkamų administracijos veiksmų bei atlikti administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę. Administracinė justicija – efektyvi priemonė, padedanti apsaugoti asmenį nuo neteisėtų arba nepagrįstų administracijos veiksmų, suvaržančių jo teises. Daugelyje valstybių administracinės justicijos funkcijos yra įgyvendinamos ne tik teismuose, bet ir kvaziteismuose. Administracinių ginčų nagrinėjimas tokiose institucijose paprastai vadinamas kvaziteisiniu, kadangi įgyvendinant administracinę justiciją kvaziteismuose yra laikomasi panašios procedūros kaip ir administraciniuose teismuose ir yra užtikrinami pagrindiniai teismo proceso principai, t. y. teisėtumo, teisės būti išklausytam principas ir pan.¹⁵ 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:

¹³ *Supra* note 10. Europos Tarybos Ministrų Komitetas, be kita ko, pripažino, kad teisminių procedūrų pasirinkimas ne visais atvejais yra tinkamiausias būdas išspręsti kilusį administracinį ginčą.

¹⁴ Pranevičienė, B., *supra* note 8, p. 51.

¹⁵ *Ibid*, p. 51.

– 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 nagrinėjimas.¹⁶

Teisinėje kalboje „kvazi“ terminas vartojamas siekiant parodyti, kad vienas dalykas ar reiškinys tam tikromis savybėmis yra panašus į kitą dalyką ar reiškinį, su kuriuo yra lyginamas, tačiau tarp tų dalykų ar reiškinų taip pat yra esminis ir svarbus skirtumas (-ai). Kvaziteismas turi tam tikrą esminių savybių, būdingų teismui (prisideda prie žmogaus teisių gynimo ir padeda vykdyti teisingumą), tačiau kartu turi ir esminių skirtumų, todėl jos nelaikomos identiškoms institucijomis.¹⁷

Specialiosios administracinės justicijos modelis Lietuvoje pradėtas įgyvendinti nuo 1999 m gegužės 1 d. įsteigus specializuotus administracinius teismus, priėmus Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymą¹⁸ (toliau – ir ABTĮ), kuris, be kita ko, įtvirtino ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo ne per teismą institutą ir nustatė privalomą¹⁹ arba neprivalomą išankstinę ginčų nagrinėjimo ne teismo (ikiteisminę) tvarką daugumai viešųjų ginčų kategorijų (išskyrus atvejus, kai į administracinį teismą kreipiamasi tiesiogiai).²⁰

Kur gali kreiptis asmuo, būdamas nepatenkintas administraciniu sprendimu (individualiu administraciniu aktu), priimtu konkrečioje viešojo administravimo srityje, nustato specialiųjų teisės aktų, reglamentuojančių atitinkamą administravimo sritį, normos. Įstatymų leidėjas nustatė bendrą ikiteisminę skundų dėl priimtų individualių administracinių aktų ar valstybės bei savivaldybių tarnautojų veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje nagrinėjimo tvarką ir numatė asmens diskreciją pasirinkti alternatyvų administracinio ginčo nagrinėjimo būdą, kad jis būtų išnagrinėtas neteisminėmis priemonėmis.²¹

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Pranevičienė, B., *supra* note 8, p. 72, 80.

¹⁸ *Supra* note 2.

¹⁹ Taikant privalomą ikiteisminį administracinio ginčo išnagrinėjimą, įgyvendinamas principas ir administracinės justicijos sistemos siekiamybė, kad teismas būtų paskutinė priemonė pažeistoms teisėms ginti, ir į jį būtų galima kreiptis tik išnaudojus visas kitas prieinamas teisinės tvarkos atstatymo priemones.

²⁰ Kai įstatymas tam tikrai bylų kategorijai nenustato privalomos ikiteisminės ginčo nagrinėjimo tvarkos, pareiškėjas turi pasirinkimo teisę: jis gali, prieš kreipdamasis į teismą, pasinaudoti išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarka arba tiesiogiai paduoti skundą teismui.

²¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje *G. J. v. valstybės įmonė Registrų centras* (bylos Nr. A-143-191-10). Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje pažymima, jog išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne per teismą instituto paskirtis suponuoja, kad jis yra skirtas tam, kad ta pati teisinė problema (administracinis ginčas), maksimaliai tokiomis

Pirminės redakcijos ABTĮ buvo tik minimaliai apibrėžta ikiteisminių institucijų (iš esmės – tik administracinių ginčų komisijų) kompetencija, skundo joms pateikimo reikalavimai ir ginčo jose nagrinėjimo terminai. ABTĮ nuostatos tuomet nereguliavo specialių ikiteisminių institucijų veiklos ir nekreipė jos į konkretų administracinės ar teisminės ginčų nagrinėjimo veiklos modelį. Nuo 1999 m. gegužės 1 d. įsigaliojęs Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas²² (toliau – ir AGKĮ) nustatė, kad privalomai turi būti steigiamos Apskričių administracinių ginčų komisijos, veikiančios prie Apskričių viršininkų administracijų, ir Vyriausioji administracinių ginčų komisija, sudaromos Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir turinčios juridinio asmens statusą. AGKĮ taip pat numatė galimybę savivaldybių taryboms sudaryti savivaldybių visuomenines administracinių ginčų komisijas su sprendžiamąja teise.²³ 1999 m. gegužės 3 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimu patvirtino Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos, nagrinėjančios visų rūšių administracinius ginčus tarp piliečių ir centrinių valstybinio administravimo subjektų (t. y. turinčią bendrąją kompetenciją) sudėtį ir nustatė jos narių bei pagalbinio personalo darbo apmokėjimo dydį.²⁴ Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos darbo tvarkai reglamentuoti Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu buvo patvirtinti Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatai²⁵.

Pastebėtina, kad Apskričių administracinių ginčų komisijų steigimas buvo imperatyviai nurodytas įstatyme, o dėl savivaldybių administracinių ginčų komisijų sudarymo, įstatyme buvo įtvirtinta tik dispozityvi teisės norma, leidžianti savivaldybėms pačioms apsispręsti dėl šių institucijų steigimo būtinybės. Tačiau savivaldybės joms suteikta teise nesinaudojo, remdamosi Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme įtvirtintu savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės principu ir argumentais, jog nuolat veikiančių visuomeninių administracinių ginčų komisijų sudaryti nėra poreikio ir jų veiklai užtikrinti nėra numatomas finansavimas (tvarka ir šaltiniai), o jas sudarant (ypatingai mažose savivaldybėse) susiduriama su komisijos primininko ir sekretoriaus, kurie turi turėti aukštąjį teisinį išsilavinimą, parinkimo

pačiomis kaip ir administraciniame teisme sąlygomis kompetentingos institucijos būtų išnagrinėta ir išspręsta dar iki teismo. Tai reiškia, kad tokio skundo nagrinėjimo paskirtis yra ne papildomas asmens tariamai pažeistų teisių ar interesų gynimo apsunkinimas, o, priešingai, papildomo mechanizmo, galinčio išspręsti paminėtą teisinę problemą, nustatymas.

²² Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999-02-03, Nr. 13-310.

²³ *Ibid*, 2 straipsnio 1 dalis.

²⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos sudarymo“. *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 40–1266; 2002. Nr. 75–3236.

²⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gegužės 4 d. nutarimas Nr. 533 „Dėl Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 41–1288.

problema. Ilgainiui padaugėjo asmenų nusiskundimų, kad vietos savivaldos lygmenyje nėra užtikrinamas veiksmingas asmens teisių realizavimas ir jų gynimas administracine tvarka. Reikėtų pažymėti, kad Apskričių administracinių ginčų komisijos per visą jų veiklos laikotarpį sėkmingai veikė, pakankamai operatyviai ir veiksmingai nagrinėdamos didelę dalį skundų ir tokiu būdu sumažino Apygardų administracinių teismų darbo krūvį, bet buvo panaikintos, Vykdam apskričių reformą, panaikinus Apskričių viršininų administracijas.²⁶

Nuo 2011 m. liepos 13 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo 2 straipsnio 1 dalies pakeitimas, įtvirtinęs savivaldybių tarybų prievolę sudaryti savivaldybių visuomenines administracinių ginčų komisijas su sprendžiamojo balso teise. Taip iki tol galiojusi šių komisijų sudarymo galimybė tapo imperatyvu. Tokiu būdu buvo siekiama užtikrinti geresnes galimybes vietos gyventojams administracine tvarka apginti galimai pažeistas jų teises, teikiant skundus minėtoms institucijoms, ir taip sudarant geresnes galimybes gyventojams spręsti vietose šių komisijų kompetencijai priskirtus klausimus. Tik po šio pakeitimo, kaip neišvengiama prievolė, palaipsniui buvo pradėtos formuoti savivaldybių visuomeninės administracinių ginčų komisijos, tačiau ir tuomet šis procesas nevyko sklandžiai, dažniausiai jos buvo formuojamos ir tvirtinamos tik po to, kai savivaldybių tarybos buvo paragintos vyriausybės atstovų²⁷.

Savivaldybių visuomeninėms administracinių ginčų komisijoms buvo pavesta ikiteismine tvarka nagrinėti skundus dėl savivaldybių viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat šių subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo (išskyrus įstatymų nustatytas išimtis). Savivaldybių visuomenines administracinių ginčų komisijos buvo sudaromos 4

²⁶ Nuo 2010 m. liepos 1 d. įsigaliojo AGKĮ nuostatos, pagal kurias buvo panaikintos apskrityse veikusios Apskričių administracinių ginčų komisijos.

²⁷ Vilniaus apygardos administracinio teismas, išnagrinėjęs administracinį ginčą tarp Vyriausybės atstovo Vilniaus apskrityje ir Vilniaus miesto savivaldybės tarybos dėl Vilniaus miesto savivaldybės pareigos sudaryti savivaldybės visuomeninę administracinių ginčų komisiją nevykdymo, 2012 m. vasario 23 d. sprendimu įpareigojo Vilniaus miesto savivaldybės tarybą įgyvendinti Administracinių ginčų komisijų įstatymo 2 str. nuostatas ir tokią komisiją sudaryti. Tačiau, net ir vykdydama paminėtą teismo sprendimą, 2012 m. rugsėjo 12 d. sprendimu nutarusi sudaryti Visuomeninę administracinių ginčų komisiją, Vilniaus miesto savivaldybės taryba papildomai nustatė sąlygą, jog sudarytoji komisija veiklą pradeda tik gavusi finansavimą iš valstybės biudžeto. Ginčas dėl šios sąlygos teisėtumo taip pat buvo nagrinėjamas teismo, kuris konstatavo, jog Administracinių ginčų komisijų įstatymo 2 straipsnio 1 dalies reikalavimas savivaldybių taryboms sudaryti visuomenines administracinių ginčų komisijas yra imperatyvus, todėl atsisakymą vykdyti įstatymo reikalavimą tuo pagrindu, kad nėra skirtas finansavimas, pripažintino nepagrįstu. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje *Vyriausybės atstovas Vilniaus apskrityje v. Vilniaus miesto savivaldybės taryba* (bylos Nr. A-520-2320-12); Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. lapkričio 13 d. nutartis administracinėje byloje *Vyriausybės atstovas Vilniaus apskrityje v. Vilniaus miesto savivaldybės taryba* (bylos Nr. A-438-1438-13).

metams savivaldybės tarybos sprendimu tarybos kadencijos laikotarpiui iš 5 narių, iš kurių pirmininkui ir sekretoriui buvo nustatytas reikalavimas turėti aukštąjį teisinį išsilavinimą. Šių komisijų narių kandidatūras, iš jų – komisijos pirmininko ir pirmininko pavaduotojo kandidatūras, savivaldybės tarybai teikė savivaldybės meras, o už savo darbą savivaldybės administracinių ginčų komisija kartą per metus atsiskaitė savivaldybės tarybai ir buvo atsakinga savivaldybės merui. Komisijos narių darbas buvo prilygintas visuomeninei veiklai, nors tokia veikla reikalavo ne tik papildomo laiko sąnaudų, bet ir specialių žinių²⁸. Įstatymai nenustatė tikslios savivaldybių visuomeninių administracinių ginčų komisijų sudėties formavimo tvarkos, kuri užtikrintų, kad administracinius ginčus pagal suinteresuotų asmenų skundus dėl savivaldybės viešojo administravimo subjektų priimtų sprendimų arba valstybės tarnautojų veiksmų (neveikimo) visuomeninė komisija visais atvejais nagrinėtų kaip nešališkas, nesuinteresuotas ir nuo skundžiamo viešojo administravimo subjekto ar valstybės tarnautojo nepriklausomas arbitras. Siekiant veiksmingo ir skaidraus priskirtų funkcijų įgyvendinimo, šios institucijos turėjo būti nepriklausomos, t. y. kad bylą nagrinėtų kaip nešališkas nesuinteresuotas arbitras.²⁹ Dažniausiai visuomeninių administracinių ginčų komisijų sudėtis buvo sudaroma iš savivaldybių tarybos narių ir pačių savivaldybių administracijos darbuotojų, ir tai sudarė prielaidas kilti interesų konfliktui.

Pažymėtina ir tai, kad iki 2016 m. liepos 1 d. AGKĮ nereglementavo nei Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos, nei savivaldybių visuomeninių administracinių ginčų darbo tvarkos ir administracinių ginčų nagrinėjimo proceso. Įstatymas nenustatė ir nedetalizavo administracinių ginčų komisijų priimamų procesinių sprendimų, kuriais galėtų būtų užbaigiamas ginčo nagrinėjimas šiose komisijose, nenustatė net prielaidų administracinių ginčų komisijų nagrinėjamą ginčą užbaigti patvirtinus taikų šalių sutarimą. Šių institucijų veiklą ir darbo tvarką reglamentavo poįstatyminis teisės aktas – Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu patvirtinti Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatai³⁰ (toliau – Nuostatai), tačiau toks reglamentavimas neatitiko konstitucinės jurisprudencijos, aiškinančios, jog žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei gynimo teisinės garantijos turėtų būti reglamentuojamos

²⁸ Administracinių ginčų komisijų įstatymu komisijoms pavesta spręsti administracinius ginčus dėl savivaldybės viešojo administravimo subjektų priimtų sprendimų ar veiksmų teisėtumo, o šie klausimai neišvengiamai yra susiję su skundžiamų sprendimų ar veiksmų vertinimu dėl jų atitikties teisės aktams, reguliuojantiems įvairius teisinius santykius.

²⁹ Pranevičienė, B., *supra* note 8, p. 88. „Svarbiausia ne tai, kad kvaziteismas būtų absoliučiai nepriklausomas, bet tai, kad nagrinėtų bylą kaip nešališkas, nesuinteresuotas arbitras.“

³⁰ *Supra* note 25.

įstatymais³¹. Pastebėtina, kad teisinės valstybės principas suponuoja būtinybę įstatymu, o ne poįstatyminiais teisės aktais, reglamentuoti procedūras, susijusias su asmens teisių gynimu.

Nuolat didėjantis administracinių bylų skaičius ir bylų įvairovė lėmė poreikį tobulinti administracinį procesą. Siekiant sumažinti administracinių teismų darbo krūvį ir skatinti asmenis rinktis ikiteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą, kuris yra paprastesnis ir greitesnis, Lietuvos Respublikos Seimas 2016 m. birželio 2 d. priėmė naujos redakcijos Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymą³² ir Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymą³³.

Taigi nuo 2016 m. liepos 1 d. įsigaliojo nauja AGKĮ redakcija, pagal kurią ikiteisminio ginčų nagrinėjimo administracinių ginčų komisijose tvarką reglamentuojančios teisės normos, iki tol dėstomos Nuostatuose, buvo perkeltos į įstatymą, jas patobulinant bei papildant galiojantį reglamentavimą:

1) reglamentuota skundo priėmimo administracinių ginčų komisijoje tvarka, reikalavimai, kuriuos turi atitikti skundas, skundo nepriėmimo pagrindai, skundo trūkumų šalinimo institutas, pasirengimo nagrinėti skundą, skundo nagrinėjimo stadijos, sprendimo priėmimo tvarka, nustatytos administracinių ginčų komisijų priimamų sprendimų rūšys, jų išsiuntimo ir apskundimo tvarka;

2) įtvirtintas taikos sutarties sudarymo institutas (nustatytos būtinosios taikos sutarties sudarymo sąlygos, taikos sutarties tvirtinimo tvarka ir pasekmės);

3) įvesta bylos šalių sąvoka, skirta apibrėžti asmenų, dalyvaujančių nagrinėjant bylą administracinių ginčų komisijoje, ratą (analogiškai ABTĮ); nustatyta, kas gali būti atstovais nagrinėjant ginčą administracinių ginčų komisijoje ir kokie reikalavimai keliami jų įgaliojimų įforminimui;

4) papildyti administracinių ginčų komisijų nariams keliami reikalavimai ir nustatyti administracinių ginčų komisijų narių atleidimo prieš terminą pagrindai, kurie iki tol buvo nereglamentuoti.

³¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas, bylos Nr. 2/95. *Valstybės žinios*, 1995-11-02, Nr. 89-2007; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. gruodžio 19 d. nutarimas, bylos Nr. 3/96. *Valstybės žinios*, 1996-12-31, Nr. 126-2962.

³² Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 pakeitimo įstatymas. TAR, 2016-06-15, Nr. 16849.

³³ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymas. TAR, 2016-06-15, Nr. 16850. Įstatymo 1 straipsnio 1 dalis galiojo iki 2017-12-31; įstatymo 1 straipsnio 2 dalis įsigaliojo 2018-01-01.

Įgyvendinus administracinių ginčų komisijų reformą, 2018 m. sausio 1 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo³⁴ (toliau – ir IAGNTĮ) nuostatos ir ABTĮ pakeitimai³⁵, kuriais išplėstos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo galimybės:

1) panaikintos neefektyviai veikusios savivaldybių visuomeninės administracinių ginčų komisijos, šių komisijų kompetencija perduota Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai, pakeitus jos pavadinimą į Lietuvos administracinių ginčų komisiją;

2) 4 metams sudaroma Lietuvos administracinių ginčų komisija (iš 7 narių) ir jos teritoriniai padaliniai (iš 5 narių) – Kauno, Klaipėdos, Panevėžio ir Šiaulių skyriai (toliau – Komisija); Lietuvos administracinių ginčų komisijos ir jos teritorinių padalinių narius skiria Lietuvos Respublikos Vyriausybė;

3) Lietuvos administracinių ginčų komisijos ir jos teritorinių padalinių nariais gali būti tik Lietuvos Respublikos piliečiai, turintys aukštąjį teisinį išsilavinimą;

4) Lietuvos administracinių ginčų komisijos ir jos teritorinių padalinių nariu negali būti asmuo, kuris įstatymų nustatyta tvarka pripažintas kaltu dėl sunkaus ar labai sunkaus nusikaltimo, nusikaltimo valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams, korupcinio pobūdžio nusikaltimo ar nusikaltimo, kuriuo padaryta turtinė žala valstybei, padarymo ir turi neišnykusį ar nepanaikintą teistumą.

Pagal įstatymais numatytą kompetenciją Komisija yra specialusis alternatyvaus ginčų nagrinėjimo subjektas – ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucija, kuri neturi įgaliojimų atlikti viešąjį administravimą.³⁶ Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos, kurios nagrinėja tik administracinius ginčus, teisinėje doktrinoje nėra priskiriamos prie viešojo administravimo subjektų, tačiau ir nelaikomos teismais. Minėta, kad joms apibūdinti vartojama sąvoka kvaziteizmas³⁷.

Šiuo metu Lietuvos administracinių ginčų komisija iš esmės veikia kaip bendrosios kompetencijos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucija (kvaziteizmas).

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Supra* note 32.

³⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. balandžio 8 d. nutartis administracinėje byloje *I. Ž. v. Klaipėdos miesto savivaldybės administracijai, Klaipėdos miesto savivaldybė ir Klaipėdos miesto savivaldybės visuomeninių administracinių ginčų komisija* (bylos Nr. A-987-662/2016). Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje laikomasi taisyklės, kad speciali, išorinę administracinių aktų teisėtumo kontrolę atliekanti išankstinio ginčo nagrinėjimo ne teismo tvarka institucija negali būti ginčo šalimi administracinėje byloje teisme, į kurį persikėlė ikiteisminė tvarka išnagrinėtas ginčas.

³⁷ Pranevičienė, B., *supra* note 8, p. 51.

Specialiaisiais įstatymais nustatytos ir kitos, privalomos ar fakultatyvios išankstinio ginčų nagrinėjimo institucijos, sprendžiančios administracinius ginčus specialiose viešojo administravimo srityse. Tačiau šiame straipsnyje jų veikla plačiau nenagrinėjama.

Iki 2018 m. sausio 1 d. Vyriausioji administracinių ginčų komisija, susidedanti iš 5 komisijos narių, nagrinėjo skundus (prašymus) tik dėl centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksų (neveikimo) teisėtumo, taip pat dėl šių subjektų vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus. Po Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos reformos ne tik pakeistas šios komisijos pavadinimas, bet ir išplėsta Komisijos ir jos teritorinių padalinių kompetencija: Komisijai ir jos teritoriniams padaliniams yra pavesta nagrinėti skundus dėl visų valstybinio ir savivaldybių administravimo subjektų veiksų ir neveikimo viešojo administravimo srityje.³⁸

Tokiu būdu ženkliai išsiplėtė ratas viešojo administravimo sričių, kuriose kylantys administraciniai ginčai gali būti nagrinėjami Komisijoje. Lyginant su 2016 m.³⁹ ir 2017 m.⁴⁰, skundų, gautų Komisijoje ir jos teritoriniuose padaliniuose kiekis 2018 m.⁴¹ ir 2019 m.⁴² augo. Iš 2019 metų veiklos ataskaitos⁴³ matyti, kad skundai dėl valstybinio administravimo subjektų sudarė: Lietuvos administracinių ginčų komisijoje 91 %, Kauno apygardos skyriuje 36 %, Klaipėdos apygardos skyriuje 32,7 %, Šiaulių apygardos skyriuje 23,4 % ir Panevėžio apygardos skyriuje 38,6 % (žr. 1 pav.).

³⁸ Pagal IAGNTĮ 5 straipsnio 1 dalį, Komisija nagrinėja skundus (prašymus) dėl centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksų (neveikimo) teisėtumo, taip pat dėl šių subjektų vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus, taip pat nagrinėja skundus (prašymus) dėl teritorinių valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių administravimo subjektų, esančių jos veiklos teritorijoje, priimtų individualių administracinių aktų ir veiksų (neveikimo) teisėtumo, taip pat dėl šių subjektų vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus. Komisijos teritoriniai padaliniai nagrinėja skundus (prašymus) dėl teritorinių valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių administravimo subjektų, esančių jų veiklos teritorijoje, priimtų individualių administracinių aktų ir veiksų (neveikimo) teisėtumo, taip pat dėl šių subjektų vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus

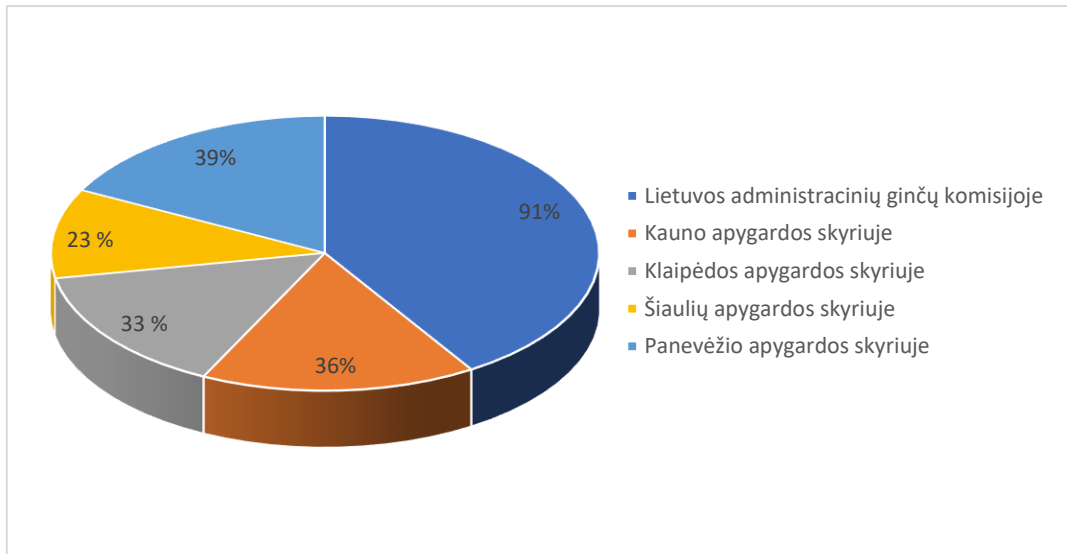
³⁹ Pagal Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2016 m. veiklos ataskaitą matyti, jog gauti 879 skundai, priimti 849 sprendimai.

⁴⁰ Pagal Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2017 m. veiklos ataskaitą matyti, jog gauti 794 skundai, priimti 833 sprendimai.

⁴¹ Iš Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2018 m. veiklos ataskaitos matyti, jog Komisija (Vilniuje) gavo 847 skundus (62 % nuo visų Komisijoje gautų skundų), Kauno apygardos skyriuje – 179 (13 %), Klaipėdos apygardos skyriuje – 143 (11 %), Šiaulių apygardos skyriuje – 121 (9 %), Panevėžio apygardos skyriuje – 70 skundų (5 %).

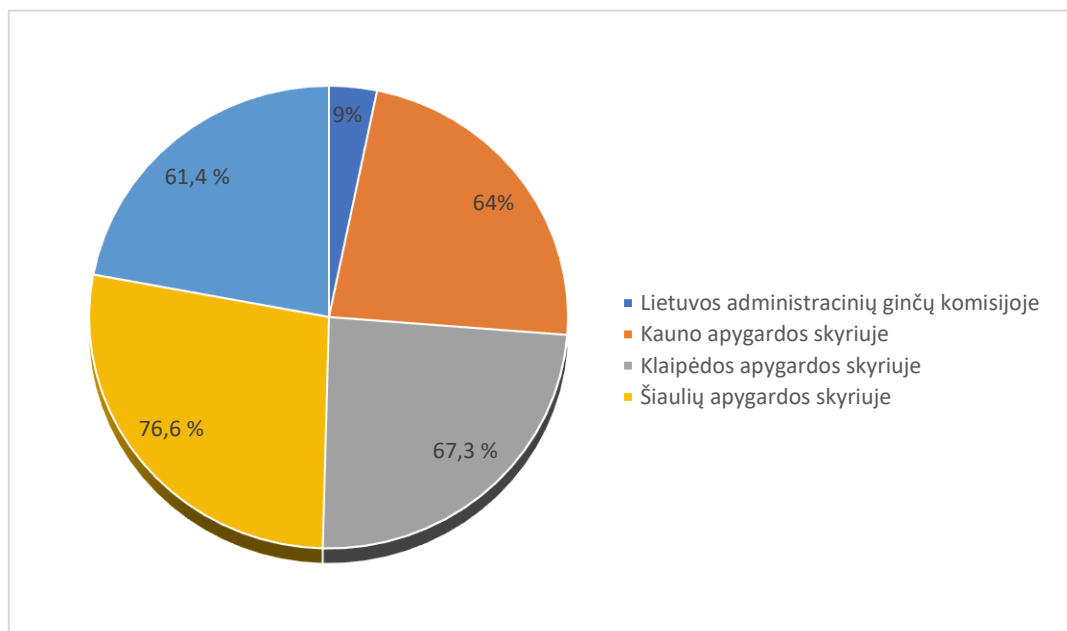
⁴² Iš Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2019 m. veiklos ataskaitos matyti, jog Komisija (Vilniuje) gavo 902 skundus (64,2 % nuo visų Komisijoje gautų skundų), Kauno apygardos skyriuje – 197 (14 %), Klaipėdos apygardos skyriuje – 159 (11,3 %), Šiaulių apygardos skyriuje – 77 (5,5 %), Panevėžio apygardos skyriuje – 70 skundų (5 %).

⁴³ Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2019 metų veiklos ataskaita. [žiūrėta 2020-10-20]. <https://lagk.lrv.lt/uploads/lagk/documents/files/Administracine%20informacija/Veiklos%20ataskaitos/2019%20m_%20veiklos%20ataskaita.pdf>



1 pav. 2019 m. gauti skundai dėl valstybinio administravimo subjektų

Asmenų kreipimasi su skundu dėl savivaldybių administravimo subjektų sudarė: Lietuvos administracinių ginčų komisijoje 9 %, Kauno apygardos skyriuje 64 %, Klaipėdos apygardos skyriuje 67,3 %, Šiaulių apygardos skyriuje 76,6 % ir Panevėžio apygardos skyriuje 61,4 % (žr. 2 pav.).



2 pav. 2019 m. gauti skundai dėl savivaldybių administravimo subjektų

2018 metai Komisijai buvo svarbių pokyčių metai: praplėtus Komisijos veiklos teritoriją ir kompetencijos ribas, kasmet didėja ir gaunamų skundų kiekis. Tačiau pastebėtina, kad Komisijai ir jos teritoriniams padaliniais suteikiama kompetencija nagrinėti administracinius

ginčus yra ribojama. Komisija ir jos teritoriniai padaliniai nesprenžia⁴⁴: 1) bylų, nepriskirtų administracinių teismų kompetencijai⁴⁵; 2) bylų, kurias netaikant išankstinio nagrinėjimo ne teismo tvarka procedūros nagrinėja apygardos administracinis teismas⁴⁶; 3) ginčų (bylų) pagal skundus (prašymus) dėl kitų išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijų priimtų sprendimų⁴⁷; 4) bylų, kurios pagal įstatymus priskirtos Vilniaus apygardos administracinio teismo išimtinai kompetencijai⁴⁸; 5) administracinių ginčų, kuriems nagrinėti įstatymai nustato kitokią ikiteisminio ginčų nagrinėjimo tvarką⁴⁹; 6) žalos atlyginimo klausimų⁵⁰; 7) bylos šalių turėtų išlaidų atlyginimo klausimų⁵¹. Net ir įvertinus aukščiau nurodytus ribojimus, autorės pastebi, kad Komisijoje nagrinėjamų administracinių ginčų spektras yra pakankamai platus. Be to, auga asmenų pasitikėjimas Komisija kaip kvaziteisine institucija, kuri pajėgi itin operatyviai atkurti galimai pažeistą asmens teisę ar teisėtą interesą, priimdama privalomojo pobūdžio sprendimą dėl ginčo esmės.

ADMINISTRACINIŲ GINČŲ KOMISIJOS PERSPEKTYVOS

Tais atvejais, kai administraciniai ginčai pirmiausiai yra išnagrinėti nepriklausomose kolegialiose ikiteisminėse institucijose, pastebima, kad vėliau, nagrinėjant šiuos administracinius ginčus teisme, tokios bylos nagrinėjamos greičiau ir efektyviau, nes esminės bylos faktinės aplinkybės jau būna nustatytos ginčą išnagrinėjus ikiteisimine tvarka. Be to, ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas yra mažiau formalizuotas, greitesnis ir pigesnis būdas asmenims ginti pažeistas teises ir įstatymų saugomus interesus. Visu pirma, sumažėja teikiamų skundų dėl viešojo administravimo subjektų sprendimų, veiklos (ar neveikimo) skaičius, antra, didėja teismo sprendimų stabilumas.

Atsižvelgiant į tai, šiuo metu yra parengtas IAGNTĮ pakeitimo įstatymo projektas⁵², kuriuo pateikiamas pasiūlymas, kad Komisija ir jos teritoriniai padaliniai privalomai ikiteisimine tvarka nagrinėtų:

⁴⁴ *Supra* note 1, 5 straipsnio 3 dalies 1 punktą.

⁴⁵ *Supra* note 2, 18 straipsnis.

⁴⁶ *Supra* note 2, 20 straipsnio 2 dalis.

⁴⁷ *Supra* note 2, 20 straipsnio 3 dalis.

⁴⁸ *Supra* note 2, 20 straipsnio 4 dalis.

⁴⁹ *Supra* note 1, 5 straipsnio 3 dalies 2 punktą.

⁵⁰ *Supra* note 1, 5 straipsnio 5 dalis.

⁵¹ *Ibid.*

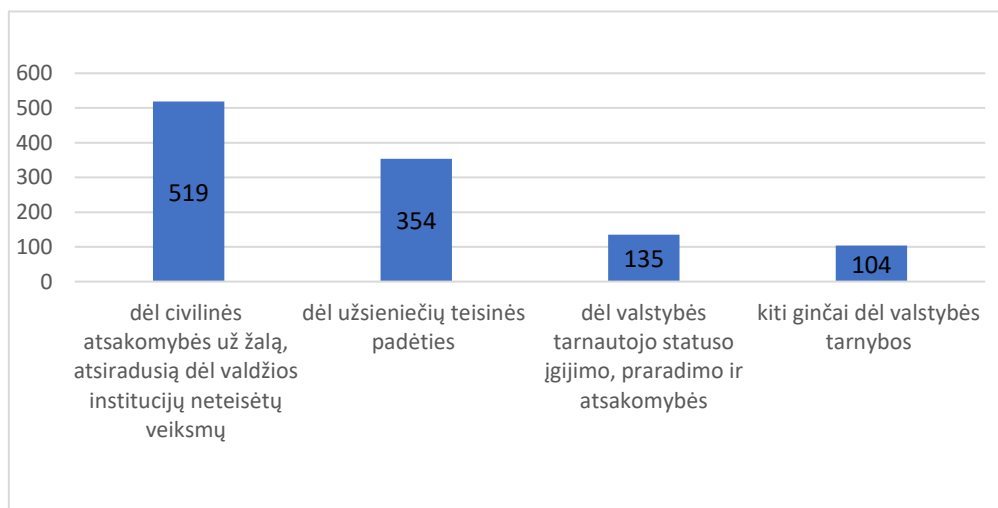
⁵² Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymo projektas (nauja redakcija). TAR, 2020-05-28, Nr. XIIIIP-4252(2).

1) *skundus dėl žalos*, atsiradusios dėl valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo (Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.271 straipsnis);

2) *tarnybinius ginčus*, kai viena ginčo šalis yra valstybės tarnautojas ar pareigūnas, taip pat skundus dėl asmens, ėjusio valstybės tarnautojo pareigas, pripažinimo padarius tarnybinių nusižengimą ir tarnybinės nuobaudos, kuri turėtų būti jam skirta, nustatymo, jeigu įstatymai nenustato kitokios ikiteisminės šiame punkte nurodytų ginčų (skundų) nagrinėjimo tvarkos;

3) *skundus dėl sprendimo dėl užsieniečio darbo atitikties Lietuvos Respublikos darbo rinkos poreikiams*, dėl sprendimo atsisakyti išduoti, pakeisti ar panaikinti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje ar Lietuvos Respublikos ilgalaikio gyventojų leidimą gyventi Europos Sąjungoje, taip pat skundus dėl sprendimo atsisakyti išduoti ar panaikinti leidimą dirbti Lietuvos Respublikoje.

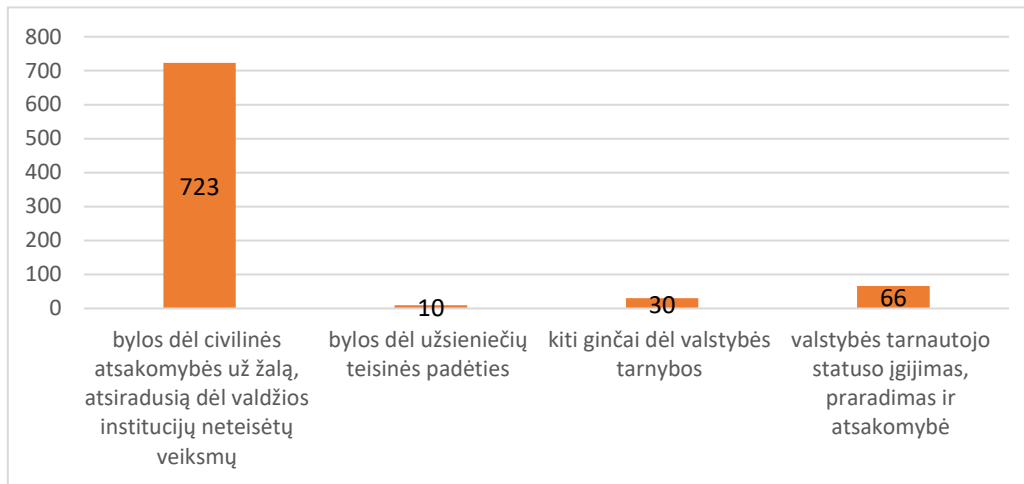
Tikėtiną aukščiau išvardintų bylų, kurias siūloma priskirti Komisijos kompetencijai, kiekį iliustruoja Vilniaus apygardos administracinio teismo 2019 metų veiklos apžvalgos duomenys⁵³, iš kurių matyti, kad 2019 m. išnagrinėtos 519 bylos dėl civilinės atsakomybės už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, 354 bylos dėl užsieniečių teisinės padėties; 104 bylos dėl kitų ginčų dėl valstybės tarnybos ir 135 bylos dėl valstybės tarnautojo statuso įgijimo, praradimo ir atsakomybės. (žr. 3 pav.).



3 pav. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2019 m. išnagrinėti skundai

⁵³ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2019 metų apžvalga. [žiūrėta 2020-10-20]. <<https://vaat.teismas.lt/data/public/uploads/2020/03/vaat-2019-m.-teismo-veiklos-apzvalga.pdf>>

Remiantis Regionų apygardos administracinio teismo 2019 metų veiklos apžvalga⁵⁴: išnagrinėtos 723 bylos dėl civilinės atsakomybės už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, 10 bylų dėl užsieniečių teisinės padėties, 30 bylų dėl kitų ginčų dėl valstybės tarnybos ir 66 bylos dėl valstybės tarnautojo statuso įgijimo, praradimo ir atsakomybės. (žr. 4 pav.)

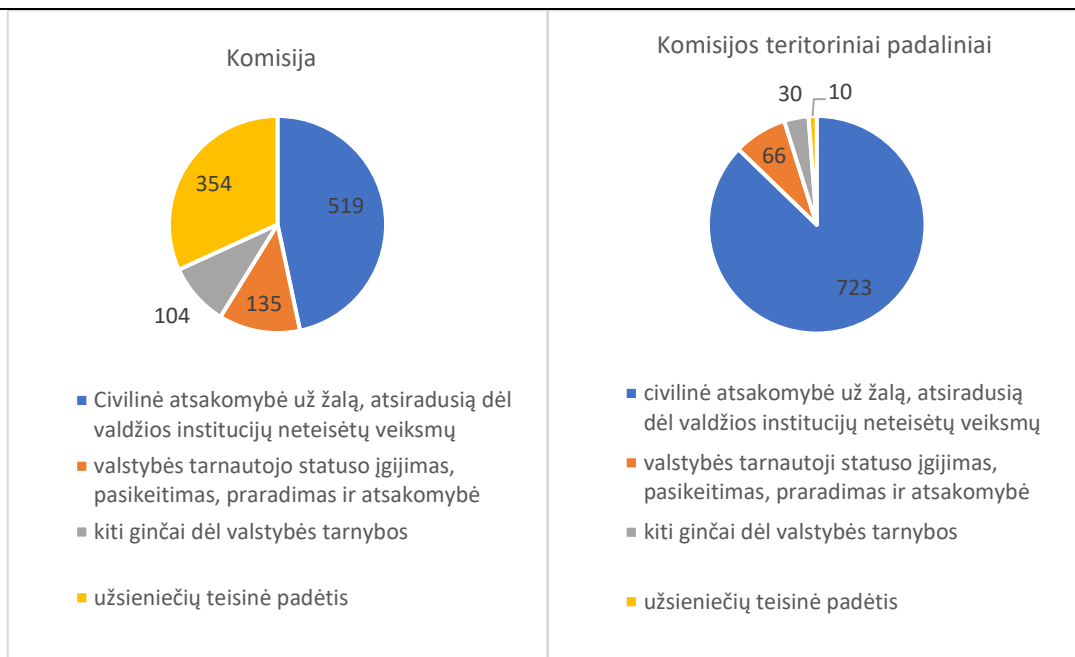


4 pav. Regionų apygardos administracinio teismo 2019 m. išnagrinėti skundai

Taigi, tiek pagal Vilniaus apygardos administracinio teismo, tiek ir pagal Regionų apygardos administracinio teismo pateiktus duomenis matyti, kad išplėtus Komisijos kompetenciją šiose administracinių bylų kategorijose (t. y. dėl žalos, atsiradusios dėl valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo; tarnybinius ginčus, kai viena ginčo šalis yra valstybės tarnautojas ar pareigūnas; skundus dėl sprendimo dėl užsieniečio darbo atitikties Lietuvos Respublikos darbo rinkos poreikiams), tikėtina, kad Komisijoje išankstine ne teismo tvarka nagrinėjamų administracinių bylų skaičius padidėtų apie 2000 bylų. (žr. 5 pav.).

Tikėtina, kad tuo atveju, jeigu bus priimtas IAGNTĮ pakeitimo projektas, kuriuo būtų numatytas minėtų bylų kategorijų priskyrimas Komisijai, administracinių teismų darbo krūvis sumažėtų trečdaliu.

⁵⁴ Regionų apygardos administracinio teismo 2019 metų veiklos apžvalga. [žiūrėta 2020-10-20]. <https://regionu.teismai.lt/naujienos/pristatome-regionu-apygardos-administracinio-teismo-2019-metu-veiklos-apzvalga/295>



5 pav. Prognozuojamas skaičius bylų, perduotinų Komisijai nagrinėti privaloma ikiteismine tvarka

Taigi, aptariamam įstatymo pakeitimui suponuotą galimybę teismuose greičiau, efektyviau ir kokybiškiau išnagrinėti kitas, sudėtingesnes bylas. Be to, jeigu administracinių ginčų komisijos išnagrinėtą bylą apeliacine tvarka toliau nagrinėtų administracinis teismas, tikėtina, kad bylos nagrinėjimas teisme būtų ženkliai greitesnis, nes Komisija būtų jau nustatiusi ginčo faktines aplinkybes.

Atsižvelgiant į tai, straipsnio autorės mano, jog įstatymų leidėjui tikslinga plėsti Komisijos kompetencijos ribas. Visu pirma siekiant ginti pažeistas teises ir įstatymų saugomus interesus, Komisija skundus išnagrinėtų per itin trumpą laiką, procesas taptų greitesnis, antra, administracinių ginčų nagrinėjimas asmenims taptų pigesnis, kadangi asmenims nereikėtų mokėti žyminio mokesčio bei nebūtų privaloma samdytis advokato, trečia, sumažėtų administracinių teismų darbo krūvis, ketvirta, ženkliai sutrumpinami bylų nagrinėjimo administraciniuose teismuose bei Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme terminai, penkta, Komisijoje procesas nėra formalizuotas, lyginant su teismu.

IŠVADOS

Komisija, kaip ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucija, nustatytos kompetencijos ribose greičiau ir pigiau sprendžia tam tikrų kategorijų administracinius ginčus neteismine tvarka bei padeda veiksmingai spręsti administravimo institucijų ir visuomenės

atotrūkio problemą. Be to, tais atvejais, kai administraciniai ginčai pirmiausiai yra išnagrinėti nepriklausomoje kolegialioje ikiteisminėje institucijoje – Komisijoje, pastebima, kad vėliau, apeliacine tvarka nagrinėjant tokius administracinius ginčus teisme, tokios bylos nagrinėjamos greičiau ir efektyviau, nes esminės bylos faktinės aplinkybės jau būna nustatytos Komisijos.

Siekiant užtikrinti dar efektyvesnę asmenų skundų dėl viešojo administravimo subjektų sprendimų, veiksmų (ar neveikimo) nagrinėjimą, parengtuose ABTĮ ir IAGNTĮ pakeitimų projektuose numatyta priskirti Komisijai privaloma ikiteisminė ginčo nagrinėjimo tvarka nagrinėti tam tikrų kategorijų administracines bylas. Taigi, iš pateiktų įstatymų projektų matyti įstatymų leidėjo ketinimas dar labiau plėsti Komisijos kompetencijos ribas. Tokiu būdu turėtų būti garantuojama asmens teisių ir teisėtų interesų gynyba, o tuo pačiu turėtų sumažėti administracinių teismų darbo krūvis.

LITERATŪRA

1. Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje: monografija*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.
2. Bereikienė, D.; Gagys, T.; Ramanauskaitė, J. Greito proceso administracinių ginčų komisijoje koreliacija su asmens teise į teisingą procesą. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys*, 2019 (23).
3. Paškevičienė, L. Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai. *Teisė*, 108 (2018).
4. Paškevičienė, L. Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: bendrosios normatyvinės charakteristikos. *Teisė*, 108 (2018).
5. Paškevičienė, L. Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: teisinio reguliavimo aiškinimo problematika. *Teisė*, 111 (2019).
6. Raižys, D. Skundų nagrinėjimo administracinių ginčų komisijoje proceso teisinio reguliavimo problemos. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys*, (8) 2012.
7. Raižys, D. Administracinių ginčų komisijų statusas: konvencionalumo diskursas. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys*, (13) 2015.
8. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
9. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994-06-17, Nr. 46-851.
10. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999-02-03, Nr. 13-308.
11. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999-02-03, Nr. 13-310.
12. Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999-02-03, Nr. 13-310; TAR, 2016-06-15, Nr. 2016-16850; 2020-06-22, Nr. 2020-13618.
13. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 pakeitimo įstatymas. TAR, 2016-06-15, Nr. 16849.
14. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymas. TAR, 2016-06-15, Nr. 16850.

15. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas, bylos Nr. 2/95. *Valstybės žinios*, 1995-11-02, Nr. 89-2007;
16. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. gruodžio 19 d. nutarimas, bylos Nr. 3/96. *Valstybės žinios*, 1996-12-31, Nr. 126-2962.
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos sudarymo“. *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 40–1266; 2002. Nr. 75–3236.
18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gegužės 4 d. nutarimas Nr. 533 „Dėl Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 41–1288.
19. Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymo projektas (nauja redakcija). TAR, 2020-05-28, Nr. XIIP-4252(2).
20. Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 231 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas. TAR, 2020-05-19, Nr. 20-2940(3).
21. Mediacijos įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo projektas (nauja redakcija). TAR, 2020-05-26, Nr. XIIP-3015(2).
22. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-143-296-07. *Administracinė jurisprudencija*. 2007, Nr. 13.
23. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas (I dalis). *Administracinė jurisprudencija*. 2010, Nr. 19.
24. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje G. J. v. valstybės įmonė Registrų centras (bylos Nr. A-143-191-10).
25. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-62-417-11. *Administracinė jurisprudencija*. 2011, Nr. 21.
26. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje *Vyriausybės atstovas Vilniaus apskrityje v. Vilniaus miesto savivaldybės taryba* (bylos Nr. A-520-2320-12);
27. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. lapkričio 13 d. nutartis administracinėje byloje *Vyriausybės atstovas Vilniaus apskrityje v. Vilniaus miesto savivaldybės taryba* (bylos Nr. A-438-1438-13).
28. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. balandžio 8 d. nutartis administracinėje byloje *I. Ž. v. Klaipėdos miesto savivaldybės administracijai, Klaipėdos miesto savivaldybė ir Klaipėdos miesto savivaldybės visuomeninių administracinių ginčų komisija* (bylos Nr. A-987-662/2016).
29. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2018 m. gruodžio 12 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-7-471-403/2018. *Teismų praktika*. 2018, 50, p. 9-24.
30. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2010 m. spalio 21 d. sprendimas byloje *Nidera Handescompagnie BV v. Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos* (bylos Nr. C-385/09).
31. Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 5 d. rekomendacija Nr. Rec (2001)9 dėl alternatyvių ginčų tarp viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų sprendimo priemonių. [žiūrėta 2020-10-20].
<<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282001%299&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6>>
32. Vyriausiosios Administracinių ginčų komisijos 2016 m. veiklos ataskaita. [žiūrėta 2020-10-22].
<https://lagk.lrv.lt/uploads/lagk/documents/files/Administracine%20informacija/Veiklos%20ataiskaitos/2016%20m_%20VAGK-metin%C4%97-ataskaita.pdf>

33. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2017 m. veiklos ataskaita. [žiūrėta 2020-10-22].
<<https://lagk.lrv.lt/uploads/lagk/documents/files/Administracine%20informacija/Veiklos%20ataskaitos/2017%20veiklos%20ataskaita.pdf>>
34. Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2018 m. veiklos ataskaita. [žiūrėta 2020-10-22].
<[https://lagk.lrv.lt/uploads/lagk/documents/files/Administracine%20informacija/Veiklos%20ataskaitos/2018%20veiklos%20ataskaita\(1\).pdf](https://lagk.lrv.lt/uploads/lagk/documents/files/Administracine%20informacija/Veiklos%20ataskaitos/2018%20veiklos%20ataskaita(1).pdf)>
35. Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2019 m. veiklos ataskaita. [žiūrėta 2020-10-22].
<https://lagk.lrv.lt/uploads/lagk/documents/files/Administracine%20informacija/Veiklos%20ataskaitos/2019%20m_%20veiklos%20ataskaita.pdf>
36. Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2019 metų veiklos ataskaita. [žiūrėta 2020-10-20].
<https://lagk.lrv.lt/uploads/lagk/documents/files/Administracine%20informacija/Veiklos%20ataskaitos/2019%20m_%20veiklos%20ataskaita.pdf>
37. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2019 metų apžvalga. [žiūrėta 2020-10-20].
<<https://vaat.teismas.lt/data/public/uploads/2020/03/vaat-2019-m.-teismo-veiklos-apzvalga.pdf>>
38. Regionų apygardos administracinio teismo 2019 metų veiklos apžvalga. [žiūrėta 2020-10-20].
<<https://regionu.teismai.lt/naujienos/pristatome-regionu-apygardos-administracinio-teismo-2019-metu-veiklos-apzvalga/295>>

THE ADMINISTRATIVE DISPUTES COMMISSION: DEVELOPMENT AND PERSPECTIVES

Lionela Gelmanienė¹

Mykolas Romeris University

Aistė Jungaitytė²

Mykolas Romeris University

Summary

The article focuses on the development and prospects of the Administrative Disputes Commission. In modern society, the spectrum of socio-economic relations is constantly expanding and changing, on that basis, a list of areas in which the state is involved. In the Lithuanian legal system, the protection of the rights of individuals is ensured not only in courts, but also in out-of-court administrative dispute institutions). In essence, the establishment of a pre-trial dispute resolution procedure facilitates more expeditious verification of the legality of an individual administrative act or action, reducing the workload of administrative courts on that basis, reflecting the main aims of administrative justice as follows: the priority of the protection of individual rights over the interests of the state and quick and effective protection of individual rights. The article not only seeks to reveal the development of the Administrative Disputes Commission, but also the prospects of this Commission in dealing with administrative disputes. The article discusses the Central Commission for Administrative Disputes, County Administrative Disputes Commissions, Municipal Public Administrative Disputes Commissions. In regard to the Administrative Disputes Commission, this Commission acts as an independent quasi-court and is guided in its activities by The Law of the Republic of Lithuania on Pre-Trial Administrative Dispute Resolution, The Law of the Republic of Lithuania on Administrative Proceedings, and applies laws of the Republic of Lithuania post legislative acts as well as legislation of EU in different areas. It can be argued that the Commission is an out-of-court alternative to the respective jurisdiction of the district administrative court. After examining the complaint within a very short period, the Commission, creates preconditions for the prompt restoration of potentially violated rights or legitimate interests of a person, thus, the commission makes decisions promptly but also adequately protects the rights of individuals. The extension of the Commission's competences will not only allow for a much faster processing of complaints (requests) of individuals and more effective protection of

their rights and legitimate interests, but it will also reduce the large flow of cases in the courts of first instance.

Keywords: Administrative Dispute Commission, pre-trial administrative disputes resolution, out-of-court administrative dispute institutions, administrative process, human rights.