

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO

VIEŠOJO SAUGUMO FAKULTETAS



**VISUOMENĖS SAUGUMAS IR
VIEŠOJI TVARKA (14)**

Mokslinių straipsnių rinkinys

PUBLIC SECURITY AND PUBLIC ORDER (14)

Scientific articles

Kaunas 2015



Administracinės teisės doktrinos ir praktikos simbiozė užtikrinant efektyvią žmogaus teisių apsaugą

Symbiosis of Administrative Doctrine and Jurisprudence: Ensuring Effective Protection of Human Rights

15

*Mokslinių straipsnių rinkinys, skirtas
Lietuvos Respublikos administracinių teismų penkiolikmečiui*

15

Redaktorių kolegija:

Prof. dr. Rūta Adamonienė - redaktorių kolegijos pirmininkė (Mykolo Romerio universitetas, Lietuva)
Doc. dr. Algirdas Muliarčikas - atsakingas sekretorius (Mykolo Romerio universitetas, Lietuva)
Prof. dr. Vaiva Zuzevičiūtė (Mykolo Romerio universitetas, Lietuva)
Prof. dr. Petras Ancelis (Mykolo Romerio universitetas, Lietuva)
Prof. dr. Birutė Pranevičienė (Mykolo Romerio universitetas, Lietuva)
Prof. dr. Peteris Vucenlzdans (Rezeknės aukštoji švietimo mokykla, Latvija)
Prof. dr. Ligita Šimanskienė (Klaipėdos universitetas, Lietuva)
Doc. dr. Martina Blaškova (Žilinos universitetas, Slovakija)
Doc. dr. Saulius Greičius (Mykolo Romerio universitetas, Lietuva)
Doc. dr. Laima Ruibytė (Mykolo Romerio universitetas, Lietuva)
Doc. dr. Darius Urbonas (Mykolo Romerio universitetas, Lietuva)
Doc. dr. Loreta Bukšnytė-Marmienė (Vytauto Didžiojo universitetas, Lietuva)
Doc. dr. Gintaras Žilinskas (Kauno technologijos universitetas, Lietuva)
Doc. dr. Aurelija Pūraitė (Mykolo Romerio universitetas, Lietuva)
Doc. dr. Andrej Sotlar (Mariboro universitetas, Slovėnija)
Doc. dr. Iluta Arbidane (Rezeknės aukštoji švietimo mokykla, Latvija)
Doc. dr. Jekaterina Kartašova (Mykolo Romerio universitetas, Lietuva)
Dr. Rasa Dobržinskienė (Mykolo Romerio universitetas, Lietuva)
Dr. Piotr Bogdalski (Ščytno aukštoji policijos mokykla, Lenkija)
Dr. Andrzej Wawrzusiszyn (Sienos apsaugos mokymo centras, Lenkija)
Dr. Paulo Fernando Violante de Oliveira (Humanitarinių mokslų ir technologijų Lusofonos universitetas, Portugalija)
Lekt. Chiok Phaik Fern (Jalan universitetas, Malaizija)
Lekt. Uno Traat (Estijos saugumo mokslų akademija, Estija)
Konze Andre (Policijos akademija, Vokietija)

Redaktorių kolegija patvirtinta Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Tarybos posėdyje 2015-05-21.
Mokslinių straipsnių rinkinys leidžiamas Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakultete nuo 2008 m.
Kiekvieną straipsnį recenzavo 2 atitinkamos srities mokslininkai.

Autorių straipsnių kalba netaisyta.

Mokslo straipsnių rinkinio VISUOMENĖS SAUGUMAS IR VIEŠOJI TVARKA

Redaktorių kolegijos 2015 m. rugsėjo 30 d. posėdžio nutarimu leidinys rekomenduotas spausdinti.

Visos leidinio leidybos teisės saugomos. Šis leidinys arba kuri nors jo dalis negali būti dauginami, taisomi ar kitu būdu platinami be leidėjo sutikimo.

Žurnalas referuojamas EBSCO Publishing tarptautinėje duomenų bazėje

Adresas:
Mykolo Romerio universiteto
Viešojo saugumo fakultetas
V. Putvinskio g. 70, LT- 44211 Kaunas
El.paštas vsf@mruni.eu

Address:
Mykolas Romeris University
Faculty of Public Security
V. Putvinskio g. 70, LT- 44211 Kaunas
E-mail vsf@mruni.eu

Public Security and Public Order (14)
Scientific articles

Editorial Board

Prof. Dr. Rūta Adamonienė - Editor in Chief (Mykolas Romeris University, Lithuania)
Assoc. Prof. Dr. Algirdas Muliarčikas - Executive Secretary (Mykolas Romeris University, Lithuania)
Prof. Dr. Vaiva Zuzevičiūtė (Mykolas Romeris University, Lithuania)
Prof. Dr. Petras Ancelis (Mykolas Romeris University, Lithuania)
Prof. Dr. Birutė Pranevičienė (Mykolas Romeris University, Lithuania)
Prof. Dr. Peteris Vucenlzdans (Rezekne Higher Education Institution, Latvia)
Prof. Dr. Ligita Šimanskienė (Klaipėda University, Lithuania)
Assoc. Prof. Dr. Martina Blaškova (Žilina University, Slovakia)
Assoc. Prof. Dr. Saulius Greičius (Mykolas Romeris University, Lithuania)
Assoc. Prof. Dr. Laima Ruibytė (Mykolas Romeris University, Lithuania)
Assoc. Prof. Dr. Darius Urbonas (Mykolas Romeris University, Lithuania)
Assoc. Prof. Dr. Loreta Bukšnytė –Marmienė (Vytautas Magnus University, Lithuania)
Assoc. Prof. Dr. Gintaras Žilinskas (Kaunas University of Technology, Lithuania)
Assoc. Prof. Dr. Aurelija Pūraitė (Mykolas Romeris University, Lithuania)
Assoc. Prof. Dr. Andrej Sotlar (University of Maribor, Slovenia)
Assoc. Prof. dr. Iluta Arbidane (Rezekne Higher Education Institution, Latvia)
Assoc. Prof. dr. Jekaterina Kartašova (Mykolas Romeris University, Lithuania)
Dr. Rasa Dobržinskienė (Mykolas Romeris University, Lithuania)
Dr. Piotr Bogdalski (Police Academy in Szczytno, Poland)
Dr. Andrzej Wawrzusiszyn (Border Guard Training Center, Poland)
Dr. Paulo Fernando Violante de Oliveira (Lusophone University of Humanities and Technology, Portugal)
Lect. Chiok Phaik Fern (Jalan University, Malaysia)
Lect. Uno Traat (Police and Border Guard College, Estonia)
Konze Andre (Police Academy of Germany, Germany)

Each article is reviewed by 2 scientists.

Scientific articles have been published since 2008.

The journal is listed in the EBSCO Publishing International Database

© Mykolo Romerio universiteto
Viešojo saugumo fakultetas, 2015

TURINYS

	Psl.
Ingrida Ilgauskienė, Rasa Ragulskytė-Markovienė	2
VISUOMENĖS TEISĖ Į INFORMACIJĄ POVEIKIO APLINKAI VERTINIMO PROCESE: ĮGYVENDINIMO GALIMYBĖS IR TEISMŲ PRAKTIKA PUBLIC ACCESS TO INFORMATION DURING THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT PROCESS: IMPLEMENTATION POSSIBILITIES AND CASE LAW	
Aušra Kargaudienė	19
ŽMOGAUS TEISĖS GINANTYS PRINCIPAI ADMINISTRACINIAME PROCESE PRINCIPLES OF PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS	
Martin Köhler	31
THE REFORM OF THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION IN AUSTRIA - THEORETICAL BACKGROUND AND MAIN FEATURES OF THE SYSTEM ADMINISTRACINIŲ TEISMŲ SISTEMOS REFORMA AUSTRIJOJE. TEISMŲ SISTEMOS TEORINIS PAGRINDIMAS IR PAGRINDINIAI BRUOŽAI	
Egidijus Šileikis	64
OFICIALIOS ADMINISTRACINĖS DOKTRINOS REIŠMĖ KONSTITUCINEI NORMŲ PATIKRAI IR OFICIALIAI KONSTITUCINEI DOKTRINAI THE SIGNIFICANCE OF THE OFFICIAL ADMINISTRATIVE DOCTRINE FOR CONSTITUTIONAL VERIFICATION OF NORMS AND OF THE OFFICIAL CONSTITUTIONAL DOCTRINE	
Virgilijus Valančius, Aurimas Brazdeikis, Airė Keturakienė	101
ADMINISTRACINIO PROCESO VEIKSMINGUMO DIDINIMAS: TYRIMŲ BŪKLĖ IR PERSPEKTYVOS IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF ADMINISTRATIVE PROCESS: CURRENT STATUS AND FUTURE PROSPECTS OF RESEARCH	

VISUOMENĖS TEISĖ Į INFORMACIJĄ POVEIKIO APLINKAI VERTINIMO PROCESE: ĮGYVENDINIMO GALIMYBĖS IR TEISMŲ PRAKTIKA

Ingrida Ilgauskienė¹

¹Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakultetas, lektorė,
Putvinskio g. 70, LT-44211 Kaunas,
El.paštas: i.ilgauskiene@mruni.eu

Rasa Ragulskytė-Markovienė²

²Mykolo Romerio universiteto Teisės fakultetas, profesorė,
Vilniaus apygardos administracinis teismas, teisėja
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
El.paštas: r.markoviene@mruni.eu

Anotacija. Straipsnyje apžvelgiami teisės aktai, įtvirtinantys asmens teisę į informaciją apie aplinką. Išsamiai aptariama visuomenės teisė gauti informaciją planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo procese. Straipsnyje išryškunami esminiai teismų praktikos aspektai, susiję su teisės į informaciją įgyvendinimo galimybėmis poveikio aplinkai vertinimo srityje. Analizės išvadose pateikiama nuomonė ir įžvalgos teisės į informaciją poveikio aplinkai vertinimo procese įgyvendinimo klausimais.

Pagrindinės sąvokos: aplinkos apsauga, teisė į informaciją apie aplinką, poveikio aplinkai vertinimas, visuomenės dalyvavimas, Orhuso konvencija

ĮVADAS

Žmonijai visais laikais buvo aktualu gauti informaciją apie ją supančią aplinką bei joje vykstančius pokyčius. Priimant sprendimus aplinkosaugos srityje, visuomenės dalyvavimas yra itin svarbus: kiekvienas žmogus turi viziją, kaip apsaugoti ir kurti jį supančios aplinkos gerovę, bei žino savo ir bendruomenės, kuriai jis priklauso, poreikius.

Tikslas užtikrinti sveiką, švarią ir saugią aplinką visų pirma kyla iš Europos Sąjungos sutarties¹ 3 straipsnio 3 dalies, kurioje *inter alia* įtvirtinta, kad Sąjunga siekia Europos, kurioje vystymasis būtų tvarus, pagrįstas aukšto lygio aplinkos apsauga ir aplinkos kokybės gerinimu. Adekvati saugios aplinkos vertybė yra įtvirtinta ir ES pagrindinių teisių chartijoje². Europos Sąjungos (*toliau – ir Sąjunga, ES*) teisės aktų leidėjas siekia išlaikyti, saugoti ir gerinti aplinkos kokybę bei skatinti visuomenę aktyviai dalyvauti siekiant šio tikslo³.

Aplinkosauga priskiriama pasidalijamajai Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai⁴. Įgyvendinant visas Sąjungos politikos ir veiklos kryptis atsižvelgiama į aplinkos apsaugos reikalavimus⁵. Formuojant Sąjungos saugios aplinkos politiką, yra siekiama Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 191 straipsnyje įtvirtintų tikslų. Aplinkos politika yra grindžiama atsargumo principu bei principais, kad reikia imtis prevencinių veiksnių, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų

¹ Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. [2012] OL C 326/01.

² Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. [2012] OL C326/393, 37 straipsnis.

³ Byla C-260/11, *The Queen, prašoma David Edwards ir Lilian Pallikaropoulos prieš Environment Agency ir kt.* [2013]. [2013] OL C156/5.

⁴ Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, *supra note 2*, 4 straipsnio 2 dalies e punktas.

⁵ *Ibid.*, 11 straipsnis.

būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad atlygina teršėjas⁶. Tam, kad šie principai būtų sėkmingai įgyvendinami, ES teisės aktų leidėjas siekia į šių principų įgyvendinimo procesus įtraukti ir visuomenę bei kitus suinteresuotus asmenis, reglamentuodamas jų teisę į informaciją bei teisę dalyvauti sprendimo priėmimo procesuose.

Straipsnio tikslas - apžvelgti pagrindinius tarptautinius, Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos nacionalinius teisės aktus, įtvirtinančius asmens teisę į informaciją apie aplinką, išskiriant planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo proceso dalyvių teisę į informaciją apie galimą planuojamos ūkinės veiklos poveikį aplinkai. **Tyrimo objektas** – planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo proceso dalyvių teisę į informaciją apie galimą planuojamos ūkinės veiklos poveikį aplinkai teisinis reglamentavimas ir taikymo praktika tarptautinėje, Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos nacionalinėje teisėje.

Tyrimo metodai. Kokybinės analizės ir dokumentų analizės metodai taikyti vertinant egzistuojantį teisės į informaciją poveikio aplinkai vertinimo srityje procese teisinį reguliavimą, tarptautinių organizacijų teisės aktus, teismų praktiką, išryškinant pagrindinius suformuotos teismų praktikos aspektus. Taikant šiuos metodus, siekiama kompleksiskai atskleisti teisės į informaciją poveikio aplinkai vertinimo procese koncepciją, požymius ir Lietuvos Respublikos nacionalinėje teisėje taikymo teisinės prielaidas. Loginis analitinis metodas taikomas analizės metu surinktos informacijos pagrindu formuojant tarpines ir galutines išvadas. Apibendrinimo metodas buvo taikytas kartu su loginiu analitiniu metodu ir padėjo atliktu tyrimo pagrindu pateikti išvadas ir siūlymus dėl teisės į informaciją poveikio aplinkai vertinimo procese.

TARPTAUTINIAI TEISĖS AKTAI, REGLAMENTUOJANTYS VISUOMENĖS TEISĘ Į INFORMACIJĄ - ORHUSO⁷ IR ESPOO KONVENCIJOS⁸

Orhuso konvencija (*toliau – ir Konvencija*) yra geriausiai žinomas tarptautinis teisės aktas, kuris užtikrina asmens teisę gauti informaciją aplinkos klausimais, dalyvauti priimančioms aplinkosauginiams sprendimams bei kreiptis į teismus aplinkos klausimais⁹. Joje įtvirtinti pagrindiniai principai yra perkelti į įvairius Europos Sąjungos bei valstybių narių nacionalinius teisės aktus, taip pat reglamentuojančius poveikio aplinkai vertinimą.

Orhuso konvencija yra natūrali ištaka ankstesnių veiksmų ir priimtų dokumentų:¹⁰ Stokholmo deklaracijos dėl žmogų supančios aplinkos¹¹ 1 principas, Rio de Žaneiro deklaracijos dėl aplinkos ir plėtros¹² 10 principas; Generalinės Asamblėjos rezoliucija Nr. 37/7 dėl Pasaulinės gamtos chartijos¹³ bei rezoliucija Nr. 45/94 dėl būtinumo užtikrinti sveiką aplinką siekiant žmonių

⁶ Platesnę ES sutarčių nuostatų ir principų aplinkosaugos srityje analizę žr.: Ragulskytė-Markovienė, R. Europos Sąjungos aplinkos teisė: raida ir perspektyvos. *Teisė*. 2011, 78: 93-103.

⁷ Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimančioms sprendimams ir teisės kreiptis į teismus aplinkos klausimais (Orhuso konvencija). *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 73-2572.

⁸ Jungtinių Tautų poveikio aplinkai įvertinimo tarpvalstybiniame kontekste konvencija (ESPOO konvencija). *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 92.

⁹ Platesnę Orhuso konvencijos nuostatų analizę žr.: Ragulskytė-Markovienė, R. Orhuso konvencijos ir jos įgyvendinimo galimybės Lietuvoje. *Teisė*. 2003, 47: 115-133.

¹⁰ Orhuso konvencija, *supra note 7*, preambulė.

¹¹ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm declaration), (priimta 1972 m. birželio 16 d.), U.N. Doc. A/Conf.48/14/Rev. 1(1973); 11 ILM 1416 (1972), [žiūrėta 2015-03-13]. <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>>.

¹² Rio Declaration on Environment and Development (Rio Declaration), (priimta 1992 m. birželio 13 d.), UN Doc. A/CONF.151/26 (vol. I); 31 ILM 874 (1992), [žiūrėta 2015-03-13]. <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>>.

¹³ General Assembly Resolution No 37/7. World Charter for Nature, (priimta 1982 m. spalio 28 d.), G.A. Res. 37/7, U.N. GAOR, 37th Sess., Supp. No. 51, at 17, U.N. Doc. A/37/51 (1982); 22 ILM 455 (1983), [žiūrėta 2015-03-13]. <<http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>>.

gerovės¹⁴; Europos aplinkos ir sveikatos chartija¹⁵, priimta Pasaulio sveikatos organizacijos pirmojoje Europos šalių konferencijoje „Aplinka ir sveikata“ Frankfurte prie Maino, Vokietijoje.

Šiame straipsnyje bus nagrinėjamas tik pirmasis Orhuso konvencijos ramstis – teisė į informaciją, kuri taip pat yra pripažįstama kaip asmens saviraiškos laisvės pagrindu užtikrinamų teisių dalis. Orhuso konvencijos 4 ir 5 straipsniuose yra reglamentuota aktyvi ir pasyvi teisė į informaciją¹⁶.

Orhuso konvencijos 4 straipsnyje yra įtvirtinta pasyvi teisė gauti informaciją, t. y. visi asmenys turi teisę gauti informaciją, vadovaudamiesi nacionalinės teisės aktais ta forma, kuria yra prašoma, pateikę prašymą žodžiu arba raštu valstybinei institucijai (1 dalis), nebent valstybės institucija, kuriai pateiktas prašymas, neturi prašomos informacijos apie aplinką; prašymas yra akivaizdžiai nepagrįstas arba labai nekonkrečiai suformuluotas; arba prašymas susijęs su dar rengiama medžiaga arba valstybės institucijų vidaus korespondencija, kai tokia išimtis nustatyta nacionalinės teisės aktuose arba įprastinėje praktikoje, atsižvelgiant į viešąjį interesą, kurį tenkintų tokios informacijos paskelbimas (4 straipsnio 3 ir 4 dalys).

Valstybės institucija gali atsisakyti perduoti informaciją, kurios ji fiziškai neturi ir pagal jos vykdomas funkcijas tokios informacijos valdymas jai nėra priskirtas – tokiu atveju, vadovaujantis Orhuso konvencijos preambule bei 1 ir 3 straipsnių nuostatomis, valstybės institucija turėtų nukreipti besikreipiantį asmenį į instituciją, kuri šią informaciją valdo ir gali pateikti susipažinimui, arba savo iniciatyva kreiptis į tokią informaciją turinčią instituciją apie tai informuojant interesantą¹⁷.

Atsisakymas pateikti prašomą informaciją gali būti motyvuojamas tuo, jog prašymas yra akivaizdžiai nepagrįstas, tačiau tai jokių būdu negali būti grindžiama tuo, jog asmuo prašo didelio kiekio ar sudėtingos informacijos – tam yra numatytas papildomas informacijos pateikimo terminas bei formatas (pvz., elektroninėje laikmenoje)¹⁸. Kas yra laikytina nekonkrečiai suformuluotu prašymu, yra palikta spręsti nacionaliniam įstatymų leidėjui.

Valstybės institucija taip pat gali atsisakyti pateikti prašomą informaciją, jei prašymas susijęs su dar rengiama medžiaga arba valstybės institucijų vidaus korespondencija (4 straipsnio 3 dalies c punktas). Tačiau svarbu pažymėti, jog suinteresuota visuomenė ar atskiras jos narys gali būti suinteresuotas susipažinti su rengiama informacija (jei rengiama medžiaga yra skirta sprendimo priėmimo procesui), kad galėtų tinkamai dalyvauti sprendimo priėmimo procese. Net ir tuo atveju, kai atsakingos valstybinės institucijos yra prašoma neapdorotų duomenų, pastaroji gali šiuos duomenis pateikti, atitinkamai informuodama apie tai prašantį asmenį¹⁹.

Atsisakymas pateikti informaciją, kuri yra įvardijama kaip vidaus korespondencija, gali būti pateisinamas, siekiant apsaugoti šiuos asmenis, jei yra prašoma valstybės institucijos atskirų darbuotojų asmeninės nuomonės, tačiau jei ši informacija yra pateikta valstybės institucijos kaip

¹⁴ General Assembly Resolution No 45/94. Need to ensure a healthy environment for the well-being of individuals, (priimta 1990 m. gruodžio 14 d.), 68th plenary meeting, A/RES/45/94, [žiūrėta 2015-03-13]. <<http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r094.htm>>.

¹⁵ European Charter on Environment and Health, (priimta 1989 m. gruodžio 8 d.), UN Doc. WHO/EURO(05)/E8/no.35, [žiūrėta 2015-03-13]. <<http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/pages/european-environment-and-health-process-ehp/past-conferences-on-environment-and-health/first-ministerial-conference-on-environment-and-health,-frankfurt-am-main,-1989/european-charter-on-environment-and-health>>.

¹⁶ United Nations Economic Commission for Europe, „The Aarhus Convention: An Implementation Guide“, 2014:20, [žiūrėta 2015-03-13]. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf>.

¹⁷ Ibid., 83.

¹⁸ Ibid., 85.

¹⁹ Ibid., 85; „Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/54 concerning compliance by the European Union“, Thirty-ninth meeting of Compliance Committee, Geneva, 11–14 December 2012; ECE/MP.PP/C.1/2012/12, §75, [žiūrėta 2015-03-13]. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-39/ece.mp.pp.c.1.2012.12.as_submitted.pdf>.

konsultanto, kuriam įstatymų nustatyta tvarka yra numatyta pareiga pateikti savo oficialią nuomonę sprendimo priėmimo procese, tai yra laikytina vieša informacija²⁰.

Informacijos pateikimas taip pat gali būti ribojamas, jei jos paskelbimas darytų neigiamą poveikį valstybės institucijų darbo slaptumui, tarptautiniams santykiams arba visuomenės saugumui; teisingumo vykdymui; komercinės ir pramoninės informacijos slaptumui; intelektinės nuosavybės teisėms; asmens duomenų slaptumui; trečiosios šalies interesams; arba aplinkai, apie kurią būtų atskleista informacija (4 straipsnio 4 dalis).

Skirtingai negu Orhuso konvencijos 4 straipsnyje įvardyta informacija, susijusi su aplinka, kuri yra labai plataus pobūdžio, 5 straipsnyje nurodyta informacija yra susisteminta į tam tikras kategorijas – su valstybės institucijos funkcijomis susijusi informacija apie aplinką; informacija apie planuojamą ir vykdomą veiklą, galinčią daryti didelį poveikį aplinkai; informacija apie bet kokią neišvengiamą grėsmę žmonių sveikatai arba aplinkai, kurią kelia žmonių veikla arba gamtinės priežastys. 5 straipsnyje yra įtvirtinta aktyvi teisė į informaciją, kurios pagrindiniai požymiai yra šie: informacinių šaltinių skaidrumas ir prieinamumas; skubi informacijos sklaida esant realiai grėsmei visuomenės sveikatai bei saugumui; įvairių teisės aktų ir politinių dokumentų sklaida; laisvas priėjimas prie informacijos per įvairias elektronines priemones. Pagal šį straipsnį valstybės institucija savo iniciatyva privalo platinti informaciją apie aplinką be atskiro prašymo.

Orhuso konvencijoje įtvirtinti išipareigojimai į ES teisę yra perkelti keliais ES teisės aktais, taip pat ir Reglamentu (EB) Nr. 1367/2006²¹, užtikrinant visuomenės teisę gauti Bendrijos institucijų ar organų turimą informaciją apie aplinką, kurią pastarieji gauna ar parengia, ir nustatant naudojimosi šia teise pagrindines sąlygas bei praktines priemones; bei užtikrinant, kad informacija apie aplinką palaipsniui būtų pateikiama ir platinama visuomenei, siekiant, jog ji būtų kuo plačiau sistemiškai prieinama ir platinama (1 straipsnio 1 dalies a ir b punktai). Kalbant apie pirmojo Orhuso konvencijos ramstį, t. y. konkrečiai teisę į informaciją, ji yra išsamiai reglamentuota Direktyvoje 2003/4/EB²².

Teisė į informaciją nėra ribojama nacionalinių sienų – jei planuojama ūkinė veikla gali turėti neigiamą poveikį kitos šalies aplinkai, visuomenės informavimo bei konsultavimo aspektai tarpvalstybiniame kontekste yra įtvirtinti Konvencijoje dėl poveikio aplinkai vertinimo tarpvalstybiniame kontekste (vadinamoji ESPOO konvencija). ESPOO konvencijoje numatyta pareiga informuoti visuomenę tiek tos valstybės, kurioje yra planuojama veikla, tiek tos valstybės, kurioje planuojama veikla gali turėti neigiamą tarpvalstybinį poveikį (3 straipsnis). Konvencijoje numatyta pareiga surengti konsultacijas su atitinkamą poveikį patiriančia šalimi dėl planuojamos veiklos potencialaus tarpvalstybinio poveikio ir priemonių jam sumažinti arba pašalinti (5 straipsnis).

ESPOO konvencijos pagrindu yra įsteigtas Įgyvendinimo komitetas, kuris teikia pagalbą šalims, tačiau neturi teisminės institucijos įgaliojimų. Į šį komitetą gali kreiptis šalys, manančios, jog dėl planuojamos ūkinės veiklos yra grėsmė jų šalies aplinkai, arba pats komitetas gali pradėti tyrimą savo iniciatyva, jei yra žinoma apie galimą konvencijoje įtvirtintų teisinių principų nesilaikymo atvejį. Įgyvendinimo komitetas taip pat siekia kiek įmanoma daugiau skaidrumo ir atvirumo, tačiau jis neturi lemiamo sprendimo įtraukti visuomenės į sprendimo priėmimo procesą galios.

²⁰ Ibid., *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 85.

²¹ Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. rugsėjo 6 d. Reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 dėl Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimanant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams. [2006] OL L264/13.

²² Europos Parlamento ir Tarybos 2003 m. sausio 28 d. Direktyva Nr. 2003/4/EB dėl visuomenės galimybių susipažinti su informacija apie aplinką. [2003] OL L 41/26.

Į Įgyvendinimo komitetą dėl Ukrainos *Bystroe* įgyvendinamo kanalo projekto atitikimo ESPOO konvencijos teisinėms nuostatomis kreipėsi Rumunija²³, dėl *Metsamor* atominės elektrinės statymo Armėnijoje kreipėsi Azerbaidžanas²⁴. Atitinkamai Įgyvendinimo komitetas savo ruožtu yra pradėjęs tyrimą dėl Ukrainos *Rivnės* atominės elektrinės²⁵ bei Jungtinės Karalystės planuojamų statybos darbų *Hinkley Point C* atominėje elektrinėje²⁶. Lietuvai svarbiu atveju Įgyvendinimo komitetas pareiškė, kad Lietuvos pastabos Baltarusijai dėl statomos Astravo AE yra pagrįstos, ir pripažino, kad pastaroji pažeidžia šios konvencijos teisinės nuostatos dėl kaimyninės šalies visuomenės informavimo, dėl poveikio aplinkai vertinimo dokumentų teikimo kitai šaliai išvadoms gauti, dokumentų turinio, planuojamos ūkinės veiklos alternatyvų nagrinėjimo ir galutinio sprendimo dėl veiklos lestinimo²⁷. Baltarusija įpareigota tęsti poveikio aplinkai vertinimo procedūrą vadovaujantis ESPOO konvencija bei atsakyti į Lietuvos užduotus klausimus ir komentarus.

Kaip ir Orhuso konvencijos, taip ir ESPOO konvencijos nuostatos yra perkeltos tiek į Europos Sąjungos, tiek ir atskirų valstybių narių, ratifikavusių šią konvenciją, nacionalinę teisę.

POVEIKIO APLINKAI VERTINIMO DIREKTYVOJE²⁸ ĮTVIRTINTA TEISĖ Į INFORMACIJĄ

Vienas iš pagrindinių Europos Sąjungos teisės aktų, užtikrinančių asmenų teisę į informaciją – poveikio aplinkai vertinimo (PAV) direktyva. Jis yra skirtas užtikrinti, kad projektai, kurie gali turėti esminį poveikį aplinkai, būtų tinkamai numatyti, įvardyti ir įvertinti prieš juos tvirtinant bei prisiimant bet kokius įsipareigojimus. Prieš priimant sprendimą dėl projekto turi būti renkama informacija, nustatomas ir įvertinamas to projekto galimas poveikis aplinkai²⁹. Tai yra daroma gaunamos informacijos pagrindu iš subjektų, rengiančių planuojamos ūkinės veiklos PAV ataskaitą, iš nepriklausomų šaltinių, aplinkosaugos valstybinių ar nevyriausybinių organizacijų, ir, be abejojimo, iš visuomenės.

PAV direktyva įtvirtina sistemine procedūra, reikalaujančią atlikti PAV prieš priimant sprendimą dėl planuojamos ūkinės veiklos įgyvendinimo, t. y. surinkti sprendimo priėmimui dėl planuojamos veiklos poveikio ir pasekmių aplinkai reikalingą informaciją bei skatinti aplinkai saugią ir darnią plėtrą, įvardijant tinkamus stiprinimo bei poveikio aplinkai mažinimo instrumentus³⁰.

²³ ESPOO konvencijos Įgyvendinimo komiteto sprendimas EIA/IC/S/1 Ukraina, [žiūrėta 2015-03-15] <http://www.unece.org/env/eia/implementation/eia_ic_s_1.html>.

²⁴ ESPOO konvencijos Įgyvendinimo komiteto sprendimas EIA/IC/S/3 Armėnija, [žiūrėta 2015-03-15] <http://www.unece.org/env/eia/implementation/eia_ic_s_1.html>.

²⁵ ESPOO konvencijos Įgyvendinimo komiteto sprendimas EIA/IC/CI/4 Ukraina, [žiūrėta 2015-03-15] <<http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/environmental-impact-assessment/areas-of-work/review-of-compliance/committee-initiative/eiaicci4-ukraine.html>>.

²⁶ ESPOO konvencijos Įgyvendinimo komiteto sprendimas EIA/IC/CI/5 Jungtinė Karalystė, [žiūrėta 2015-03-15] <<http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/environmental-impact-assessment/areas-of-work/review-of-compliance/committee-initiative/eiaicci5-united-kingdom.html>>.

²⁷ 2013 m. balandžio 16 d. Aplinkos ministro Valentino Mazuronio pranešimas spaudai, [žiūrėta: 2015-03-13] <http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=12960>. ESPOO konvencijos Įgyvendinimo komiteto sprendimas EIA/IC/S/4 Baltarusija, [žiūrėta 2015-03-15] <http://www.unece.org/env/eia/implementation/eia_ic_s_4.html>.

²⁸ Europos Parlamento ir Tarybos 2011 m. gruodžio 13 d. Direktyva Nr. 2011/92/ES dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo. [2012] OL L 26/1.

²⁹ Europos Komisijos pranešimas spaudai „Aplinka. Poveikio aplinkai vertinimas dabar geriau pritaikytas vartotojų reikmėms“, 2012 m. vasario 17 d., [žiūrėta 2015-03-13]. <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-145_lt.htm>.

³⁰ „Practical guidance on the SEA and EIA directives training“, by Joint Assistance to Support Projects in European Regions, 2013:38, [žiūrėta 2015-03-13] <<http://www.jaspersnetwork.org/plugins/servlet/documentRepository/displayDocumentDetails?documentId=121>>.

PAV direktyvoje yra įtvirtinti pagrindiniai PAV proceso etapai, t. y. projekto parengimas, kompetentingos institucijos informavimas, projektų atranka vertinimui, apimties nustatymas, aplinkos studijos, aplinkosauginės informacijos pateikimas atsakingoms institucijoms, turimos aplinkosauginės informacijos įvertinimas, konsultavimasis su aplinkosaugos valdžios institucijomis, kitomis suinteresuotomis šalimis bei visuomene, kompetentingų institucijų turimos aplinkosauginės informacijos svarstymas prieš priimant sprendimą dėl leidimo imtis planuojamos ūkinės veiklos, visuomenės informavimas apie PAV sprendimą, stebėseną (monitoringas)³¹.

Įgyvendinant visuomenės teisę gauti informaciją apie aplinką bei dalyvavimą sprendimo priėmimo procese, itin reikšmingi šie etapai: projektų atranka vertinimui, aplinkosauginės informacijos pateikimas atsakingoms institucijoms, konsultavimasis su aplinkosaugos valdžios institucijomis, kitomis suinteresuotomis šalimis bei visuomene.

Projektų atrankos vertinimui etape planuojamos ūkinės veiklos savininkas (užsakovas) pateikia kompetentingai nacionalinei institucijai turimą informaciją apie planuojamą ūkinę veiklą, kurios pagrindu yra atliekamas vertinimas, ar šiai ūkinei veiklai yra reikalingas poveikio aplinkai vertinimas (PAV direktyvos 2 ir 4 straipsniai). Papildomai kompetentingos institucijos gali paprašyti bei naudotis informacija, kurią pateikia valdžios institucijos bei suinteresuota visuomenė (PAV direktyvos preambulės 7 punktas). Šiame PAV etape nenumatytas privalomas visuomenės informavimas ar konsultavimas, t. y. atlikdamos pateikto prašymo dėl planuojamos ūkinės veiklos vertinimo analizę, kompetentingos institucijos gali savarankiškai nuspręsti, ar privalomas PAV direktyvos 4 straipsnio 2 dalies b punkte įvardytų projektų PAV. Valstybėms narėms suteikta diskrecija nuspręsti dėl ribų bei kriterijų, pagal kuriuos yra sprendžiama, ar turi būti atliekamas konkretaus projekto poveikio aplinkai vertinimas. Tačiau tokią diskreciją riboja PAV direktyvos 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta pareiga atlikti projektų, kurie gali daryti reikšmingą poveikį aplinkai, be kita ko, dėl savo pobūdžio, masto ar vietos poveikio aplinkai, vertinimą³².

Kitas svarbus aspektas, kuris turėtų būti įvertintas prieš priimant sprendimą dėl leidimo vykdyti planuojamą ūkinę veiklą, tai kumuliatyvios projekto pasekmės. Net nedidelis projektas gali daryti didelį poveikį aplinkai, jei įgyvendinamas vietovėje, kurioje PAV direktyvos 3 straipsnyje išvardyti aplinkos veiksniai, kaip antai fauna ir flora, dirvožemis, vanduo, klimatas arba kultūros paveldas, yra jautrūs mažiausiam pokyčiui³³ ir jei dėl savo pobūdžio, masto ar vietos ir galbūt dėl sąsajos su kitais projektais jie gali daryti reikšmingą poveikį aplinkai³⁴.

Kita vertus, vertinant poveikį aplinkai, taip pat turėtų būti atsižvelgiama tiek į galimą tiesioginį, tiek ir į netiesioginį poveikį jai (PAV direktyvos 3 straipsnis). Byloje *Abraham ir kiti* Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (*toliau – ir ESTT*) yra nusprendęs, kad, atliekant projekto ar jo pakeitimo poveikio aplinkai vertinimą, turi būti atsižvelgiama tiek į tiesioginį šiuo projektu numatytų darbų poveikį aplinkai, tiek į poveikį aplinkai, kuris gali būti sukeltas naudojant ir eksploatuojant objektus, sukurtus šiais darbais, t. y. vertinti ne tik numatomus darbus, bet, visų

³¹ Ibid. 40.

³² Byla C-531/13, *Marktgemeinde Straßwalchen ir kt. prieš Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend*. [2015]. EU:C:2015:79. OL nepaskelbta. § 40; byla C-244/12, *Salzburger Flughafen GmbH prieš Umweltsenat* [2013]. EU:C:2013:203. OL nepaskelbta. § 29.

³³ Byla C-392/96, *Europos Bendrijų Komisija prieš Airiją* [1999]. [1999] OL C 366/6. § 66.

³⁴ Byla C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA prieš Ayuntamiento de Madrid* [2008]. [2008] OL C 236/2. § 52.

pirma, įgyvendintino projekto poveikį³⁵. Adekvati nuostata taip pat yra įtvirtinta ir byloje *Ecologistas en Acción-CODA* prieš *Ayuntamiento de Madrid*³⁶.

PAV direktyvos 3 straipsnyje kompetentingai aplinkosaugos institucijai nustatyta platesnė pareiga pačiai įvertinti poveikį aplinkai. Tai reiškia, kad surinkta informacija turi būti nagrinėjama iš esmės ir svarstoma galimybė prireikus ją papildyti kitais duomenimis (tai yra platesnė nuostata nei PAV direktyvos 8 straipsnyje įtvirtinta nuostata, numatanti pareigą atsižvelgti į konsultacijų rezultatus ir informaciją, surinktą pagal PAV direktyvos 5–7 straipsnius, vykdant leidimo procedūrą). Taigi kompetentinga aplinkosaugos institucija turi atlikti ir tyrimą, ir analizę tam, kad galėtų kuo išsamiau įvertinti tiesioginį ir netiesioginį atitinkamo projekto poveikį aplinkos veiksniams ir jų tarpusavio sąveikai³⁷.

Sprendžiant, ar planuojama ūkinė veikla turi būti vertinama vadovaujantis PAV direktyvos bei nacionalinės teisės nuostatomis, kompetentingos institucijos gali kreiptis į kitas institucijas ar visuomenę, kuri suinteresuota šiuo projektu, dėl papildomos informacijos ar nuomonės pateikimo, tačiau šiame etape nei visuomenės informavimas, nei konsultavimas nėra privalomas. ES teisės aktai bei ESTT praktika (pvz. sprendimai jau minėtose bylose *Abraham ir kiti*, *Ecologistas en Acción-CODA* prieš *Ayuntamiento de Madrid*) draudžia projektų išskaidymą, siekiant išvengti privalomo poveikio palinkai vertinimo, įvedant papildomą sąlygą, kad gali būti vertinama ne tik pati planuojama ūkinė veikla, bet ir šio projekto sukurtų rezultatų ar sąsajų su kitais projektais galimas poveikis. Taip pat reikėtų atkreipti dėmesį, jog planuojamos ūkinės veiklos atrankos vertinimas yra atliekamas iš esmės išnagrinėjus kompetentingos institucijos surinktą informaciją bei, esant poreikiui, paprašius papildomos informacijos ar atlikus papildomus tyrimus bei analizę. Kompetentingos institucijos taip pat gali pasinaudoti informacija, kuri jau buvo pateikta kitų projektų ankstesniems vertinimams.

Konsultavimasis su aplinkosaugos valdžios institucijomis, kitomis suinteresuotomis šalimis bei visuomene yra įtvirtintas PAV direktyvos 6 straipsnyje. Jame numatyta pareiga suteikti galimybę tiek projektui suinteresuotoms institucijoms (1 dalis), tiek ir visuomenei (2-6 dalys) pareikšti nuomonę dėl valstybės ir privačių subjektų pateiktos informacijos ir dėl sutikimo davimo planuojamai veiklai. Į konsultacijų metu gautus rezultatus bei surinktą informaciją turi būti atsižvelgiama vykdant leidimo procedūrą (PAV direktyvos 8 straipsnis), tačiau kompetentingos aplinkosaugos institucijos neįpareigojamos papildomai atlikti analizę ar tyrimą, t. y. nagrinėti šią informaciją iš esmės³⁸.

Visuomenės nuomonė nėra privaloma kompetentingai institucijai, ji yra rekomendacinio pobūdžio, pvz., kai yra pateiktas prašymas dėl planuojamos ūkinės veiklos atitinkamoje teritorijoje, kurioje yra prioritetas natūralių buveinių tipas ir (arba) prioritetinga rūšis, kompetentinga institucija gali neatsižvelgti į visuomenės nuomonę, o vadovautis įpareigojančiomis viršesnio visuomenės

³⁵ Byla C-2/07, *Paul Abraham ir kt. prieš Région Wallonne ir kt.* [2008]. OL C 107/6. § 16-17 ir 43-45. Valonijos regione buvo nuspręsta sudaryti sąlygas Lježo-Bierset oro uostą eksploatuoti visą parą ir 365 dienas per metus krovinių gabenimo oru verslui, oro uoste nutiesiant ir praplatinant pakilimo takus, pastatant skrydžių valdymo bokštą bei įrengiant išvažiavimo takus ir parkavimo zonas. Tiesioginių atliktų darbų poveikis aplinkai nėra esminis, tačiau dėl tam sudarytų sąlygų šiame oro uoste buvo padidintos veiklos apimtys ir kartu skrydžių intensyvumas, kas įtakoją vietinių gyventojų nepasitenkinimą.

³⁶ *Ecologistas en Acción-CODA* prieš *Ayuntamiento de Madrid*, *supra* note 33, § 39. Šioje byloje Madrido savivaldybės tarybos narys, atsakingas už urbanistikos, būsto ir infrastruktūrų valdymą patvirtino įvairius greitkelio M-30, nutiesto aplink Madrido miestą, pertvarkymo ir pagerinimo projektus, suskaidydami bendrą projektą „Madrid calle 30“ į penkiolika savarankiškų, atskirai nagrinėtinų subprojektų, kai bendro projekto įgyvendinimas lems eismo padidėjimą beveik 25 % ir reikės atlikti daug įvairių darbų M-30 aplinkinėje miesto zonoje.

³⁷ Byla C-50/09, *Europos Komisija prieš Airiją* [2011]. [2011] OL C130/3. §39-41, 44.

³⁸ *Ibid.*, § 41.

intereso priežastimis³⁹. Nors ši procedūra yra privaloma prieš išduodant leidimą, tačiau visuomenės nuomonės gavimo tikslas yra padėti kompetentingai institucijai priimti sprendimą išduoti arba neišduoti sutikimą planuojamai veiklai.

Visuomenės informavimas apie priimtą sprendimą leisti ar neleisti vykdyti planuojamą ūkinę veiklą yra reglamentuotas PAV direktyvos 9 straipsnyje. Valstybės narės privalo nacionaliniuose teisės aktuose numatyta tvarka paskelbti apie priimtą sprendimą dėl leidimo ar neleidimo vykdyti planuojamą ūkinę veiklą⁴⁰. Paskelbimo tikslas – suteikti visuomenei informaciją apie galimą planuojamos ūkinės veiklos poveikį aplinkai bei teisę asmenims, manantiems, jog planuojama ūkinė veikla darys jiems neigiamą poveikį, teisės aktų nustatyta tvarka pateikti skundą. Visuomenės informavimas apie priimtą sprendimą susijęs su teise kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais, kurią garantuoja Orhuso konvencijos 9 straipsnis.

Paminėtinas ir PAV direktyvos 7 straipsnis, kuriame yra numatyta pareiga informuoti kitos šalies institucijas ir visuomenę, jei planuojama ūkinė veikla gali turėti tarpvalstybinį efektą, t. y. PAV direktyva įtvirtina pareigą atlikti visapusi projektų PAV, nesvarbu, ar tai bus vienas tarpvalstybinis projektas, ar keli projektai, kurie kartu gali daryti reikšmingą poveikį aplinkai⁴¹. Taip pat svarbu pažymėti, jog teisė į informaciją tarpvalstybiniu lygmeniu privalo būti užtikrinama ne tik valstybės institucijoms, bet ir visuomenei.

LIETUVOS TEISĖS AKTAI, ĮTVIRTINANTYS VISUOMENĖS TEISĘ Į INFORMACIJĄ PAV PROCESE

Atitinkamos Orhuso konvencijos ir PAV direktyvos nuostatos yra perkeltos į valstybių narių nacionalinę teisę. Lietuvos Respublikos teisėje tai yra reglamentuota Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatyme (toliau – ir PAV įstatymas)⁴².

Teisė į informaciją yra įtvirtinta PAV įstatymo 12 ir 13 straipsniuose. Orhuso konvencijos 4 straipsnyje garantuojama teisė gauti valstybinės institucijos disponuojamą informaciją apie aplinką yra įtvirtinta PAV įstatymo 12 straipsnyje, papildomai numatant, jog šią pareigą turi visos valstybės ar savivaldybių institucijos, disponuojančios informacija apie aplinką, reikalinga poveikio aplinkai vertinimui atlikti (1 dalis). PAV įstatyme taip pat yra numatyta teisė visiems poveikio aplinkai vertinimo proceso dalyviams teikti dokumentus atsakingai institucijai ir gauti atsakymus iš jos (2 dalis), kaip tai yra reglamentuota PAV direktyvos preambuleje ir 6 straipsnyje.

PAV įstatymo 13 straipsnyje įtvirtinta suinteresuotos visuomenės pasyvioji teisė gauti informaciją iš kitų planuojamos ūkinės veiklos PAV proceso dalyvių apie galimą planuojamos ūkinės veiklos poveikį aplinkai PAV proceso metu, ir šią teisę savo lėšomis privalo subjekts, planuojantis ūkinę veiklą (13 straipsnio 1-3 dalys).

PAV įstatyme taip pat yra įtvirtinti atvejai, kai valstybinės institucijos gali atsisakyti pateikti prašomą informaciją – jei, vadovaujantis Lietuvos Respublikos teisės aktais, planuojamos ūkinės veiklos savininko pateikta informacija yra laikoma konfidencialia arba yra apsaugota intelektualinės nuosavybės teisių (13 straipsnio 4 dalis). Kitų atvejų, reglamentuotų Orhuso konvencijos 4 straipsnyje, PAV įstatyme nėra numatyta.

³⁹ Tarybos 1992 m. gegužės 21 d. Direktyva 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos. [1992] OL L 206/7; 6 straipsnio 4 dalis; byla C-258/11, *Peter Sweetman ir kiti prieš An Bord Pleanála* [2013]. [2013] OL C156/4. § 7.

⁴⁰ *Ibid.*, § 55-59.

⁴¹ Byla C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten prieš Kärntner Landesregierung* [2009]. [2010] OL C24/7. § 51.

⁴² Lietuvos Respublikos planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996, Nr.82-1965. Platesnę PAV teisinio reguliavimo analizę žr.: Ragulskytė-Markovienė, R. Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo teisinio reguliavimo problemos. *Teisė*. 2009, 72: 35-49.

PAV įstatymo 11 straipsnyje yra įtvirtinti tarpvalstybinio poveikio aplinkai vertinimo bendradarbiaujant su kita Europos Sąjungos valstybe nare aspektai, numatant pareigą informuoti kitą ES valstybę narę, jei planuojama ūkinė veikla turės, arba manoma, kad gali turėti reikšmingą poveikį jos aplinkai.

Vyriausybės nutarimu patvirtintu aprašu yra reglamentuota informacijos apie aplinką teikimo visuomenei tvarka⁴³. Joje yra numatyta, jog dėl informacijos gali kreiptis tiek fizinis, tiek juridinis asmuo bei pateikti rašytinį ar žodinį prašymą.

Jeigu rašytinį prašymą gauna valstybinė institucija, kuri nedisponuoja šia informacija, ji ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo gavimo persiunčia prašymą institucijai, turinčiai prašomą informaciją, ir apie tai per 3 darbo dienas nuo prašymo persiuntimo informuoja apie tai pareiškėją (Aprašo 10 punktas). Informacija pareiškėjui yra pateikiama per 14 kalendorinių dienų nuo prašymo pateikimo (Orhuso konvencijoje yra numatytas vieno mėnesio terminas)⁴⁴.

Apraše yra numatyta daugiau nei dešimt atvejų, kai visuomenei gali būti atsisakyta pateikti prašomą informaciją: prašoma informacijos, kuria institucija nedisponuoja ir teisės aktų tvarka neprivalo jos turėti; prašymas susijęs su informacija ir duomenimis, kurie dar tik kaupiami, rengiami arba neapdoroti, jei tai nepažeidžia visuomenės interesų; prašoma informacijos, kurią pateikusi valstybės institucija atskleistą informaciją, kuri pagal įstatymus yra valstybės ar tarnybos paslaptis, pažeistų įstatymų saugomus valstybės saugumo ir gynybos interesus ar neigiamai paveiktų tarptautinius santykius, pažeistų įstatymų saugomą asmens teisę į nešališką teismą, atskleistą komercinę paslaptį ar pažeistų įstatymo ginamas intelektualinės nuosavybės teises bei asmens duomenų teisinę apsaugą, neigiamai paveiktų asmenų, savanoriškai pateikusių informaciją, kuriems įstatymai ar kiti teisės aktai nenustato pareigos tokią informaciją teikti, interesus ar keltų grėsmę jų saugumui ar neigiamai paveiktų aplinkos, su kuria tokia informacija susijusi, apsaugą, bei, jei tai susiję su vidaus administravimu ir institucijų bendradarbiavimu, nepažeidžiant visuomenės interesų (Aprašo 16-18 punktai).

PAV įstatymas laikytinas specialiu teisės aktu, reglamentuojančiu informacijos pateikimą visuomenei PAV procese. Tačiau tai nereiškia, kad visuomenės atstovai negali prašyti tam tikros informacijos, susijusios su planuojama ūkine veikla, remdamiesi Aprašu, išeidami už PAV proceso ribų.

VISUOMENĖS TEISĖS Į INFORMACIJĄ PAV PROCESĖ AIŠKINIMAS TEISMŲ PRAKTIKOJE

1. EUROPOS TEISINGUMO TEISMO PRAKTIKA

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas yra nurodęs savo poziciją dėl kai kurių itin svarbių klausimų, susijusių su visuomenės teisės į informaciją tinkamu įgyvendinimu PAV procese. Galima išskirti šiuos klausimus: 1) apie kokius sprendimus, priimtus PAV procese, visuomenė turi būti informuojama; 2) kokie galimi atsisakymo suteikti informaciją pagrindai; 3) valstybės (valdžios) institucijos sąvoka; 3) proporcingumo principo taikymas. Apžvelgus ESTT praktiką analizuojama tematika⁴⁵, galima padaryti keletą esminių išvadų. ESTT pripažino, kad sprendimas, kuriuo

⁴³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl informacijos apie aplinką Lietuvos Respublikoje teikimo visuomenei tvarkos aprašo patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 90-2660.

⁴⁴ Orhuso konvencija, *supra note 7*, 4 straipsnio 2 dalis: „informacija apie aplinką teikiama kaip galima greičiau, bet ne vėliau kaip per 1 mėnesį nuo prašymo pateikimo dienos, išskyrus atvejus, kai dėl informacijos kiekio ir sudėtingumo šį laikotarpį galima pagrįstai pratęsti iki 2 mėnesių nuo prašymo pateikimo dienos“.

⁴⁵ Platesnę ESTT sprendimų bylose, susijusiose su teise gauti informaciją apie aplinką, analizę žr.: Ragulskytė-Markovienė, R. Asmens teisės į sveiką ir švarią aplinką probleminiai aspektai. *Asmens teisių gynimas: problemos ir sprendimai. Moklo studija*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2014, p. 452-492.

nuspręsta neatlikti PAV, gali būti skundžiamas teismui, be to, visuomenė turi teisę susipažinti su tokio sprendimo motyvais bei gauti reikšmingą informaciją ir dokumentus (sprendimai *Mellor, Marie-Noelle Solvay* bylose⁴⁶). ESTT ne vieną kartą yra konstatavęs, kad informacija, susijusi su emisija į aplinką, privalo būti atskleista (sprendimai *Stichting Natuur en Milieu ir kt., Ville de Lyon* bylose⁴⁷). ESTT analizavo, ar konkrečiu atveju valstybėse narėse taikyti atsisakymo suteikti informaciją pagrindai yra pagrįsti. Buvo spręsta, ar informacijos atskleidimas neigiamai paveiktų komercinės arba pramoninės informacijos konfidencialumą (sprendimai *Stichting Natuur en Milieu ir kt., Ville de Lyon, Križan*⁴⁸ bylose), pakenktų visuomenės saugumui ir intelektinės nuosavybės teisėms (sprendimas *Office of Communications* byloje⁴⁹), pažeistų valdžios institucijų atliekamų procedūrų konfidencialumą (*Flachgas Torgau, Deutsche Umwelthilfe* bylos⁵⁰). ESTT iš esmės visuose sprendimuose, susijusiuose su teisės į informaciją įgyvendinimu, atkreipė dėmesį į proporcingumo principo taikymo būtinybę kiekvienu konkrečiu atveju ir nurodė, kad iš Orhuso konvencijos kyla bendras įsipareigojimas užtikrinti prieigą prie valstybės institucijų turimos informacijos apie aplinką. Atsisakyti pateikti informaciją galima tik konkrečiais ir aiškiai apibrėžtais atvejais ir visada lyginant visuomenės interesą atskleisti informaciją su interesu jos neatskleisti. ESTT sprenddamas, kokie juridiniai asmenys laikytini valdžios institucijomis, kurios privalo teikti informaciją apie aplinką, nurodė, kad įmonės, kurios teikia su aplinka susijusias viešąsias paslaugas, yra pavaldžios valstybės institucijai ir realiai savarankiškai nesprensdžia, kaip teikti šias paslaugas, nes valdžios institucija, kuriai įmonės yra pavaldžios, gali turėti lemiamą įtaką šių įmonių veiksmams aplinkos srityje, turi būti kvalifikuojamos kaip valdžios institucijos (*Fish Legal, Emily Shirley* byla⁵¹). Taigi ESTT formuojama praktika, aiškinant Orhuso konvencijos ir ją įgyvendinančių ES teisės aktų nuostatas dėl informacijos apie aplinką teikimo visuomenei, rodo, kad teisės gauti informaciją apie aplinką ribojimo atvejais turi būti aiškinami siaurai, jie turi būti konkrečiai nustatyti nacionaliniuose teisės aktuose, visada turi būti vertinama interesų pusiausvyra, ribojimai neturi tapti kliūtimi kitoms teisėms įgyvendinti, pvz., dalyvavimui PAV procese.

Pažymėtina, kad tai, ar įmanoma gauti išsamią informaciją apie planuojamą ūkinę veiklą ir jos poveikį aplinkai, lemia visuomenės dalyvavimo PAV procese kokybę. Iš aptartos ESTT praktikos galima daryti išvadą, kad ribojimai tokią informaciją gauti turi būti taikomi tik išskirtiniais atvejais, kai tai yra akivaizdžiai būtina siekiant apsaugoti kitus interesus. Taip pat turi būti vertinama ir tai, kad ūkio subjektas, planuojantis ūkinę veiklą, žino, jog PAV procesas yra viešas, susijęs su atitinkamos informacijos apie planuojamą ūkinę veiklą pateikimu visuomenei ir kitiems PAV proceso dalyviams. Tai turi būti įvertinama dar prieš apsisprendžiant vykdyti tam tikrą veiklą. Todėl ūkio subjektų argumentai dėl tam tikros informacijos neviešinimo turi būti išanalizuojami itin rūpestingai ir atidžiai.

2. LIETUVOS TEISMŲ PRAKTIKA

⁴⁶ Byla C-75/08, *The Queen, prašoma Christopher Mellor*, prieš *Secretary of State for Communities and Local Government* [2009]. [2009] ECR I-03799. [2009] OL C153/11. Byla C-182/10, *Marie-Noëlle Solvay ir kt. prieš Région wallonne* [2012]. [2012] OL C98/5.

⁴⁷ Byla C-266/09, *Stichting Natuur en Milieu ir kt. prieš College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden* [2010]. [2011] OL C55/8. Byla C-524/09, *Ville de Lyon* prieš *Caisse des dépôts et consignations* [2010]. [2011] OL C63/10.

⁴⁸ Byla C-416/10, *Jozef Križan ir kt. prieš Slovenská inšpekcia životného prostredia* [2013]. EU:C:2013:8. OL nepaskelbta. [žiūrėta 2015-03-13]. <<http://www.curia.eu>>

⁴⁹ Byla C-71/10, *Office of Communications* prieš *Information Commissioner* [2011]. [2011] OL C298/6.

⁵⁰ Byla C-204/09, *Flachglas Torgau* prieš *Bundesrepublik Deutschland* [2012]. [2012] OL C98/2. Byla C-515/11, *Deutsche Umwelthilfe eV* prieš *Bundesrepublik Deutschland* [2013]. EU:C:2013:523. OL nepaskelbta. [žiūrėta 2015-03-13]. <<http://www.curia.eu>>

⁵¹ Byla C-279/12, *Fish Legal ir Emily Shirley* prieš *Information Commissioner ir kt.* [2013]. EU:C:2013:853. OL nepaskelbta. [žiūrėta 2015-03-13].

Teismai, nagrinėdami bylas, kuriose kyla visuomenės informavimo apie aplinką ir visuomenės dalyvavimo aplinkosaugos procesuose klausimai, susiduria su įvairių interesų priešprieša. Visų pirma, teismai privalo užtikrinti tam tikrą Lietuvos Respublikos Konstitucijoje⁵² įtvirtintų vertybių balansą. Konstitucijos 53 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta valstybės ir kiekvieno asmens pareiga saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių. Pagal Konstitucijos 46 straipsnio 2 dalį valstybė remia visuomenei naudingas ūkines pastangas ir iniciatyvą. Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei. Iš Konstitucijos 25 straipsnio 2 dalies kyla garantija nekliudomai ieškoti, gauti ir skleisti informaciją bei idėjas. Iš šių Konstitucijos nuostatų kyla užduotis užtikrinti ūkinės veiklos laisvę bei iniciatyvą saugojant aplinką nuo kenksmingų poveikių bei užtikrinant informacijos apie ūkinės veiklos poveikį aplinkai gavimą. Visuomenės teisė gauti informaciją apie aplinką ir ūkinės veiklos poveikį aplinkai yra pagrindas tolesniam jos dalyvavimui sprendimų priėmimo procese. Taigi visuomenė šiuo atveju veikia kaip subjektas, atliekantis tam tikrą tarpininkavimo ir kontrolės funkciją. Šiam subjektui suteikiamų teisių ir pareigų apimtis yra itin svarbi siekiant užtikrinti aplinkos ir atskirų jos komponentų apsaugą.

Jau aptarta, kad PAV yra viena aplinkos teisės sričių, kurioje visuomenės informavimas ir dalyvavimas turi esminę reikšmę. Tai matyti ir iš formuojamos teismų praktikos. Minėta, kad PAV procesas yra daugiaetapis, kiekviename etape visuomenei suteikiamos atitinkamos tam etapui būdingos teisės. Visuomenės informavimas yra reikšmingas visiems PAV proceso etapams: atrankai, programos rengimui, derinimui ir tvirtinimui, ataskaitos rengimui, derinimui, viešam supažindinimui, sprendimo dėl planuojamos ūkinės veiklos priėmimui. Kaip matyti iš teismų praktikos, pirmiausia kyla problemos dėl tinkamo visuomenės informavimo, t. y. ar būdai, kurie buvo pasirinkti informuoti visuomenę, ir terminai, per kuriuos realiai visuomenė turėjo galimybę susipažinti su informacija, buvo tinkami. Visų pirma, visuomenė turi būti informuojama, dėl kokios konkrečios (tikslios) veiklos yra priimami atitinkami sprendimai PAV srityje⁵³. Tai, kaip konkrečiai (tiksliai) pateikiama informacija apie planuojamą ūkinę veiklą, lemia, kokius argumentus ir pasiūlymus turi galimybę pateikti visuomenė. Jei tam tikri esminiai dalykai nebus paviešinti, bus apribota galimybė visuomenei į tai reaguoti. Antra, visuomenė turi būti informuojama tinkamais būdais. Pripažinta, kad tokie pasirinkti visuomenės informavimo būdai, kaip visuomenės informavimas paskelbiant pranešimus respublikinėje ir vietinėje spaudoje, internete, seniūnijų informacinėse lentose, registruotais laiškais, atitinka Orhuso konvencijos nuostatas⁵⁴. Trečia, esminę reikšmę turi informacijos pateikimo visuomenei terminai, kadangi jie susiję su terminais, per kuriuos visuomenė gali atlikti tam tikrus veiksmus (pateikti pasiūlymus, skundus ir pan.). Pastebėtina, kad PAV reglamentuojančiuose teisės aktuose nustatyti terminai yra gana trumpi, todėl, siekiant užtikrinti visuomenės dalyvavimą PAV procese apskritai, itin svarbu nepažeisti nustatytų terminų. Pavyzdžiui, tai, kad byloje nebuvo jokių duomenų apie tai, kad atitinkama informacija apie atrankos išvadą būtų buvusi paskelbta savivaldybės (seniūnijos), kurios teritorijoje planuojama ūkinė veikla, skelbimų lentoje, sudarė pagrindą pripažinti, kad suinteresuota visuomenė buvo netinkamai informuota apie planuojamą ūkinę veiklą, dėl ko buvo pažeista jos teisė per nustatytą terminą pateikti atsakingai institucijai motyvuotus pasiūlymus persvarstyti atrankos išvadą⁵⁵. Kiekvienu konkrečiu atveju turi būti vertinama, ar pagal bylos aplinkybes galima pripažinti, kad visuomenė buvo informuota apie planuojamą ūkinę veiklą (nors tam tikri formalūs pažeidimai ir

⁵² Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.

⁵³ LVAT išplėstinės teisėjų kolegijos 2013 m. gruodžio 19 d nutartis administracinėje byloje Nr. A822-989/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, p. 124–154.

⁵⁴ LVAT 2011 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-681/2011.

⁵⁵ LVAT 2009 m. lapkričio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502-1252/2009.

buvo nustatyti)⁵⁶. Ketvirta, efektyviam visuomenės dalyvavimui užtikrinti yra svarbu, kaip visuomenė gali išreikšti savo valią tam tikrais klausimais ir tokiu būdu turėti įtaką priimamiems sprendimams. Teismų praktikoje yra pripažinta patariamoji visuomenės funkcija PAV procese. Pavyzdžiui, yra konstatuota, kad suinteresuota visuomenė turi teisę reikalauti atsakingos institucijos, kad būtų sprendžiama dėl atrankos dėl poveikio aplinkai vertinimo būtinumo, tačiau diskrecija nuspręsti, ar atranka reikalinga, suteikta atsakingai institucijai⁵⁷. Kitu atveju teismas konstatavo, kad nors, vadovaujantis Orhuso konvencijos 6 straipsnio nuostatomis, kiekviename sprendime, susijusiame su neigiamu poveikiu aplinkai, turi atsispindėti visuomenės dalyvavimo rezultatai, įstatymai nesuteikia suinteresuotai visuomenei teisės galutinai nuspręsti nei dėl planuojamos ūkinės veiklos pobūdžio, nei dėl jos vykdymo vietos, kadangi tai yra planuojamos ūkinės veiklos organizatoriaus teisė, nes būtent pastarasis PAV proceso dalyvis planuoja ūkinę veiklą ir savo lėšomis atlieka PAV įstatymo jam nustatytas PAV procedūras⁵⁸. Tokia teismų praktika nereiškia, kad į visuomenės motyvuotus pasiūlymus neturi būti atsižvelgiama priimant sprendimą dėl planuojamos ūkinės veiklos leistinumą. PAV ataskaitos viešas svarstymas ir dėl jos pateikti pasiūlymai laikytini esmine visuomenės dalyvavimo PAV procese dalimi. PAV ataskaita yra dokumentas, kuriame atsispindi visa planuojama ūkinė veikla ir jos poveikis aplinkai. Šio dokumento pagrindu visuomenė turi galimybę tiek gauti informaciją, tiek teikti savo nuomonę jai rūpimais klausimais. Neretas atvejis, kai po PAV ataskaitos viešo svarstymo ji yra iš esmės keičiama, taisoma ar papildoma. Nors visuomenės pasiūlymai turi būti įvertinti ir pateikti atsakingai institucijai, priimančiai galutinį sprendimą, tačiau pripažinta, kad teisės aktai nenumato, kaip visuomenės dalyvavimo rezultatai turi atsispindėti sprendime (šiuo atveju PAV ataskaitoje)⁵⁹. Taigi atsakingai institucijai iš esmės palikta diskrecija spręsti dėl visuomenės pasiūlymų reikšmingumo. Tai reiškia, kad visuomenės pasiūlymų sėkmė iš esmės priklauso nuo jų parengimo kokybės (aiškumo, išsamumo, argumentavimo ir pan.). Todėl visuomenei tenka ne tik teisė į informaciją, bet ir pareiga tinkamai į ją reaguoti. Kitaip rezultatas, kuriuo siekiama teisės į informaciją garantijos, nebus pasiektas. Bet kokių atveju visuomenė turi teisę ginčyti galutinį sprendimą dėl planuojamos ūkinės veiklos leistinumą. Nagrinėjant tokio sprendimo teisėtumo ir pagrįstumo klausimą teisme, iš esmės nagrinėjami visi abejonių keliantys aplinkosauginiai aspektai. Pagal galiojančius teisės aktus ir suformuotą teismų praktiką visuomenė neprivalo dalyvauti ankstesniuose PAV proceso etapuose, t. y. neprivalo teikti motyvuotų pasiūlymų, nesutikimą pagrindžiančių argumentų ir pan., kad galėtų ginčyti galutinius sprendimus⁶⁰. Kadangi administraciniai sprendimai aplinkosaugos srityje neturi stabdomojo poveikio, kreipimasis su skundu į teismą pats savaime nelemia administracinio sprendimo vykdymo. Pagal Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo⁶¹ 71 straipsnį yra galimas reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymas tiek proceso šalių, tiek teismo iniciatyva. Pagal Orhuso konvencijos 9 straipsnio 4 dalį valstybėms narėms kyla pareiga užtikrinti efektyvių teisinių priemonių taikymą, įskaitant ir laikinąsias apsaugos priemones. Iš esmės ši pareiga administraciniame procese Lietuvoje yra įgyvendinama reikalavimo užtikrinimo priemonių pagalba. Be to, viešojo administravimo institucija taip pat turi teisę sustabdyti tam tikrus tolesnius veiksmus, susijusius su tam tikrų administracinių sprendimų įgyvendinimu, atsižvelgdama į kilusį ginčą, kuriame ginamas viešasis aplinkosaugos interesas, arba į tam tikrą aplinkai daromą žalą.

⁵⁶ LVAT 2011 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-681/2011.

⁵⁷ LVAT 2014 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A525-901/2014.

⁵⁸ LVAT 2013 m. gegužės 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A602-186/2013.

⁵⁹ LVAT 2012 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A858-1193/2012.

⁶⁰ LVAT 2014 m. birželio 2 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A822-1472/2014 konstatuota, jog ta aplinkybė, kad suinteresuota visuomenė nepasinaudojo savo teise dalyvauti atrankos procese, netrukdo suinteresuotai visuomenei kreiptis į teismą dėl galutinės atrankos išvados teisėtumo.

⁶¹ 1999 m. sausio 14 d. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308. Nauja redakcija nuo 2001 m. sausio 1 d. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 85-2566.

IŠVADOS

Visuomenės teisė į informaciją PAV procese garantuojama tiek tarptautiniais, tiek ES, tiek nacionaliniais teisiniais instrumentais. Su formuojamos teismų praktikos pagalba ši teisė aiškinama itin plačiai, suteikiant visuomenei kuo didesnes galimybes tiek gauti informaciją apie galimą planuojamos ūkinės veiklos poveikį aplinkai, tiek dalyvauti PAV procese. Kadangi PAV proceso pagrindinis tikslas yra aplinkos apsauga, visos nustatytos teisės ir pareigos šiame procese turėtų būti aiškinamos ir įgyvendinamos siekiant šio tikslo. PAV procese susiduria priešingi interesai, kurie ne visada yra susiję su aplinkos apsauga. Tai lemia ir atitinkamos visuomenės aplinkosauginio sąmoningumo lygis. Straipsnyje aptartos teisės į informaciją PAV procese veiksmingumas priklauso ir nuo visuomenės požiūrio į jai suteikiamas teises. Kaip rodo straipsnyje analizuotas teisinis reguliavimas ir teismų praktika, visuomenė turi pakankamai daug galimybių gauti informaciją ir dalyvauti PAV procese. Tai, kad jos nuomonė nėra galutinė, o tik rekomendacinė, negalima daryti išvados, kad visuomenės informavimas ir dalyvavimas PAV procese pagal galiojančią teisinį reguliavimą ir suformuotą teismų praktiką yra netinkamai reglamentuotas ar netinkamai aiškinamas. Tenka pripažinti, kad visuomenės suvokimas apie ją supančią aplinką ir jos tinkama, kvalifikuota reakcija į tam tikrus procesus, susijusius su poveikiu aplinkai, iš esmės lemia galutinį rezultatą. Šiuo atveju tinkamas teisinis reguliavimas ir jo aiškinimas teismų praktikoje nėra vieninteliai aplinkos apsaugos garantai. Dėmesys turi būti teikiamas ir kitiems veiksniams, nuo kurių taip pat priklauso pažanga aplinkos apsaugos srityje.

LITERATŪRA

1. Aplinkos ministro Valentino Mazuronio 2013 m. balandžio 16 d. pranešimas spaudai. [žiūrėta: 2015-03-13] <http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=12960>.
2. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm declaration), (priimta 1972 m. birželio 16 d.), U.N. Doc. A/Conf.48/14/Rev. 1(1973); 11 ILM 1416 (1972), [žiūrėta 2015-03-13]. <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>>.
3. ESPOO konvencijos Įgyvendinimo komiteto sprendimas EIA/IC/CI/4 Ukraina. [žiūrėta 2015-03-15]. <<http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/environmental-impact-assessment/areas-of-work/review-of-compliance/committee-initiative/eiaicci4-ukraine.html>>.
4. ESPOO konvencijos Įgyvendinimo komiteto sprendimas EIA/IC/CI/5 Jungtinė Karalystė. [žiūrėta 2015-03-15] <<http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/environmental-impact-assessment/areas-of-work/review-of-compliance/committee-initiative/eiaicci5-united-kingdom.html>>.
5. ESPOO konvencijos Įgyvendinimo komiteto sprendimas EIA/IC/S/1 Ukraina. [žiūrėta 2015-03-15]. <http://www.unece.org/env/eia/implementation/eia_ic_s_1.html>.
6. ESPOO konvencijos Įgyvendinimo komiteto sprendimas EIA/IC/S/3 Armėnija. [žiūrėta 2015-03-15]. <http://www.unece.org/env/eia/implementation/eia_ic_s_1.html>.
7. ESPOO konvencijos Įgyvendinimo komiteto sprendimas EIA/IC/S/4 Baltarusija. [žiūrėta 2015-03-15]. <http://www.unece.org/env/eia/implementation/eia_ic_s_4.html>.
8. European Charter on Environment and Health, (priimta 1989 m. gruodžio 8 d.), UN Doc. WHO/EURO(05)/E8/no.35, [žiūrėta 2015-03-13]. <<http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/pages/european-environment-and-health-process-ehp/past-conferences-on-environment-and-health/first-ministerial-conference-on-environment-and-health,-frankfurt-am-main,-1989/european-charter-on-environment-and-health>>.
9. Europos Komisijos pranešimas spaudai „Aplinka. Poveikio aplinkai vertinimas dabar geriau pritaikytas vartotojų reikmėms“, 2012 m. vasario 17 d. [žiūrėta 2015-03-13] <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-145_lt.htm>.

10. Europos Parlamento ir Tarybos 2003 m. sausio 28 d. Direktyva Nr. 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką. [2003] OL L 41/26.
11. Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. rugsėjo 6 d. Reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 dėl Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams. [2006] OL L264/13.
12. Europos Parlamento ir Tarybos 2011 m. gruodžio 13 d. Direktyva Nr. 2011/92/ES dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo. [2012] OL L 26/1.
13. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. [2012] OL C326/393.
14. Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. [2012] OL C 326/01.
15. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-392/96, *Europos Bendrijų Komisija prieš Airiją* [1999]. [1999] OL C 366/6.
16. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-2/07, *Paul Abraham ir kt. prieš Région Wallonne ir kt.* [2008]. OL C 107/6.
17. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA prieš Ayuntamiento de Madrid* [2008]. [2008] OL C 236/2.
18. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-75/08, *The Queen, prašoma Christopher Mellor, prieš Secretary of State for Communities and Local Government* [2009]. [2009] ECR I-03799. [2009] OL C153/11.
19. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten prieš Kärntner Landesregierung* [2009]. [2010] OL C24/7.
20. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-266/09, *Stichting Natuur en Milieu ir kt. prieš College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden* [2010]. [2011] OL C55/8.
21. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-524/09, *Ville de Lyon prieš Caisse des dépôts et consignations* [2010]. [2011] OL C63/10.
22. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-50/09, *Europos Komisija prieš Airiją* [2011]. [2011] OL C130/3.
23. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-71/10, *Office of Communications prieš Information Commissioner* [2011]. [2011] OL C298/6.
24. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-204/09, *Flachglas Torgau prieš Bundesrepublik Deutschland* [2012]. [2012] OL C98/2.
25. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-182/10, *Marie-Noëlle Solvay ir kt. prieš Région wallonne* [2012]. [2012] OL C98/5.
26. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-258/11, *Peter Sweetman ir kiti prieš An Bord Pleanála* [2013]. [2013] OL C156/4.
27. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-260/11, *The Queen, prašoma David Edwards ir Lilian Pallikaropoulos prieš Environment Agency ir kt.* [2013]. [2013] OL C156/5.
28. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-244/12, *Salzburger Flughafen GmbH prieš Umweltsenat* [2013]. EU:C:2013:203. OL nepaskelbta. [žiūrėta 2015-03-13]. <<http://www.curia.eu>>.
29. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-279/12, *Fish Legal ir Emily Shirley prieš Information Commissioner ir kt.* [2013]. EU:C:2013:853. OL nepaskelbta. [žiūrėta 2015-03-13]. <http://www.curia.eu>.
30. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-416/10, *Jozef Križan ir kt. prieš Slovenská inšpekcia životného prostredia* [2013]. EU:C:2013:8. OL nepaskelbta. [žiūrėta 2015-03-13]. <http://www.curia.eu>.

31. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-515/11, *Deutsche Umwelthilfe eV prieš Bundesrepublik Deutschland* [2013]. EU:C:2013:523. OL nepaskelbta. [žiūrėta 2015-03-13]. <http://www.curia.eu>.
32. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-531/13, *Marktgemeinde Straßwalchen ir kt. Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend*. [2015]. EU:C:2015:79. OL nepaskelbta. [žiūrėta 2015-03-13]. <http://www.curia.eu>.
33. „Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/54 concerning compliance by the European Union”, Thirty-ninth meeting of Compliance Committee, Geneva, 11–14 December 2012; ECE/MP.PP/C.1/2012/12, §75, [žiūrėta 2015-03-13]. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-39/ece.mp.pp.c.1.2012.12.as_submitted.pdf>.
34. General Assembly Resolution No 37/7. World Charter for Nature, (priimta 1982 m. spalio 28 d.), G.A. Res. 37/7, U.N. GAOR, 37th Sess., Supp. No. 51, at 17, U.N. Doc. A/37/51 (1982); 22 ILM 455 (1983), [žiūrėta 2015-03-13]. <<http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>>.
35. General Assembly Resolution No 45/94. Need to ensure a healthy environment for the well-being of individuals, (priimta 1990 m. gruodžio 14 d.) 68th plenary meeting, A/RES/45/94, [žiūrėta 2015-03-13]. <<http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r094.htm>>.
36. Jungtinių Tautų poveikio aplinkai įvertinimo tarpvalstybiniame kontekste konvencija (ESPOO konvencija). *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 92.
37. Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkos klausimais (Orhuso konvencija). *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 73-2572.
38. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308. Nauja redakcija nuo 2001 m. sausio 1 d. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 85-2566.
39. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
40. Lietuvos Respublikos planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996, Nr.82-1965.
41. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl informacijos apie aplinką Lietuvos Respublikoje teikimo visuomenei tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 90-2660.
42. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. lapkričio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502-1252/2009.
43. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-681/2011.
44. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A858-1193/2012.
45. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A525-901/2014.
46. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gegužės 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A602-186/2013.
47. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2013 m. gruodžio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-989/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, p. 124–154.
48. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. birželio 2 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A822-1472/2014.
49. „Practical guidance on the SEA and EIA directives training“, by Joint Assistance to Support Projects in European Regions, 2013:38, [žiūrėta 2015-03-13] <<http://www.jaspersnetwork.org/plugins/servlet/documentRepository/displayDocumentDetails?documentId=121>>.
50. Ragulskytė-Markovienė, R. Asmens teisės į sveiką ir švarią aplinką probleminiai aspektai. *Asmens teisių gynimas: problemos ir sprendimai. Mokslo studija*. Vilnius: Mykolas Romeris universitetas, 2014, p. 454-494.

51. Ragulskytė-Markovienė, R. Europos Sąjungos aplinkos teisė: raida ir perspektyvos. *Teisė*. 2011, 78: 93-103.
52. Ragulskytė-Markovienė, R. Orhuso konvencijos ir jos įgyvendinimo galimybės Lietuvoje. *Teisė*. 2003, 47: 115-133.
53. Ragulskytė-Markovienė, R. Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo teisinio reguliavimo problemos. *Teisė*. 2009, 72: 35-49.
54. Rio Declaration on Environment and Development (Rio Declaration), (priimta 1992 m. birželio 13 d.), UN Doc. A/CONF.151/26 (vol. I); 31 ILM 874 (1992), [žiūrėta 2015-03-13]. <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>>.
55. Tarybos 1992 m. gegužės 21 d. Direktyva 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos. [1992] OL L 206/7.
56. United Nations Economic Commission for Europe, „The Aarhus Convention: An Implementation Guide“, 2014:20, [žiūrėta 2015-03-13]. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf>.

PUBLIC ACCESS TO INFORMATION DURING THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT PROCESS: IMPLEMENTATION POSSIBILITIES AND CASE LAW

Ingrida Ilgauskienė*

Mykolas Romeris University

Rasa Ragulskytė-Markovienė*

Mykolas Romeris University

Vilniaus Regional Administrative Court

Summary

International, European Union and national legislation of the Republic of Lithuania on individual's right to information on environment is covered in this Article.

The main international convention, ensuring a right to access to information, public participation in decision-making process and access to justice is the Aarhus convention. The Article covers only the first pillar of the convention, – access to information, which provides the right for everyone to receive environmental information that is held by public authorities. This pillar is split into two parts – “active” access to information, where the competent authorities are obliged to collect and disseminate information of public interest without the need for a specific request (Article 5); and „passive” implements the right of the public to seek information from public authorities and the obligation of public authorities to provide information in response to a request (Article 4). The right to access to information is transferred into the EU legislation by Regulation (EC) No 1367/2006 and Directive 2003/4/EC.

The requested information may be refused by the competent authorities if the request concerns, for example, material in the course of completion or internal communications of public authorities or the disclosure would adversely affect the confidentiality of the proceedings of public authorities, international relations, national defense or public security, the course of justice and similar.

The Article introduces the Espoo (EIA) Convention, which sets out the obligations of Parties to assess the environmental impact of certain activities that are likely to have a significant adverse environmental impact across boundaries, at an early stage of planning. The same legal obligation is also implemented in Article 7 of the EIA Directive.

The particular emphasis in this Article is devoted to Environmental Impact Assessment process, which is regulated by the EU Directive 2011/92/EU (EIA Directive). It may be considered as the main legal act in environmental area, ensuring individual's right to be aware of projects, which may have a significant impact on environment, in order to be properly identified, assessed and estimated before granting a permit for

implementation. EIA decision is taken on the impact assessment based on the collected information. The Article also analyses an obligation to involve a developer, related authorities, interested public, stakeholders, environmental NGOs, external experts and similar in the EIA decision-making process. The public right to access environmental information covers important stages – identification of projects for assessment, environmental information provision to competent authorities, consultation with the environmental authorities, other interested parties and the public.

The analysis in the Article distinguishes the possible cumulative impact of the planned project on the environment, which is also widely discussed by the EUCJ. It has identified its position on some other very important issues related to the proper implementation of the public right to access to information in the EIA process: which decisions, taken in the EIA process, shall be communicated to the public; what are the possible grounds on refusal to provide the requested information; the definition of the competent authorities and the application of the principle of proportionality.

The described international and EU legal acts are transferred in the national legislation of the Republic of Lithuania, ensuring the right to access to information in the EIA process, thus the public is granted more than enough possibilities to have access to information and participate in the EIA process. The authors of the Article assert the fact that the public opinion is just of recommendatory nature, does not infer that access to information and participation in the EIA process under the present regulation and formed case law is not properly regulated or incorrectly interpreted. It shall be admitted that the public perception of the surrounding environment, as well as its suitably qualified reaction to some EIA processes prejudice the final result. Therefore, the proper legal regulation and its interpretation in the case-law are not the only criteria for insurance of proper environmental protection. A proper attention shall also be devoted to other criteria, which may influence the progress of the latter.

Keywords: environmental protection, right to information on environment, environmental impact assessment, public participation, Aarhus convention.

Ingrida Ilgauskienė, Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto lektorė, socialinių mokslų (teisės krypties) daktarė. Mokslinių tyrimų kryptys: ES aplinkosaugos teisė, tarptautinė aplinkosaugos teisė, Orhuso konvencija, visuomenės dalyvavimas sprendimo priėmimo procese, ekspertinis dalyvavimas, poveikio aplinkai vertinimas.

Ingrida Ilgauskienė, Mykolas Romeris University, Faculty of Public Security, Lecturer, Doctor of Social Sciences (Law). Research interests: EU environmental law, Environmental Law, Aarhus Convention, public participation in a decision-making process, expert participation, environmental impact assessment.

Rasa Ragulskytė-Markovienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės instituto profesorė, socialinių mokslų (teisės krypties) daktarė; Vilniaus apygardos administracinio teismo teisėja. Mokslinių tyrimų kryptys: Europos Sąjungos aplinkos teisė, aplinkos teisė, teritorijų planavimo ir statybų administracinis teisinis reguliavimas, administracinis procesas.

Rasa Ragulskytė-Markovienė, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Institute of Constitutional and Administrative Law, Professor, Doctor of Social Sciences (Law); Judge at Vilnius Regional Administrative Court. Research interests: EU Environmental Law, Environmental Law, planning and construction law, administrative proceedings.

ŽMOGAUS TEISĖS GINANTYS PRINCIPAI ADMINISTRACINIAME PROCESE

Aušra Kargaudienė¹

¹Vytauto Didžiojo universitetas
Teisės fakultetas
Viešosios teisės katedra
El. paštas: ausra.kargaudiene@3law.eu

Anotacija. Straipsnio tikslas - aptarti esminių administracinės teisės principų, taikomų privačių asmenų teisių apsaugai administracinio proceso bei administracinių procedūrų metu. Straipsnyje aptariami asmens teisės į tinkamą procesą garantuojantys administracinės teisės principai. Šių principų svarba ir užduotis juos tinkamai taikyti individualių sprendimų priėmimo metu yra ne tik teisinės sistemos, bet ir socialinės, politinės ir kultūrinės visuomenės raidos dalis. Viešosios valdžios įgyvendinimo metu primami sprendimai yra sąlygoti ne tik administracinės teisės normomis, bet ir procesinių santykių dalyvių statusu, kurio deramas įvertinimas ir tokiu būdu teisėtų priemonių užtikrinimas, taikant administracinės teisės principus, yra pagrindinis uždavinys formuluojamas administracinių teismų sistemai.

Pagrindinės sąvokos: administracinės teisės principai, tinkamas procesas, teisingos procedūros, teisė teikti skundą dėl priimto sprendimo.

IVADAS

Straipsnio tikslas – aptarti esminių administracinės teisės principų, taikomų privačių asmenų teisių apsaugai administracinio proceso bei administracinių procedūrų metu, ypatumus, jų svarbą žmogaus teisės į tinkamą procesą užtikrinime.

Tyrimo metodai. Sisteminės analizės metodas taikytas nagrinėjant tam tikrų administracinės teisės principų raidą, jų taikymo sąlygas vertinant ir kaip tam tikrą sociokultūrinės sistemos raidos dalį, privataus asmens statuso kaita santykio su administracinėmis institucijomis metu. Dokumentų analizės metodo pagrindu atliktas teismų praktikos, susijusios su administracinės teisės principų taikymu, vertinimas.

KONSTITUCIONALIZMO PROCESŲ ĮTAKA ADMINISTRACINĖS TEISINĖS SISTEMOS RAIDAI

Praėjęs penkiolikos metų laikotarpis įpareigoja apžvelgti, jau dabar, galima sakyti, istorinius įvykius Lietuvos teisinėje sistemoje. Tai, kas sąlygojo administracinių teismų veiklos gimimą Lietuvoje, neatsiejamai susiję su 1988–1990 metų politiniais įvykiais Europoje. Jau tuomet Vidurio ir Rytų Europos valstybėse siekis eiti (arba „grįžti“) į Europą pirmiausia buvo grindžiamas žmogaus teisių paisymo ir įgyvendinimo tikslu. Administracinių teismų įsteigimas - neatsiejama efektyvaus žmogaus teisių užtikrinimo mechanizmo projekto sąlyga. To laikotarpio politiniai įvykiai Vidurio ir Rytų Europos valstybėse su savimi vedė naujų konstitucijų, įtvirtinančių pagrindines žmogaus teises, procesą. Tačiau administracinės teisės ir administracinių institucijų reforma daugelio mokslininkų buvo ir yra laikoma antra

pagal svarbą: po naujųjų konstitucijų, įvykusių teisės reformų¹ šio Europos regiono valstybėse.

Savo straipsnį norėčiau pradėti profesoriaus Andras Sajo pastebėjimu, kurį jis išreiškė viename iš savo straipsnių, publikuotų dar 1996 metais. Andras Sajo, vertindamas tuo laikotarpiu vykusius transformacijos procesus Vidurio ir Rytų Europos valstybėse, šiuos pokyčius yra įvardijęs, pasiremdamas vaizdinga metafora, pagal Jon Elster² posakį, kad Rytų Europai iškilo uždavinys suremontuoti savo laivą, kai jis jau yra išplaukęs į atvirą jūrą³. Taip išraiškiai Jon Elster apibūdino tuo metu konstitucionalizmo procesui keliamus iššūkius Vidurio ir Rytų Europos valstybėse. Modernaus vystymosi periodu ir šios dalies Europos valstybių raidoje – tai vienas iš sparčiausių visuomenės vystymosi laikotarpių. Ekonominių ir politinių transformacijų aplinkoje tie patys iššūkiai buvo iškilę ir Lietuvos teisinei sistemai. Galime sakyti, kad užduotis – suremontuoti laivą, o jei reikėtų apibūdinti dar tiksliau – pastatyti naują laivą jau išplaukus į atvirą jūrą, buvo iškelta ir Lietuvos teisinei sistemai administracinių teismų veiklos pradžios laikotarpiu.

Viešosios teisės raidoje ypatingą vaidmenį administracinių teisinių santykių atitiktis demokratinės valstybės keliamiems standartams įvertinimui turėjo administracinės teisės principai. Teisėtumo, lygybės įstatymui, viešumo, gero administravimo, efektyvaus valdymo principai tuo pačiu tapo ir valstybės įsipareigojimu bei viešosios administravimo sistemos kūrimo gaire, kurios teisinių santykių teisėtumo kontrolė buvo patikėta administraciniams teismams.

Administracinės teisės principų raida iš esmės buvo sąlygota konstitucionalizmo procesų, Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika. Konstitucionalizmo procesas, pasireiškęs Vidurio ir Rytų Europos valstybėse naujų konstitucinių teisės aktų paskelbimu, turėjo tuos pačius esminius skiriamuosius bruožus ir Lietuvoje. Didelė dalis ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintų ir apibrėžtų žmogaus teisių įgyvendinamos viešojo valdymo ir administracinės teisės srityje⁴. Privataus asmens ir valstybės valdžios institucijos teisinis santykis, paremtas konstituciniu principu – valdžios įstaigos tarnauja žmonėms – atitinkamai paskirsto vaidmenis tarp administracinių teisinių santykių dalyvių.

ADMINISTRACINĖS TEISĖS PRINCIPAS - VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJOS IR PRIVATAUS ASMENS SANTYKŲ CHAREKTERIZUOJANTI YPATYBĖ

Administracinės teisės principai, aptariant privataus asmens ir valstybės valdžios institucijos teisinį santykį, gali būti aptariami ir griežtai neskirstant šių administracinės teisės principų į materialinės ir proceso teisės principus. Tam tikrų administracinės teisės principų

¹ **Administrative Justice in New European Democracies**, Case Studies of Administrative Law and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine, Edited by Denis J. Galligan, Richard H. Langan II and Constance S. Nicandrou, Open Society Institute / Constitutional and Legislative Policy Institute and the Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford. 1998. p.7.

² Apie Vidurio ir Rytų Europos transformacijos laikotarpį žr. plačiau: **Elster J.** Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction, University of Chicago Law Review (1991); **Elster J.** The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism (Constitutionalism in Eastern Europe), The University of Chicago Press, 1996.

³ **Sajó A.** Rights ir Post-communism. Western Rights? Post-Communism Application. Kluwer Law International. Hague. 1996. p. 154.

⁴ **Andruškevičius A.** Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei. – Teisė. 2003, Nr. 46.

įgyvendinimas, kalbant apie privataus asmens ir valstybės valdžios institucijų teisinį santykį, turi tiek materialinės teisės, tiek procesinės teisės požymius⁵, todėl administracinės teisės principų skirstymas pagal materialinės ir procesinės teisės požymius, aptariant administracinės teisės principų įgyvendinimą administracinio proceso ir administracinių procedūrų metu, ne visada gali būti tikslingas.

Teisės principo sąvokos apibrėžimas dažniausiai grindžiamas teisės principo palyginimu su teisės norma, įstatymo nuostata, visuomenėje nusistovėjusia taisykle, vyraujančia vertybe.

Lyginimo analizės metu, išskiriant vienos ar kitos nuostatos skiriamuosius bruožus, įvardijamas principo išskirtinumas, o tuo pačiu – ir jo nekintanti svarba teisinių santykių analizei. Principo sąvokos aiškinimas galimas šią sąvoką lyginant su taisyklės sąvoka. Esminiai taisyklės ir principo sąvokos skirtumai išryškina vaidmenį, kurį atlieka teisės principo ir teisinės sistemos taisyklės taikymas. Taisyklė – kaip tam tikra teisės normos forma – dažniausiai jau egzistuoja rašytinėje teisėje, tuo tarpu principų įgyvendinimą paprastai lemia šių taisyklių taikymo mechanizmas, teismų sprendimai, aiškinant tam tikras teisės normų taikymo aplinkybes ir būtinas sąlygas, tokiu būdu įvardijant ir apibrėžiant taikomo principo sąvoką, ar tai būtų *lygiateisiškumo, objektyvumo, nešališkumo, gero administravimo ar teisėtų lūkesčių ir teisėtai įgytų teisių apsaugą* užtikrinantis teisės principas.

Reikia pasakyti, kad Lietuvos administracinėje teisinėje sistemoje institucijų, priimančių sprendimus privačių asmenų atžvilgiu, pareiga vadovautis esminiais administracinės teisės principais tampa sudedamąja įstatymų dalimi; pvz., Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo nuostatos⁶ skelbia, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi šiais principais: *įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, tarnybinės pagalbos, efektyvumo, subsidarumo, „vieno langelio“, lygiateisiškumo, skaidrumo, atsakomybės už priimtus sprendimus, naujovių ir atvirumo permainingoms* principais. Tačiau administracinės teisės principų perkėlimas juos įrašant į viešojo administravimo institucijų veiklą reglamentuojančius teisės aktus nedubliuoja teismų vaidmens ir nesumenkina jų priimamų sprendimų svarbos administracinės teisės principų taikymo procese.

Pagrindiniai procesiniai administracinės teisės principai modernioje demokratinėje visuomenėje jau yra tapę taisyklėmis, kurias privalo įgyvendinti administracinėje teisinėje sistemoje veikiantys subjektai: tai nevaržoma galimybė privaçiam asmeniui gauti visą būtiną su procesu ir su jo atžvilgiu priimto sprendimo motyvais bei sprendimo pagrindu susijusią informaciją, gauti priimtą institucijos sprendimą, privataus asmens teisė būti išklausytam, teisė turėti atstovą proceso metu⁷ ir pan. Europos Tarybos Ministrų Komiteto Rezoliucijoje Nr. (77) 31⁸, atsižvelgiant į tai, kad (kaip nurodyta paçiame akte), „*nepaisant skirtumų tarp valstybių narių administracinių ir teisinių sistemų, plaçiai sutariama dėl fundamentalių*

⁵ **Viešasis administravimas ir privatūs asmenys.** Viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai. Justitia, 2004. p. 17.

⁶ **Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas.** 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234 // Valstybės žinios. 1999. Nr. 60-1945. (Nauja įstatymo redakcija nuo 2007 m. sausio 1 d. Nr. X-736, 2006-06-27 // Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975).

⁷ Šie principai yra išvardyti Europos Tarybos Ministrų Komiteto Rekomendacijoje Nr. R(91) 1 dėl administracinių sankcijų, žr. Recommendation No. R(91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on administrative sanctions. http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Recommendation_No_R%2891%291.pdf [aplankyta 2014-10-17].

⁸ Resolution No. (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities, http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution_%2877%2931.pdf, [aplankyta 2014-10-17].

principų, kurie turėtų tapti administracinių procesų gairėmis ir ypač būtinumą užtikrinti asmens ir administracinių institucijų santykių teisingumą“, buvo iškirti penki pagrindiniai principai, kurie turėtų užtikrinti tinkamą privataus asmens teisių apsaugą santykyje su valstybės valdžios institucijomis. Rezoliucijoje pabrėžiama, kad kiekvienas privatus asmuo privalo būti išklaustas (*right to be heard*), jis privalo būti informuotas apie administracinio akto priėmimo sąlygas ir aplinkybes (*access to information*), jam garantuojama atstovavimo teisė (*assistance and representation*), jam turi būti pristatomi administracinio akto priėmimo motyvai ir pagrindai (*statements of reasons*), nurodomos skundo dėl priimto administracinio akto padavimo sąlygos ir terminai (*indication of remedies*).

Turbūt galima sutikti, kad didelė dalis administracinės teisės principų (*tokie, kaip asmens teisė susipažinti su priimto sprendimo motyvais, asmens teisė būti išklaustam*), kildinamų iš žmogaus teisių, telpa po tinkamo proceso (*due process*) principų skėčiu.

Teisė į tinkamą procesą, kurią iliustruoja ne tik Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta privataus asmens teisė kreiptis į teismą, bet ir kiti konstitucinės ir administracinės teisės principai, ginantys žmogaus teises administracinio proceso metu, yra bet kurios modernios demokratinės visuomenės teisinės sistemos dalis. Esminiai administracinės teisės principai, sąlygojantys tinkamą procesą, yra taikytini visose modernias demokratines vertybes puoselėjančiose teisinėse sistemose.

Ar tai leidžia teigti, kad tinkamo teismo proceso nuostata administracinėje teisėje tampa globalia? Ar jau galima kalbėti apie globalius administracinės teisės principus? Jei taip, tai kas iš tiesų sąlygoja šių principų raidą? Administracinės teisės, kaip ir jos principų raida, yra sąlygota ne tik išorinių, šiuo atveju turima minty – globalizacijos lemiamų veiksnių, bet ir nacionalinės teisės tradicijos, ir teisinio-kultūrinio palikimo. Universalūs teisės standartai, principai ir vertybės (*teisė į teisingą teismą, sąžiningumo principas, teisinė valstybė ir kt.*) jau seniai tapusios viešųjų teisinių santykių privalomomis taisyklėmis, kurių būtina paisyti net ir ne tapatų teisinį palikimą ir teisinę kultūrą turinčiose valstybėse. Galima iš dalies sutikti su teiginiu, kad kultūrinis vienodumas nėra savaime besąlygiškas gėris. Ir iš tiesų tektų sutikti su daugelio autorių nuomone, kad dar anksti kalbėti apie globalias administracinio proceso, kaip teisės šakos, nuostatas, tačiau reikalavimas viešo ir privataus asmens santykiuose užtikrinti tinkamą procesą – šiandien jau diskusijų nekeliantis reiškinys demokratinėse valstybėse. Tačiau koks administracinės teisės principų katalogas ar žmogaus teises ginančių nuostatų visuma gali būti įvardyti kaip idealus tinkamo proceso įgyvendinimo komplektas – vienareikšmiško atsakymo šiandien nėra. Vieni iš svarbiausių tinkamo proceso atributų yra nešališkumas, teisės būti išklaustam principas ir reikalavimas viešojo administravimo institucijai pagrįsti ir argumentuoti priimtą sprendimą.

Pareiga viešojo administravimo institucijai pagrįsti ir motyvuoti priimtą sprendimą, t. y. privalomai nurodyti priimto sprendimo argumentus ir motyvus, nėra universali ar visuotinai privaloma taisyklė. Nors daugelyje valstybių laikomasi nuostatos, kad tai yra viena iš viešojo administravimo institucijų pareigų. Tačiau, pavyzdžiui, Europos Sąjungos teisėje yra įtvirtinta nuostata, kad pareiga nurodyti priimto sprendimo motyvus ar juos pagrįsti turi būti perkelta į nacionalinę administracinę teisę net ir tuo atveju, kai yra įgyvendinama Europos Bendrijos teisė⁹.

Priimto sprendimo motyvų ir argumentų išdėstymas yra būtina sąlyga privačiam asmeniui priimti sprendimą dėl veiksmų, susijusių su skundo pateikimu. Nors dalis priimtų sprendimų gali būti skundžiami „iš *principo*“, privačiam asmeniui nežinant priimto

⁹ Carol Harlow. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values, The European Journal of International Law, Vol. 17, No. 1, 2006. p. 205.

sprendimo motyvų, bet nesutinkant su priimtu sprendimu iš esmės kaip viešojo administravimo institucijos veiksmu privataus asmens atžvilgiu, priimto sprendimo motyvai ir argumentai yra būtina sąlyga tinkamam skundai parengti. Teisė į tinkamą procesą yra sąlygota viešojo administravimo institucijos pareigos privačiam asmeniui nurodyti priimto sprendimo motyvus, o kaip apibrėžia įstatymo nuostatos, tai pateikti būtina per įstatymo nustatytus terminus. Administracinių principų įgyvendinimas yra susijęs su kiekvieno iš administracinio teisinio santykio dalyvio procesine padėtimi, o dar labiau – kompetencija ar procesiniu aktyvumu.

Kuris administracinių teisinių santykių subjektas – privatus asmuo ar valstybės valdžios institucija – tam tikro procesinio principo įgyvendinime yra svarbiausias (arba labiau iniciatyvesnis) veikiantis asmuo ir nuo kurio administracinio teisinio santykio dalyvio tiesiogiai priklauso tam tikro administracinės teisės principo tinkamas įgyvendinimas? Į šį klausimą galima būtų atsakyti įvertinus administracinės teisės principo esminius požymius ir jų taikymą teismų praktikoje. Pavyzdžiui, *asmens teisė gauti informaciją* – tai yra asmens teisė gauti šią informaciją ar valstybės valdžios institucijos pareiga šią informaciją teikti? Šio klausimo aktualumas yra paremtas administracinio proceso terminais, kurie įpareigoja asmens motyvuotą kreipimąsi į sprendimo teisėtumą kontroliuojančias institucijas pateikti per įstatymo nustatytą neilgą terminą. Nesutikimo su skundžiamu sprendimu motyvų išdėstymas yra sąlygotas informacija ir dokumentais, kuria disponuoja sprendimą priimanti institucija. Kaip ši informacija bus pateikta privačiam asmeniui, priklausys ir jo teisės į tinkamą teisminę gynybą proceso eiga (tiksliau, proceso pradžia). Informacijos teikimo klausimas ar galimybė susipažinti su oficialiais dokumentais dažnai tampa interesų derinimo objektu ir teisine dilema. Teisės į tinkamą procesą užtikrinimo principas tiesiogiai sietinas su kitu administracinės teisės principu, nustatančiu institucijos pareigą informuoti apie priimtą sprendimą per *tinkamą* laiką ir *tinkamomis* priemonėmis. Nepamirštant privatų asmenį informuoti ir apie jam suteiktą teisę turėti atstovą ir būti atstovaujama visą administracinio proceso metu (nors Lietuvoje pareigos priminti šią asmens teisę įstatyminio reikalavimo nėra).

Bendrieji administracinės teisės principai nustato, kad valdžios institucijai taip pat tenka pareiga pateikti sprendimus visiems su priimtu sprendimu susijusiems asmenims, sprendimo argumentus išdėstant raštu, ir tai atliekant aiškiai bei kompetentingai. Šių administracinės teisės principų pagrindu 2013 m. buvo papildytas LR Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnis, nustatant, kad kiekvienam asmeniui, kuriam individualus administracinis aktas yra skirtas arba kurio teisėms ir pareigoms šis individualus administracinis aktas turi tiesioginį poveikį, pranešama apie šio individualaus akto priėmimą¹⁰.

Bendrieji administracinės teisės principai taip pat nustato, kad akte turi būti nurodyti teisės gynimo būdai ir priemonės, įvardijant teisės gynimo būdus, teisę išieškoti nuostolius, instituciją, į kurią šiuo klausimu reikia kreiptis, teisės gynimo būdą, terminus. Turėtų būti nurodoma ir administracinių aktų vykdymo tvarka.

Kaip matyti iš išvardytų esminių principų charakteristikų, jų įgyvendinimo pagrindas labiau siejamas su administravimo subjektų veiksmais ir kompetencija. Privačiam asmeniui suteikiama *teisė turėti, teisė gauti*, tampa valstybės valdžios institucijos *pareiga teikti* ar sudaryti tinkamas sąlygas privačiam asmeniui šia teise pasinaudoti. Todėl nepakankama (nepajėgiant pirmiau paminėtų administracinių procedūrinių principų įgyvendinti) valstybės

¹⁰ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio pakeitimo įstatymas, 2013 m. liepos 2 d. Nr. XII-511. // Valstybės žinios. 2013-07-13. Nr. 75-3781.

tarnautojų kvalifikacija šiandien negali būti vertinama kitaip, kaip tik neefektyvios administracinės teisinės sistemos požymis.

Tačiau Lietuvos administraciniai teismai reiklumo institucijoms dėl procedūrinių sprendimų atitikties bendriesiems administracinės teisės principams ankstesnėje teismų praktikoje nekėlė. Priimto sprendimo teisėtumo vertinime procedūriniai pažeidimai ikiteisminėje bylos nagrinėjimo stadijoje nebuvo vertinami kaip galintys turėti lemiamą reikšmę vertinant priimto sprendimo teisėtumą.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ankstesnėje teismų praktikoje buvo išaiškinęs individualaus administracinio sprendimui keliamų reikalavimų pažeidimo įtaką jo teisėtumo įvertinimui. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pasisakydamas dėl administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens teisių užtikrinimo esant pažeidimams, padarytiems ikiteisminėje administracinės bylos nagrinėjimo stadijoje yra pasisakęs, kad

„<...> administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens dalyvavimas nagrinėjant bylą pirmosios instancijos tvarka leidžia pašalinti visas klaidas, kurios buvo padarytos užtikrinant administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens teises ikiteisminėje administracinės bylos nagrinėjimo stadijoje. Jei nagrinėjant bylą teisme šio asmens teisės užtikrinamos ir teismas tinkamai išnagrinėja bylą, pirmosios instancijos teismo sprendimas vien tik dėl pažeidimų, padarytų ikiteisminėje administracinės bylos nagrinėjimo stadijoje, negali būti naikinamas“¹¹.

Šia nutartimi paskelbta praktika dėl administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens teisių užtikrinimo esant pažeidimams, padarytiems ikiteisminėje administracinės bylos nagrinėjimo stadijoje¹². Apeliacinį skundą teikusio asmens nuomone, jam nebuvo tinkamai pranešta apie administracinės bylos nagrinėjimo laiką ir vietą. Šioje byloje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas atsižvelgė į aplinkybę, kad nagrinėjant bylą teisme, asmens teisės buvo užtikrintos ir teismas tinkamai išnagrinėjo bylą, todėl ankstesniame proceso etape galbūt padaryti pažeidimai negali būti sprendimo naikinimo pagrindas. Šiuo atveju teismas turėjo rinktis tarp administracinės teisės principų ginamų vertybių: proceso efektyvumo, greito proceso, tinkamų procedūrų ikiteisminėje administracinės bylos nagrinėjimo stadijoje užtikrinimo. Teismas pastarosios nepasirinko. To argumentas – asmens procesinės teisės buvo užtikrintos teisme. Tačiau ar tokiu pagrindu formuojama administracinių teismų praktika gali skatinti procedūrų tobulinimą ikiteisminėse bylos nagrinėjimo stadijoje?

Tinkama procedūra asmens teisių užtikrinimui svarbi ne tik teisme.

Procedūrų tobulinimas svarbus jau nuo pačios žemiausios grandies, priimančios sprendimus. Atsižvelgiant į tai, kad didžioji dalis priimtų sprendimų lieka neapskūsti arba, geriausiu atveju, priimtų sprendimų teisėtumas sprendžiamas tik pirmojoje instancijoje, yra laikomasi nuostatos, kad labai svarbu sukurti ne tik gerai veikiančią sistemos priežiūros mechanizmą, bet ir užtikrinti gerą sprendimų priėmimo teisinę kultūrą nuo pradinės administracinės sistemos struktūrų grandies¹³. Ši funkcija – įvertinti institucijų priimamų sprendimų atitiktį esminiams administracinės teisės principams, patikėta teismui.

Administracinių teismų praktika yra suformavusi tam tikras nuostatas, kad apskundimo tvarkos nenurodymas skundžiamame sprendime gali būti pakankamas pagrindas pripažinti,

¹¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. sausio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. 29-03.

¹² Administracinių teismų praktika Nr. 4. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Teisinės informacijos centras, Vilnius. 2004, p. 57–58.

¹³ Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Five Countries of Central and Eastern Europe, SIGMA PAPERS: No. 14, OECD, 1997, p. 15.

kad terminas teikti skundą teismui praleistas dėl svarbios priežasties¹⁴. Tačiau tai nėra tapę taisykle, kuria remiantis individualaus administracinio akto apskundimo tvarkos nenurodymas būtų vertinamas vienareikšmiškai.

Ką tuomet lemia principų taikymas administracinės procedūros metu, jei reikalavimas užtikrinti teisę į tinkamą procesą (šiuo atveju, viešojo administravimo institucijos pareiga tinkamai nurodyti priimto sprendimo apskundimo tvarką), gali būti įvardijamas kaip formalumas. Galima būtų sutikti, kad viešojo administravimo subjekto atliekamų procedūrų klaidos (t. y. tinkamai nenurodant apskundimo tvarkos ir terminų) ne visais atvejais gali būti vertinamos kaip besąlyginis pagrindas pripažinti priimtą viešojo administravimo institucijos sprendimą kaip neteisėtą iš esmės, bet kyla klausimas, kodėl šios faktinės aplinkybės turi tapti procesine pareiga privačiam asmeniui teikti procesinį dokumentą teismui, prašant atstatyti praleistą skundo padavimo terminą, nors savo paskirtimi toks skundas turėtų būti paremtas objektyviomis, nuo skundo pareiškėjo valios nepriklausančiomis, aplinkybėmis. Šiuo atveju pareiga pagrįsti tinkamą (t. y. netinkamą) procedūrų atlikimą tenka pareiškėjui, nors pagal sąžiningą procesą užduotis įrodyti atliktų veiksmų teisėtumą turėtų būti formuluojama sprendimą priėmusiai institucijai.

Šiandien administracinės teisinės sistemos veiksmingumas yra sietinas su vykdomu procesu (procedūra), o ne tik su šio proceso (procedūros) vykdymo metu taikoma teisės norma.

Be abejo, pastarosios reikšmė negali būti menkinama proceso (procedūros) atžvilgiu, tačiau, net esant tobulai materialinės teisės normai, jos netobulas taikymas gali būti pagrindas vertinti priimtą viešojo administravimo institucijos sprendimą kaip pažeidžiantį privataus asmens teises. Proceso (procedūros) netinkamas taikymas teismui gali būti pagrindas panaikinti priimtą viešojo administravimo institucijos sprendimą.

Tinkamos arba, tiksliau tariant – geros procedūros (*good procedures*) – yra būtinos veiksmingai ir efektyviai valstybės valdžios institucijų ir kitų administravimo subjektų veiklai, geros procedūros užtikrina efektyvų ryšį tarp privačių asmenų ir viešojo administravimo institucijų¹⁵. Tinkamai, o ne tik teisėtai, t. y. atitinkant įstatymo nuostatų reikalavimus, atlikta procedūra tampa būtina viešojo administravimo institucijų teikiamų paslaugų kokybės vertinimo sąlyga. Gera procedūra yra asmens teisių užtikrinimo priemonė ir tuo pačiu apsauga nuo valdžios institucijų galimo piktnaudžiavimo. Nesant geros procedūros, institucijos šių tikslų nesugeba įgyvendinti ir privatūs asmenys, kurių atžvilgiu priimami sprendimai, lieka neapsaugoti. Kas yra gera ir sąžininga procedūra gali būti diskutuotinas klausimas, tačiau reikia turėti minty, kad neatsitiktinai tinkamo proceso (*due process*) nuostata yra daugelio šiuolaikinių konstitucijų sudėtinė dalis.

Kad procedūra turi būti atliekama per protingą, pagrįstą ir (ar) tinkamą laiką, yra tapę visuotinai pripažinta procesinių principų nuostata. Už šio principo įgyvendinimą tiesiogiai atsakinga sprendimą priimanti institucija – priešingu atveju, jei šio principo nesilaikoma, privačiam asmeniui suteikiama teisė teikti skundą dėl jo klausimo sprendimo vilkinimo.

Modernios administracinės sistemos efektyvumas tiesiogiai pradedamas vertinti atsižvelgiant į tai, kaip yra užtikrinamos ir ginamos žmogaus teisės ne tik teisinių normų kontekste, bet ir jų taikymo metu vykdomame procese. Šiuolaikinėje demokratinėje visuomenėje valstybės valdžios institucijoms keliami uždaviniai yra tiesiogiai siejami su

¹⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. rugpjūčio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS438-497/2009. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS525-327-13.

¹⁵ Galligan J. D. Procedural Rights in Administrative Contexts / Western Rights? Post-Communist Application. Edited by Andrés Sajó. – Kluwer Law International, 1996. p. 12.

įsipareigojimu tinkamai, tiksliai, efektyviai ir atsakingai pasirinkti visuomeninių interesų apsaugos priemonės. Atvirumas ir skaidrumas administraciniame procese modernioje visuomenėje yra tapęs privalomomis administracinės teisės ir administracinio proceso sąlygomis. Tokio proceso pranašumai yra tie, kad atvirumas garantuoja ne tik šalių, tiesiogiai susijusių su procesu aktyvų dalyvavimą, bet ir išorinių priežiūros ir kontrolės institucijų užtikrintas galimybes daryti įtaką vykstančiam procesui. Be abejo, atliktas (atviras) procesas jau nuo pat pradžių įpareigoja sprendimus priimančias institucijas imtis visų įmanomų priemonių, kad visi atliekami veiksmai būtų atliekami profesionaliai, atitiktų teisėtumo principui ne tik sprendimo atitikties materialinės teisės normai prasme.

Akivaizdu, kad tokios nuostatos stiprėjimas yra tiesiogiai sietinas su demokratizacijos procesu. Demokratinės sistemos pagrindas yra atvira visuomenė. Visuotinai pripažinta, kad demokratinė sistema funkcionuoja efektingiau, kai visuomenė yra kiek įmanoma daugiau informuota apie joje vykstančius procesus. Atvirumas – būtina sąlyga privataus asmens tinkamam dalyvavimui administraciniame procese, bendravimui su administracinėmis struktūromis ir – tai yra ne mažiau svarbu – pastarųjų pripažinimui. Tinkamo veiksmo, tinkamo proceso arba „atviro proceso“ koncepcija užima vis svarbesnį vaidmenį už patį priimtą sprendimą (t. y. jo atitikties materialinės teisės normai kontekste).

Atvirumo ir skaidrumo procesas taip pat garantuoja kitos pusės tinkamesnį pasiruošimą procesui, konstruktyvų dalyvavimą proceso metu. Būtinybė užtikrinti, kad teismų praktika, ypač tie teismų sprendimai, kurie susiję su Konstitucijos taikymu, būtų lengvai prieinami visuomenei, kad ji, remdamasi praktika, žinotų savo teises ir jų gynimo galimybes¹⁶ – seniai supраста, tačiau tinkamo įgyvendinimo reikalaujanti administracinių teisinių santykių sąlyga.

Procedūros, susijusios su informacijos pateikimo klausimu, svarba administracinio proceso metu užima svarbią vietą, ir informacijos, susijusios su nagrinėjamu klausimu, suteikimas privačiam asmeniui tampa ne tik būtina sąlyga, bet ir valstybės valdžios institucijų pareiga šią teisę tinkamai įgyvendinti. Informacijos pateikimas – ne tik privataus asmens teisė žinoti, bet ir valstybės valdžios institucijos pareiga ją suteikti.

Kalbant apie teisingas procedūras, o jei dar tiksliau išsireiškiant – procedūrinį sąžiningumą, informacijos teikimas yra susijęs su asmens teisės kreiptis į instituciją, turinčią teisę peržiūrėti priimto sprendimo teisėtumą, įgyvendinimu. Teisės kreiptis į teismą užtikrinimas yra sąlygotas įstatymo nustatytų terminų. Administracinėje teisenoje dažniausiai jie nėra ilgi. Procedūriniai veiksmai, kurie yra atliekami tarp dviejų svarbių procedūrinių sprendimų – sprendimo priėmimas ir skundo pateikimas sprendimo teisėtumo kontrolę vykdančiai institucijai, didžia dalimi yra susijęs su procedūriniu sąžiningumu, o ne tik su tinkamu procesu (*due process*). Teisės kreiptis į teismą užtikrinimas, šios asmens teisės įgyvendinimo sąlygas užtikrinant iš sprendimą, kuris gali būti skundžiamas teismine ar neteismine tvarka, priėmusios institucijos, apskritai yra labiau susijęs su procedūriniu sąžiningumu, o ne tik tinkamo proceso vykdymu.

Teisės į teisminę gynybą užtikrinimas - viešojo administravimo institucijos pareiga apie tai tinkamai informuoti privatą asmenį.

Vieno administracinės teisės principo įgyvendinimas kai kuriais atvejais gali būti sąlygotas ar susijęs su kitu administracinės teisės principu. Asmens teisės į teismą užtikrinimas yra sąlygotas dviejų administracinės teisės principų simbiozės: asmens teisės kreiptis į teismą ir informacijos suteikimo principu.

¹⁶ Mikelėnas V. Lietuvos Respublikos Konstitucija bendrosios kompetencijos teismų praktikoje. Justitia, 2002. Nr. 5–6.

Šių dviejų principų sąlytis, vertinant tinkamų procedūrų sąlygas, yra apibrėžtas pastarojo laikotarpio administracinių teismų praktikoje. Administraciniai teismai įtvirtino taisyklę, kad viešojo administravimo institucijai netinkamai nurodžius priimto sprendimo apskundimo būdą, asmeniui turi būti atstatomas Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatytas terminas skundai pateikti¹⁷. Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio, nustatančio individualaus administracinio akto bendruosius reikalavimus, 2 dalyje nurodyta, jog individualiame administraciniame akte turi būti aiškiai suformuluotos nustatytos arba suteikiamos teisės ir pareigos ir nurodyta akto apskundimo tvarka. Asmens teisės kreiptis į teismą principas, įgyvendinant minėto įstatymo nuostatas, viešojo administravimo institucijų yra dažniausiai atliekamas apskundimo tvarką nurodant gan formaliai. Paprastai viešojo administravimo institucijų naudojamas terminas šiai teisei apibrėžti skamba taip: „*skundas gali būti teikiamas Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka*“.

Pirmiau minėtoje Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartyje¹⁸ buvo patvirtinta, kad įstatymo reikalavimas, jog individualiame administraciniame akte turi būti nurodyta akto apskundimo tvarka, nustato pareigą individualų administracinį aktą priimančiam viešojo administravimo subjektui sprendime nurodyti tokius duomenis, iš kurių be papildomų informacijos šaltinių (įstatymų, poįstatyminių teisės aktų) ir laiko sąnaudų pareiškėjui, nepriklausomai nuo jo išsilavinimo, amžiaus, būtų visiškai aišku, kokias institucijas (nurodant institucijos pavadinimą, šios institucijos adresą ir kt.) ir per kokį terminą (nurodant, ar terminas skaičiuojamas nuo sprendimo priėmimo, ar nuo individualaus akto gavimo dienos) gali būti paduotas skundas. Šių nuostatų nesilaikymas teismo vertinamas kaip svarbi priežastis, dėl kurios terminas skundai pateikti turėtų būti atnaujinamas. Teismas kritiškai vertino viešojo administravimo institucijos veiksmus, tinkamai nenurodant priimto akto apskundimo tvarkos. Teismas pasisakė, kad tais atvejais, kai viešojo administravimo subjektas suklaidina asmenį neteisingai nurodydamas apskundimo tvarką, ir dėl to praleidžiamas terminas skundai paduoti, tai vertinama kaip objektyvi aplinkybė, sukliudžiusi asmeniui laiku realizuoti teisę kreiptis į teismą. Teisės kreiptis į teismą užtikrinimas šio teismo sprendimo pagrindu patvirtina pareigą viešojo administravimo subjektui atlikti visus būtinus veiksmus tinkamai ir laiku informuoti privatų asmenį ne tik apie priimtą sprendimą, bet ir tinkamai ir sąžiningai nurodyti šio sprendimo apskundimo tvarką.

Teismų praktikos pagrindu formuojama nuostata, kad administracinio akto apskundimo tvarkos tinkamas neišaiškinimas nesiderina su geru viešuoju administravimu bei Lietuvos Konstitucijoje įtvirtintu principu, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, gali suvaržyti asmens teisę kreiptis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją ar teismą.

Dėl teismų praktikoje garantuotos asmens teisės į teisminę gynybą ir teisminį procesą užtikrinimo, šios teisminės praktikos atveju, apibrėžiant pareigą viešojo administravimo institucijai, tinkamai suformuluoti ir nurodyti asmeniui priimto viešojo administravimo institucijos sprendimo apskundimo tvarką, nors galiojančios įstatymo nuostatos detalesnio to reglamentavimo nenumato, patvirtina administracinių teismų gebėjimą operuoti asmens teises ginančiais administracinės teisės principais.

Straipsnio pradžioje minėta metafora apie laivo remontą išplaukus į atvirą jūrą, šiuo atveju pasitarnauja tuo, kad administracinės teisės principus galima vertinti kaip labiausiai tinkančius įrankius, sprendžiant žmogaus teisių užtikrinimo klausimus teisinės sistemos atviroje jūroje. Legislatyvinė valdžia tokių įrankių įstatymo nuostatų forma gali apskritai nesuteikti. Tačiau pastarajai valdžiai apibrėžiant esmines teises, jų apsaugai taikomų

¹⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. rugpjūčio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-146-43-23-08.

¹⁸ *Ibid.*

procedūrų apibrėžimas ir įvardijimas lieka teismų privilegija ir funkcinė paskirtis¹⁹. Anksčiau minėtu atveju, įstatyme nėra individualaus administracinio akto bendrųjų reikalavimų ir pranešimo apie individualaus administracinio akto priėmimą sąlygų, kaip aiškiai ir kokia apimtimi turi būti nurodyta skundo pateikimo tvarka (*due process, fair procedure*), tačiau teismas turi visus įrankius – administracinės teisės principus – spręsti asmens teisės kreiptis į teismą ir tinkamo proceso įgyvendinimo klausimą.

Administracinių teismų praktika patvirtina nuostata, kad gali būti vertinama, jog viešojo administravimo institucijai suklaidinus asmenį neteisingai nurodant priimto sprendimo apskundimo tvarką, ir dėl šios priežasties praleidus terminą skundai paduoti, gali būti vertinama kaip objektyvi aplinkybė, sukliudžiusi asmeniui tinkamai ir laiku realizuoti teisę kreiptis į teismą. Kyla klausimas, ar esant panašaus pobūdžio situacijai, klausimas dėl termino atnaujinimo skundai paduoti apskritai gali būti vertinamas ne kaip asmeniui suteikta galimybė, bet kaip privaloma sąlyga spręsti ginčą, teismui priimant sprendimą dėl termino atnaujinimo *ex officio*.

Telieka tai klausimas diskusijai, kas, remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintu valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principu, turi pakankamai tvirtą pagrindą.

IŠVADOS

Administracinės teisinės sistemos veiksmingumas, tame tarpe ir žmogaus teisių administracinio proceso ir procedūrų metu užtikrinimas, priklauso ne tik nuo jo (jų) metu taikoma teisės norma, bet ir tinkamu administracinės teisės principo taikymu, kas yra esminis įrankis teismų veikloje, vertinant viešojo administravimo institucijų veiksmų ir sprendimų teisėtumą.

LITERATŪRA

1. **Administrative Justice in New European Democracies**, Case Studies of Administrative Law and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine, Edited by Denis J. Galligan, Richard H. Langan II and Constance S. Nicandrou, Open Society Institute / Constitutional and Legislative Policy Institute and the Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford. 1998.
2. **Elster J.** Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction, University of Chicago Law Review (1991); **Elster J.** The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism (Constitutionalism in Eastern Europe), The University of Chicago Press, 1996.
3. **Sajó A.** Rights in Post-communism. Western Rights? Post-Communism Application. Kluwer Law International. Hague. 1996.
4. **Andruškevičius A.** Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei. – Teisė. 2003, Nr. 46.
5. **Viešasis administravimas ir privatūs asmenys.** Viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai. Justitia, 2004.
6. **Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas.** 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234 // Valstybės žinios. 1999. Nr. 60-1945. (Nauja įstatymo redakcija nuo 2007 m. sausio 1 d. Nr. X-736, 2006-06-27 // Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975).
7. Šie principai yra išvardyti Europos Tarybos Ministrų Komiteto Rekomendacijoje Nr. R (91) 1 dėl administracinių sankcijų, žr. Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on administrative sanctions. <http://www.dhv->

¹⁹ **Frank H. Easterbrook**, Substance and Due Process. *The Supreme Court Review*, The University of Chicago Press., Vol. 1982, (1982), p. 85.

- speyer.de/stelkens/Materialien/Recommendation_No_R%2891%291.pdf [aplankyta 2014-10-17].
8. Resolution No. (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of administrative Authorities, http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution_%2877%2931.pdf, [aplankyta 2014-10-17].
 9. **Carol Harlow**. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values, *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1, 2006.
 10. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio pakeitimo įstatymas, 2013 m. liepos 2 d. Nr. XII-511. // Valstybės žinios. 2013-07-13. Nr. 75-3781.
 11. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. sausio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. 29-03.
 12. Administracinių teismų praktika Nr. 4. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Teisinės informacijos centras, Vilnius. 2004.
 13. Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Five Countries of Central and Eastern Europe, SIGMA PAPERS: No. 14, OECD, 1997.
 14. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. rugpjūčio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS438-497/2009. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS525-327-13.
 15. **Galligan J. D.** Procedural Rights in Administrative Contexts / Western Rights? Post-Communist Application. Edited by András Sajó. – Kluwer Law International, 1996.
 16. **Mikelėnas V.** Lietuvos Respublikos Konstitucija bendrosios kompetencijos teismų praktikoje. Justitia, 2002. Nr. 5–6.
 17. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. rugpjūčio 7 d. nutartis. administracinė byla Nr. AS-146-43-23-08.
 18. **Frank H. Easterbrook**, Substance and Due Process. *The Supreme Court Review*, The University of Chicago Press., Vol. 1982.

PRINCIPLES OF PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Aušra Kargaudienė*
Vytautas Magnus University

Summary

The main notion of this article is based on the issue that the administrative law system's effectiveness in the modern democratic society is associated with the administrative procedure and the administrative process, rather than only with the norm of administrative law which is applied. Notions of due process correlates with the notion of procedural fairness. The Article 5 of the Constitution of Lithuania and its provisions illustrates the main role of the private person and the public authority. The author has chosen the provisions of the main principles of administrative law declared in the European Council recommendations for the comparative analysis with national legal norms and legal practice. The administrative procedures are relating to the disclosure issue; the duty to disclose the information relating to the case matter, even to inform properly about the appeal procedure and terms. Evaluating the fair procedures issue it plays an important role. It is not only the question how to facilitate the private persons condition to apply, it is not just a private person's right to know, but the public authorities duty to provide the correct and proper information. The article ends on a notion, that courts are capable and their duty is to apply the main administrative principles, and their improper application, mistakes or illegal actions during the procedure may form the ground to overturn the individual decision.

Keywords: principles of administrative law, due process, fair procedure, right to appeal

Aušra Kargaudienė*, Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros docentė. Mokslinių tyrimų kryptys: konstitucinė teisė, administracinė teisė, privačių asmenų ir viešojo administravimo subjektų teisinius santykius reglamentuojantys teisės principai.

Aušra Kargaudienė*, Vytautas Magnus University, Faculty of Law, Department of Public Law, Assoc. professor.

Research interests: constitutional law, administrative law, principles of law concerning the relations between administrative authorities and private persons.

THE REFORM OF THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION IN AUSTRIA - THEORETICAL BACKGROUND AND MAIN FEATURES OF THE SYSTEM

Martin Köhler¹

¹*Austrian Supreme Administrative Court (Österreichischer Verwaltungsgerechtshof)*
E-mail: martin.koehler@vwgh.gv.at

Abstract The Austrian Administrative Jurisdiction has undergone a decisive change by the “Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012”, BGBl. I 2012/51 (Amendment to the Federal Constitutional Law concerning the Administrative Jurisdiction). There was established a system of two instances of Administrative Courts. At the same time the possibility to lodge an appeal with the higher administrative authority has been abolished. The reform provides for 9 Administrative Courts of First Instance in the Länder (the Austrian Provinces; deciding upon appeals against decisions of authorities of the Länder) and two Administrative Courts of the Federation (deciding upon appeals against decisions of Federal authorities).

The article aims at describing the contents of the reform and its main characteristics.

For the sake of a better understanding of the background of the reform and the principle legal foundations of the new system a short description of the development of the Austrian Administrative Jurisdiction is given in the beginning.

In the main part of the contribution the competences and tasks of the new Administrative Courts are described in detail.

The focus of the description lies on the unique character of the system because of the competence of the Administrative Courts to decide on the substance of the (administrative) matter that makes it different from the ones in other European countries.

Keywords: administrative Courts, administrative judiciary, Austria, Charter of Fundamental Rights of the European Union, EU law, European Convention on Human Rights.

INTRODUCTION

On January 1, 2014, a far-reaching reform of the Austrian legal system with regard to the court protection of the citizens entered into force. By the “Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012”, BGBl. I 2012/51 (Amendment to the Federal Constitutional Law concerning the Administrative Jurisdiction) there was established a regime of two instances of Administrative Courts. At the same time the possibility to lodge an appeal with the higher administrative authority has been abolished. This also implied that a large number of (specific) authorities which so far had to decide on appeals in the different fields of administration could be dissolved.⁸¹

⁸¹ On the reform as a whole cf. *Thienel*, Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Restructuring of the Administrative Jurisdiction), Schriftenreihe der NÖ Juristischen Gesellschaft, Bd 116, *Eberhard*, Änderungen des Rechtsschutzsystems durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 (Changes of the judicial review by the Administrative Jurisdiction Reform Act 2012), in: Baumgartner (Ed.), *Öffentliches Recht – Jahrbuch 2013*, 157, *Schmelz*, Revolution im Verwaltungsrechtsschutz: Zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit, Revision an den VwGH und andere Neuigkeiten (Revolution in the administrative review system: two-instance administrative judiciary, revision to the Administrative Court and other news), *ecolex 2013*, 584; on the new provisions in the Federal Constitutional Law *Faber*, Verwaltungsgerichtsbarkeit (Administrative Jurisdiction; 2013), Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), *Verwaltungsgerichtsbarkeit – Handbuch (Administrative Jurisdiction –*

The reform provides for 9 Administrative Courts of First Instance in the Länder and two Administrative Courts of the Federation, thus attributing to the Länder a share of the jurisdiction that so far lay exclusively with the Federation.

The present contribution aims at describing the contents of the reform and its main characteristics. For the purpose of a better understanding of the background of the reform and the principle legal foundations of the new system a short description of the development of the Austrian Administrative Jurisdiction is put in front of the explanations on the reform.

OUTLINE OF THE DEVELOPMENT OF THE AUSTRIAN ADMINISTRATIVE JURISDICTION

The Austrian Administrative Jurisdiction more or less dates back to the year 1876.⁸² This has to be kept in mind if one wants to understand the significance of the change that has taken place with the entering into force of the Reform Act 2012 on 1st January 2014.⁸³

In one of the so called Basic Laws of 21 December 1867 the establishment of an Administrative Court was provided for.⁸⁴

This Administrative Court was finally erected in 1876.⁸⁵

It had the competence to decide in administrative matters. The Court had to decide on the basis of the facts as they had been established by the administrative authority, but at the same time was entitled to quash the contested administrative act in case of severe breaches of the principles of a procedure ruled by law. The Administrative Court therefore developed a whole set of general principles of a fair procedure that had to be observed in the administrative procedure.⁸⁶ The case-law of the Administrative Court with regard to those principles of an administrative procedure was systematically described by *Tezner* in one volume of his series “Die rechtsbildende Funktion der österreichischen

Handbook; 2014). The authorities that have been dissolved are listed in an Annex to the Federal Constitutional Law.

⁸² *Jablonec*, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich: 1867 – 2012 und darüber hinaus, in Holoubek/Lang (Ed.), Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (The Administrative Jurisdiction of first instance; 2013) 15; for a brief survey on the development of the administrative jurisdiction see also *Olechowski*, Historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich, in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 3, and in detail *Olechowski*, Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich (1999), especially pp 82-180.

⁸³ *Holzinger*, Verfassungsgerichtshof und Verwaltungsgerichtsbarkeit (Constitutional Court and Administrative Jurisdiction), ZVG (Zeitschrift für Verwaltungsgerichtsbarkeit – Journal for Administrative Jurisdiction) 2014, 209: „A milestone in the constitutional reform“.

⁸⁴ Article 15 (2) and (3) of the Basic Law on the Judicial Power, RGBI N°144/1867.

⁸⁵ Law on the Administrative Court, RGBI N° 36/1876.

⁸⁶ Those principles comprise the most important aspects of procedural law, ranging from the right to be heard to the obligation of the authority to give the reasons for the decision and thus can roughly be compared to the principles that are part of the rule of law and “administration under Law” in the United Kingdom; cf. *Lord Woolf*, The English Legal System, in Lord Woolf, The Pursuit of Justice, 2008, 17 (43), *Rengeling*, Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsrechtsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1977, 159. In a similar way, the European Court of Justice (eighty years later) has developed a whole system of principles for the procedure in the implementation of EC-law (Union law) as well by Union authorities as by national authorities; see *Grabitz*, Europäisches Verwaltungsrecht - Gemeinschaftsrechtliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens (European Administrative Law- Principles of Community law for the Administrative Procedure), NJW 1989, pp. 1776 (right to be heard, right to access to the files, establishing the facts ex officio, principle of confidentiality, obligation to give reasons for the decision, notification, prohibition of the admissibility of illegally obtained evidence).

verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung” and finally resulted in the issuing of the Austrian General Administrative Procedure Act in 1925.⁸⁷

When the Republic of Austria was established after the First World War Articles 129 – 136 of the Federal Constitutional Law of 1920 (FCL) provided for the Administrative Court. The Administrative Court according to Article 129 FCL had the task to “secure the legality of the whole public administration”.⁸⁸

The Administrative Court had the competence to decide on appeals against the decision of the last instance in the administrative procedure as well as in the case of a failure to act of the highest administrative authority.⁸⁹ In the latter case the Administrative Court could decide on the substance of the administrative case (instead of the administrative authority that had not decided in time).

These competences remained more or less unchanged (with slight modifications) until the end of 2013, when the Reform of the Administrative Jurisdiction entered into force.

The Administrative Court in all those years was the one and only *court* to decide in administrative matters. The appeal to the Administrative Court was only possible after the completion of the administrative procedure in which it was possible to appeal to the higher authority, regularly. Normally there were at least two administrative instances, sometimes even three. Exceptions to this rule could be found only in cases in which the decision lay with the highest authority as a first instance (the Government of the Land or the Minister at Federal level) or – very seldom – were the law especially excluded the administrative appeal.

The review of administrative acts had to be carried out with regard to the legality of the contested act. Moreover the Administrative Court had to restrict its examination to the possible breach of the rights of the applicant. It had no competence to decide on the merits of the (administrative) case (instead of the administrative authority) but could only quash the act in case of its illegality.⁹⁰ The administrative authority in this case had to draw the necessary consequences, especially to issue a new decision if this was required (this normally was the case if the party to the case had applied for a decision; if the authority had acted *ex officio* the result of the ruling of the Administrative Court could also be that the administrative authority had to refrain from any further action).

The Administrative Court still had to decide on the basis of the facts as they had been established by the administrative authority.⁹¹

Continuing with the description of the development of the administrative jurisdiction, there has to be mentioned one important amendment to the Constitution: the amendment of

⁸⁷ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (General Administrative Procedure Act 1991), Federal Law Gazette - FLG N° 389/1925 (abbreviated: AVG, still in force with numerous amendments and newly published in a consolidated version in 1991; latest amendment FLG I 2013/161); cf. *Olechowski*, Die Entwicklung allgemeiner Grundsätze des Verwaltungsverfahrens, in Holoubek/Lang (Ed.), Allgemeine Grundsätze des Verwaltungs- und Abgabenverfahrens (2006), 13.

⁸⁸ Cf. *Schimetschek*, Der Verwaltungsgerichtshof seit der Gründung der Republik bis zur Besetzung (1918-1938), in: Lehne/Loebenstern/Schimetschek, Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit (The development of the Austrian Administrative Jurisdiction) - FS 100 Years Administrative Court (1976), 59.

⁸⁹ With regard to the decision making powers of the Administrative Court cf. *Walter*, Kassatorische oder reformatorische Entscheidung?, in Lehne/Loebenstern/Schimetschek (fn 3) 391. The Administrative Court for a short period even had the competence to fix administrative penalties (to decide on the penalty, not just act as a court of cassation).

⁹⁰ *Olechowski*, Zwischen Kassation und Reformation. Zur Geschichte der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungsbefugnis, ÖJZ 1999, 581.

⁹¹ Cf. *Ringhofer*, Der Sachverhalt im verwaltungsgerichtlichen Bescheidprüfungsverfahren (The facts in the procedure before the Administrative Court concerning appeals against administrative acts), in Lehne/Loebenstern/Schimetschek (fn 3) 351.

1988⁹² (entering into force in 1991), that formed a significant step towards a two-instance-administrative jurisdiction: The Independent Administrative Panels were established in 1991.

They had the task to decide on appeals against administrative sanctions (penalties that are imposed by administrative authorities) and in other cases that were attributed to them by law. This additional competence was meant as a possibility to attribute those matters in which the decision of an administrative authority also concerned civil rights in the meaning of Article 6 ECHR to the Independent Administrative Panels.

Moreover, those Panels were competent to decide on complaints with regard to (individual) acts of administrative authorities that had not been issued in the form of a formal “Bescheid” (decree), but consisted in a “mere factual behavior”, e.g. in arresting a person, taking away private property, closing down an industrial plant because of an immediate danger etc (“exercise of direct administrative power and compulsion”).

The members of those Panels were granted more or less the guarantees of a judge (being independent, not subject to instructions by a public authority, no possibility to be removed from their function unless they had broken the law), but as the Panels had not been formally erected as “courts” were not judges.⁹³

As a consequence, the Panels were accepted as “tribunals” in the meaning both of Article 6 ECHR and Article 267 TFEU.⁹⁴

They can be seen as a first step towards a two-instance administrative jurisdiction and in fact those Independent Administrative Panels have been transformed into the Administrative Courts of the Länder by the Reform Act of 2012.⁹⁵

The question of the improvement of the administrative jurisdiction also formed part of the deliberations of the so called “Austrian Convention” that was summoned in 2003 and elaborated detailed proposals for the administrative jurisdiction (see below, chapter 3.)

As a further partial step (not following a comprehensive concept) to improve the legal protection the Asylum court was established in 2008.⁹⁶ This Court took up its work on 1 July 2008. It had the competence to decide on appeals against decisions of the administrative authorities in asylum cases. Its establishment was accompanied with the abolishment of the possibility to lodge an appeal to the Administrative Court and therefore was criticised to a considerable extent.⁹⁷

⁹² FLG N° 685/1988.

⁹³ The most critical issue with regard to the compliance with Article 6 ECHR generally was the appointment of the members of the panels for a certain period of time (at least in case of the first appointment).

⁹⁴ ECJ 4. 3. 1999, case C-258/97, *Hospital Ingenieure (HI)* EU:C:1999:118, § 18, and 5. 3. 2002, case C-515/99 and others, *Reisch and others* EU:C:2002:13; VfGH Slg. 13.958/1994.

⁹⁵ Article 151 (51) n° 5 and 8 FCL. The Independent Administrative Panels were dissolved, but their members had to be granted the right to be appointed as judges of the newly erected Administrative Court of the respective province by the relevant Act of the respective Land.

⁹⁶ There had been established a specific Independent Asylum Panel, organised in the same way as the Independent Administrative Panels in the Länder in 1997 (Article 129c FCL). This Independent Panel was transformed into the Asylum Court in 2008. The judgments of this court could only be appealed against before the Constitutional Court but not before the [Supreme] Administrative Court.

⁹⁷ *Feik/Klaushofer*, Die Einrichtung eines Asylgerichtshofes (The Establishment of the Asylum Court), *Öffentliches Recht. Jahrbuch 2008* (2008) 133, *Muzak/Rohrböck*, Der Asylgerichtshof (The Asylum Court) (2008), *Kienast*, Tritt die Ausgestaltung des Asylgerichtshofes den Rechtsstaat mit dem Fuß? (Does the establishment of the Asylum Court spurn the rule of law?), *ecolex 2008*, 185, *Muzak*, Das Verfahren vor dem Asylgerichtshof (The procedure before the Asylum Court), *migralex 2008*, 86, *Muzak*, Ein Jahr Asylgerichtshof – Eine erste Bilanz (One year Asylum Court – A first Balance), *ZfV 2009*, 752, *Wiederin*, Comment to VfGH 7. 11. 2008, U 48/08 (Comment on Constitutional Court 7. 11. 2008, U 48/08), *migraLex 2009*, 27, *Khakzadeh-Leiler*, Zwei Jahre Asylgerichtshof – Von erfüllten und unerfüllten Erwartungen (2 years Asylum Court – On fulfilled and unfulfilled expectations), *ZfV (Journal for Administration) 2011*, 20.

In tax matters of the Federation the competence to decide on remedies against the decisions of the tax authorities was transferred to an Independent Tax Panel (“Unabhängiger Finanzsenat”) in 2004.⁹⁸ This panel was established in the same manner as the Independent Administrative Panels in the Länder. In tax matters legal protection therefore was organised also in the way that an independent instance that formally was not established as a court had to decide before an appeal to the [Supreme] Administrative Court could be lodged.

SHORTCOMINGS OF THE FORMER AUSTRIAN SYSTEM

Although there was an elaborated administrative procedure that contained important guarantees for the parties the system of several *administrative* instances with a review of legality by the Administrative Court had some weaknesses as e.g. there was not provided for an obligatory public hearing in the administrative procedure and public hearings before the Administrative Court were held very seldom and the Administrative Court primarily had to decide on the basis of the facts established by the administrative authorities.

Soon after the accession of Austria to the European Convention on Human Rights in 1958 it became evident that there might arise problems with regard to the compatibility of the Austrian system with the requirements of the Convention.⁹⁹

Austria had declared a reservation to Article 6 of the Convention with regard to the system of administrative penalties. By and by it became evident that this reservation only was valid with regard to provisions already in force in 1958 and moreover did not pertain to fines (as it only mentioned prison sentences).¹⁰⁰

Moreover, Austria had made a reservation in respect of Article 6 of the Convention with regard to the provisions on public hearings.¹⁰¹ The ECtHR in the beginning considered this reservation valid. But in the light of its subsequent case-law¹⁰² the ECtHR finally in the case of *Eisenstecken v. Austria*¹⁰³ declared the reservation invalid because it did not satisfy the requirements of Article 57 § 2 of the Convention.

From the case law of the ECtHR it became clear that there were also a large number of *administrative decisions* concerning “civil rights and obligations” in the meaning of Article 6 of the Convention.¹⁰⁴ As according to the case law of the ECtHR¹⁰⁵ the right to a public hearing and the capacity of a tribunal according to Article 6 ECHR to have full jurisdiction in

⁹⁸ Art. 129c FCL, Independent Finance Senate Act, FLG I 2002/97 as amended by FLG I 2003/124.

⁹⁹ *Machacek*, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Verwaltungsrechtspflege in Österreich (The ECHR and the Administrative Jurisdiction in Austria), in: Pernthaler (Ed.), *Föderalistische Verwaltungspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte (Federalistic Administrative Jurisdiction as a means of Efficient Protection of Human Rights)*, 1986, 43. On the scope of application of Article 6 ECHR and the requirements arising of Article 6 ECHR and the consequences for the Austrian legal system in detail *Grabenwarter*, *Verfahrensgarantien in der Verwaltungsgerichtsbarkeit* (1997) passim and 355.

¹⁰⁰ *Kopetzki*, Zur Anwendbarkeit des Art. 6 MRK im (österreichischen) Verwaltungsstrafverfahren, *ZaöRV* 1982, 1.

¹⁰¹ The reservation read: “The provisions of Article 6 of the Convention shall be so applied that there shall be no prejudice to the principles governing public court hearings laid down in Article 90 of the 1929 version of the Federal Constitution Law.”

¹⁰² ECtHR 29. 4. 1988, *Belilos*, Serie A 132.

¹⁰³ ECtHR 3.10.2000, Appl. 29477/95.

¹⁰⁴ ECtHR 23. 10. 1985, *Bentham v. Netherlands* A 97 (1985); *Harris/O’Boyle/Warbrick*, *Law of the European Convention on Human Rights*², 210 and 228; *Strasser*, Der Einfluss der EMRK auf das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht, in *Ress* (Ed.), *Entwicklungstendenzen im Verwaltungsverfahrenrecht und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 227 (234).

¹⁰⁵ ECtHR 23 June 1981, *Le Compte, van Leuven and De Meyer*, A 43 (1981), 10 February 1983, Appl. 7299/75, *Albert and Le Compte*, 23 September 1982, *Sporrong Lönnroth* A 52 (1982).

the case (both with regard to the facts and the legal aspects of the case) constitute decisive elements of the guarantees enshrined in Art. 6 ECHR¹⁰⁶ the lack of a compulsory public hearing in the administrative procedure together with the afore mentioned procedural provision for the Administrative Court to decide on the basis of the facts as established by the authority resulted in severe doubts as to the compatibility of the Austrian system with the ECHR. According to the ECtHR there has to be an appeal both on the facts and on the law before a tribunal that complies with Article 6.¹⁰⁷

Only in those administrative matters in which specified panels or boards the members of which were independent and had guarantees comparable to those of a judge had to decide on appeals there was a decision of an independent tribunal.¹⁰⁸

A first reaction of the Austrian legislator was the above mentioned establishment of the Independent Administrative Panels.¹⁰⁹ With regard to administrative sanctions (administrative penalties) from 1991 onwards there was a decision of a body that fulfilled all the requirements of Art. 6 ECHR according a procedure meeting the requirements of the Convention.

Moreover, the possibility to assign additional competences to the Independent Administrative Panels enabled the legislator to transfer cases which concerned civil rights to the competence of the Panels.

However, the system with (at least) two administrative instances and the appeal to the Administrative Court often caused problems with regard to the length of the proceedings. The establishment of the Independent Administrative Panels could not remedy those shortcomings.¹¹⁰

Although in later decisions concerning Austria and the judicial review by the Administrative Court the ECtHR took a more pragmatic stand with regard to the compatibility of the Austrian legal system with the ECHR¹¹¹ it could not be denied that there was an urgent need for a reform of the organisation of the administrative jurisdiction to avoid the constant threat of a breach of the requirements of the ECHR.¹¹² The establishment of the Independent

¹⁰⁶ *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention³, § 24 n° 72-95, *Harris/O'Boyle/Warbrick*, Law of the European Convention on Human Rights², 247 and 271.

¹⁰⁷ Right of appeal, not just of judicial review: *Harris/O'Boyle/Warbrick*, Law of the European Convention on Human Rights², 229, fn 269.

¹⁰⁸ There existed a large number of such tribunals, e.g. the Real Property Transactions Commissions in the Provinces (cf. ECtHR 16. 7. 1971, *Ringeisen* Series A 13), or the Commissions of the Land for damages by hunting and wild animals, e.g. in Lower Austria according to section 118 para 1 of the Lower Austrian Hunting-Law 1974, Lower Austrian Law Gazette 6500, or (at the level of the Federation) the Superior Disciplinary Commission according to section 99 para 1 of the Federal Law of 27. June 1979 on the Law of Professional Civil Servants (BDG 1979), FLG N° 333; later on such bodies were established for regulatory tasks for the media or in the field of telecommunication, like the Federal Communications Board, Section 1 (2) Federal Act on the establishment of an Austrian Communications Authority ("KommAustria") and a Federal Communications Board (KommAustria Act), FLG I 2001/32. Most of those independent bodies could be dissolved with the Verwaltungsgerichtsbarkeits - Novelle 2012, FLG I 2012/51 (See the list in the Exhibit to the FCL).

¹⁰⁹ *Köhler* in: Korinek/Holoubek [Ed.], B-VG Kommentar (Federal Constitutional Law – Commentary), Article 129a FCL, paragraph 1.

¹¹⁰ Cf. ECtHR 3 February 2005, *Blum v Austria*, Appl 31655/02. In this case proceedings lasted for five years and five months before four instances (as the applicant had lodged an appeal with the Constitutional Court before the case could be heard by the Administrative Court), the ECtHR therefore held that there had been a breach of Article 6 § 1.

¹¹¹ ECtHR *Zumtobel v Austria* A 268-A (1993).

¹¹² Cf. *Bumberger*, Der Verwaltungsgerichtshof und die „europäischen Gerichtshöfe“ EGMR und EuGH (The Administrative Court and the „European Courts“ ECtHR and ECJ), in: FS Klecatsky (2010), 105.

Administrative Tribunals was a first step to ease the pressure but of course could not solve the structural problems of the system.¹¹³

This need obviously increased by the time the Charter of Fundamental Rights of the European Union entered into force (1. December 2009).¹¹⁴ Article 47 CFR not only provides for the same guarantees as Article 6 of the Convention but extends the scope of application of those guarantees to all cases in the implementation of Union law. There is no restriction in the application of Article 47 CFR to “civil rights and obligations and criminal charges”.

Besides an intense discussion of the problem in legal literature¹¹⁵ the topic was dealt with in the so called “Österreich Konvent” (Austrian Convention) that was held from 2003 to 2005 and which was established to prepare proposals for a comprehensive reform of the Constitution.¹¹⁶ By and by the concept of “9+1” or “9+2” (administrative courts of first instance) was elaborated and deemed to be the most practical solution. The need for a reform was also recognized in the working programme of the Government Chancellor Alfred Gusenbauer¹¹⁷ and the establishment of a high level working group formed part of this working programme.¹¹⁸

As a first result of the convention 2008 the above mentioned Asylum court was established. After this reaction of the legislator that was highly criticised (especially as there was no remedy to the Administrative Court but only the possibility to appeal to the Constitutional Court because of a violation of fundamental rights) the chances for a comprehensive reform seemed to be marginal as the political will to set further steps seemed to be not overwhelming. The reform of the administrative jurisdiction was adopted in the working programme of the new Government in 2008¹¹⁹ as it had been in previous working programmes. The reform debate on political level concentrated on the concepts of “9+1” or “9+2” (courts)¹²⁰ and for some reasons not to be dealt here in detail led to the historic decision on the Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 in Parliament.

THE REFORM ACT 2012 AND ITS IMPLEMENTATION

¹¹³ The competence of the Independent Administrative Panels by and by was broadened, with regard to federal law there has to be mentioned especially the Federal Law Federal Gazette I N° 65/2002, by which there was transferred the competence to decide in administrative matters covered in 27 different (and important) Acts of Parliament. But still, the Independent Administrative Panels only were competent if a specific law provided for it.

¹¹⁴ OJ 2010/C 83/02.

¹¹⁵ Cf. only *Pernthaler/Rath-Kathrein*, Die Einführung von Landesverwaltungsgerichten – eine Alternative zu den „unabhängigen Verwaltungssenaten in den Ländern“, JBl. 1989, 609, *Pernthaler* (Ed.), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit (1993), *Grabenwarter*, Auf dem Weg zur Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, JRP 1998 (Journal for legal politics), 269, *Korinek*, Für eine umfassende Reform der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, in FS Koja (1998), 289, *Jabloner*, Notwendigkeit und mögliche Gestaltung einer Landesgerichtsbarkeit, in Thienel (Ed.), Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wandel (1999), 5, *Holoubek/Lang* (Eds.), Die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2008), *Lienbacher*, Allgemeines zur Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. Instanz, JRP 2011, 328.

¹¹⁶ *Steiner*, Das Projekt “zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit”, in Janko/Leeb (Ed.), Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013), 1 (3), *Steiner*, Systemüberblick zum Modell „9+2“, in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 105 (112).

¹¹⁷ Inaugurated on 11th January 2007.

¹¹⁸ Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode, 24.

¹¹⁹ The Government of Chancellor Werner Faymann (“Faymann I”), inaugurated on 2nd December 2008; Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode, 248.

¹²⁰ Cf. the Tätigkeitsbericht des Verwaltungsgerichtshofes für das Jahr 2008 (Annual Report of the Administrative Court, 2008), 4.

1. GENERAL SURVEY

In 2012 the Austrian Constitutional Law was amended fundamentally: By means of the Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I 2012/51 (Amendment to the Federal Constitution on Administrative Jurisdiction), several decisive changes of the administrative procedure and the Administrative Jurisdiction were inaugurated.

Those changes comprise in short:

- the abolishment of the possibility to lodge an administrative appeal to the higher administrative authority
- the establishment of 9 Administrative Courts of the Länder, one in each province (Land), and two Administrative Courts of the Federation (one for general administrative matters in which the decision lies with Federal authorities, one for tax matters of the Federation) – “9+2 model”
- the competence of the Administrative Courts of First Instance to decide in substance in the administrative matter (on the merits of the case) that is brought before them
- the possibility of a judicial review of the decision of the Administrative Courts of First Instance by the Administrative Court (“Revision”)
- thus installing a system of two instances of administrative jurisdiction
- the restriction of the revision to the Administrative Court to cases in which a “fundamental question of law” arises, thus
- assigning to the Administrative Court the task to serve as a unifying instance
- the dissolution of a large number of specified bodies (competent for specific fields of administration)¹²¹
- the transfer of the competences of those bodies to the Administrative Courts of First Instance
- the transfer of the competence of the Asylum Court to the Bundesverwaltungsgericht (Administrative Court of the Federation), connected with
- the restoration of the competence of the Administrative Court to act as a last instance in Asylum cases

The Supreme Administrative Court according to the new provisions has to decide as a Court of second instance, reviewing the judgments of the Administrative Courts of First Instance. It has to fulfil the task of securing a uniform application of the law and therefore has to decide only if there arises a fundamental question of law. Thus the possibility to lodge an appeal against the decisions of the Administrative Courts of First Instance (“revision”) has been restricted drastically. This changes the role and the function of the Supreme Administrative Court significantly. Moreover, as a consequence of the new regime it seems to be appropriate to speak of the “Supreme Administrative Court”, although the legislator did not change the denomination for the Court.

Besides the revision to the Supreme Administrative Court there still is the possibility to lodge an appeal to the Constitutional Court if the complainant deems to be infringed in his rights derived from the Constitutional Law (Art. 144 FCL).¹²² Insofar the reform has not brought changes with regard to the relation between the (Supreme) Administrative Court and the Constitutional Court. It is still possible to lodge an appeal to the Constitutional Court first

¹²¹ Those bodies are enumerated in an Annex to Article 151 FCL and comprise approximately 120 authorities. In general, those bodies were independent and their members not subject to instruction.

¹²² *Holoubek/Fuchs*, Der VfGH im neuen Gefüge der Verwaltungsgerichtsbarkeit (The Constitutional Court in the new system of the Administrative Judiciary), *ecolex* 2013, 598.

and afterwards (if the appeal is dismissed) to lodge the revision with the Supreme Administrative Court.

As the Administrative Courts of First Instance are established as *courts*, they can also refer the question of the constitutionality of laws (both of the Federation and the Länder) or regulations to the Constitutional Court. Moreover, they can refer questions for a preliminary ruling to the ECJ according to Article 267 TFEU.

2. IMPLEMENTING LEGISLATION

The reform provided for by the amendment to the Federal Constitutional Law (FCL) was enacted by issuing the necessary laws on the establishment of the Administrative Courts of First Instance and the procedural rules for the proceedings before those courts. Furthermore many of the laws of the Federation and the Länder had to be adopted to the new system¹²³ (all provisions on administrative remedies had to be annulled, provisions on the competence of the Administrative Courts of First Instance have been introduced in many of the laws governing the different fields of administration; the Länder had to adopt their Acts on the Administration in the Local Communities¹²⁴). Finally different adaptations with regard to the dissolution of many appeals authorities were necessary.¹²⁵

A comprehensive survey on the implementing measures is to be found in *Steiner, Systemüberblick zum Modell "9+2"*, in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), *Verwaltungsgerichtsbarkeit - Handbuch* (2014), 105 (133).

2.1. Organisation

a) Administrative Courts of the Länder

According to Article 136 (1) FCL the Länder are competent to provide for the organisation of the Administrative Court in each Land.

The organisation of the Administrative Courts of the Federation according to Article 136 (1) FCL has to be settled by the Federal Legislator.

The Administrative Courts of First Instance in the Länder therefore have been established by a specific Law on the Establishment of the Administrative Court in each Land.

The Acts of the Länder on the establishment of the respective Administrative Court in each Land have been published under the following numbers of the Law Gazette (*Landesgesetzblatt – LGBl.*) of the respective Land:¹²⁶

Burgenland: LGBl 44/2013

Carinthia: LGBl 55/2013

Lower Austria: LGBl 0015-0

Upper Austria: LGBl 9/2013

Salzburg: LGBl 16/2013

¹²³ Cf the list of Acts in *Steiner, Systemüberblick* in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 136.

¹²⁴ Cf. *Eberhard, Verwaltungsgerichte und Gemeinden* (Administrative Courts and Communities), in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 601.

¹²⁵ *N. Raschauer, Die Auflösung (fast) aller Sonderbehörden* (The dissolution of [nearly] all special agencies), in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 653.

¹²⁶ The list only contains the sources, not the full title of the respective law. On the organisation of the Administrative Courts of First Instance of the Länder see in detail *Ranacher, Das Organisationsrecht der Landesverwaltungsgerichte* (The law on the organisation of the Administrative Courts of the Provinces), in: *Bußjäger/Gamper/Ranacher/Sonntag* (Ed.), *Die neuen Landesverwaltungsgerichte* [The new Administrative Courts of First Instance of the Länder] (2013), 73, and *Fischer/Zeinhofer, Organisation, Besetzung und Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte* (Organisation, Composition and Competences of the Administrative Courts of the Länder), in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 151.

Styria: LGBl 57/2013
The Tyrol: LGBl 148/2012
Vorarlberg: LGBl 19/2013
Vienna: LGBl 83/2012.

In most provinces there were also issued specific Acts on the transition of the Independent Administrative Panel into the Administrative Court of the Land and carried out adaptations of the respective Constitutions.

The members of the former Independent Administrative Panels were in general appointed as judges of the new courts, with regard to the now general competence of the courts in all administrative matters with the exception of those falling into the competence of one of the Administrative Courts of First Instance of the Federation there were also appointed additional judges.

b) Administrative Court of the Federation

The Administrative Court of the Federation (“Bundesverwaltungsgericht”) was established by the Federal Act on the Organisation of the Administrative Court of the Federation, FLG I 2013/10 (BVwGG).¹²⁷

It has its seat in Vienna with branches in Linz, Graz and Innsbruck (Section 1 (2) BVwGG).¹²⁸

For the detailed settlement of the handling of the cases the plenary assembly of the judges of the Administrative Court of the Federation has to issue internal rules of procedure.

At the moment there are approximately 180 judges (the greater part of whom are the former members of the Asylum Court, others being chosen both from the administration and from the legal staff of the Constitutional court and other institutions).

c) Federal Finance Court

The Federal Finance Court (“Bundesfinanzgericht”) was erected by the Bundesfinanzgerichtsgesetz (Act on the Federal Finance Court - BFGG), which forms part of the Finanzverwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz 2012, FLG I 2013/14.

It has its seat in Vienna with branches in Feldkirch, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz and Salzburg (Section 2 (2) BFGG).¹²⁹

The court at the moment comprises approximately 200 judges.¹³⁰

2.2. Procedure

Austria has had an elaborated procedural law for the procedure before the administrative authorities since 1925.¹³¹ The General Administrative Procedure Act (AVG) also contained the procedural rules for the appeals procedure. There has been developed a settled case-law on the different problems of the procedure before the administrative authorities competent to decide on the appeals.¹³²

¹²⁷ Bundesgesetz über die Organisation des Bundesverwaltungsgerichts (BVwGG), BGBl I 2013/10.

¹²⁸ For details on its composition and the organisation cf. *Madner*, Organisation, Besetzung und Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts, in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 203.

¹²⁹ That there are no branches in Lower Austria and the Burgenland has historical reasons, as the appeals authority in tax matters in Vienna also had been competent for Lower Austria and the Burgenland; *Kofler/Summersberger* in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 629.

¹³⁰ Cf the Allocation of duties of the Federal Finance Court: www.bfg.gv.at/geschaeftsverteilung.

¹³¹ The so called „Verwaltungsverfahrensgesetze“ (Administrative Procedure Acts), consisting of the General Administrative Procedure Act (AVG), the Administrative Penal Act (VStG, containing both general provisions for administrative penalties and for the procedure in administrative penalty matters), the Introductory Act to the Administrative Procedure Acts (EGVG) and the Administrative Execution Act (VVG).

¹³² Especially with regard to the competence of the appeals procedure: VwSlg. 10.317 A/1980, settled case law since then, e.g. Administrative Court 25. 2. 2010, 2008/06/0172, *Wiederin* in Ennöckl/N. Raschauer/Schulev-

According to Article 136 (2) FCL the procedure before the Administrative Courts of First Instance (with the exception of tax matters) has to be provided for in uniform way by a law of the Federation. The procedure in tax matters can be settled in a separate Act of the Federation.

The legislator (both of the Federation and the Länder) moreover in general administrative matters is entitled to issue deviating procedural provisions if they are “necessary”.¹³³ The legislator already has made use of this possibility to a considerable extent.¹³⁴

The procedure before the Administrative Courts of First Instance in case of appeals against a decision of an administrative authority therefore has been provided for in a specific law of the Federation for all administrative matters with the exception of tax matters:

- the procedure in general administrative matters is covered by the Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz VwGVG), BGBl. I 2013/33 (Federal law on the Procedure before the Administrative Courts),
- the procedure in tax matters has been integrated into the Code on the Procedure in Tax Matters (BAO)¹³⁵ that also contains the procedure for the tax authorities.

The VwGVG is applicable both in the procedure before the Administrative Courts of the Länder and before the Federal Administrative Courts, the Federal Finance Court has to apply the BAO and in tax matters to be decided by them the Administrative Courts of First Instance of the Länder have to apply the BAO.¹³⁶

The applicable rules in the procedure before the Administrative Courts of First Instance therefore primarily depend on the *subject matter* of the case: if the administrative authority had to apply the BAO as the case falls within the scope of application of the BAO the Administrative Court of First Instance has to apply the rules for the court procedure in the BAO (and also the general rules of the BAO).

If this is not the case (the case does not fall within the scope of application of the BAO) the court has to apply the VwGVG (and the General Administrative Procedure Act – AVG).

In both cases (in the VwGVG and in the BAO) the application of the general rules of procedure as laid down in the AVG and the (first parts of the) BAO respectively is explicitly

Steindl/Wessely (Ed.), FS Raschauer (2013), 687, *Walter/Kolonovits/Muzak/Stöger*, *Verwaltungsverfahrensrecht*⁹, § 539, *Mayer*, Präklusion und Prozessgegenstand des Berufungsverfahrens, ZfV 1981, 521, *Ranacher*, Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform als Verwaltungsstrukturereform und legistische Herausforderung, ZfV 2013, 359 (363), *Thienel/Schulev-Steindl*, *Verwaltungsverfahrensrecht*⁵, 271-273; concerning the question which law is applicable VwSlg. 9315/1977, also settled case law, *Walter/Kolonovits/Muzak/Stöger*, *Verwaltungsverfahrensrecht*⁹, § 541. *Thienel/Schulev-Steindl*, *Verwaltungsverfahrensrecht*⁵, 272.

¹³³ This provision follows in its wording Article 11 (2) FCL which contains the same authorization for deviating provisions and which has been clarified in the case-law of the Constitutional Court.

¹³⁴ Cf *Lechner-Hartlieb/Urban*, Verwaltungsgerichtsbarkeit neu – Besondere Bestimmungen in Materiensetzen, in Baumgartner (Ed.), *Öffentliches Recht – Jahrbuch 2013*, 117; e.g. with regard to the time limits for lodging of an appeal, the authority to which it has to be addressed, the suspensive effect.

¹³⁵ The amendment of the BAO was also enacted by the Finanzverwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz 2012, BGBl. I 2013/14.

¹³⁶ *Fischerlehner*, Das Bescheidbeschwerdeverfahren vor dem Bundesfinanzgericht – Anforderungen und Spielräume für das Verwaltungsprozessrecht (The procedure on appeals against decisions of tax authorities before the Federal Finance Court), in Holoubek/Lang (Ed.), *Verwaltungsgerichtsbarkeit* (fn 2) 315, *Starlinger*, Das Verfahren der Bescheid(Administrativ-)Beschwerde vor dem Bundesfinanzgericht (The Procedure on appeals against decisions of tax authorities before Federal Finance Court), in: Holoubek/Lang (Ed.), *Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesfinanzgericht* (The procedure before the Federal Administrative Court and the Federal Finance Court; 2014) 33, *Kofler/Summersberger*, Das Bundesgericht für Finanzen im System der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in Fischer/Pabel/Raschauer (Eds.), fn 1, 623 (646).

provided for (Section 17 VwGVG; Section 269 (1) BAO). According to Section 17 VwGVG the Administrative Courts of First Instance have to apply also specific procedural rules that had to be applied by the administrative authority.

As a consequence of the abolition of the possibility to appeal to the higher administrative authority the rules of procedure in the General Administrative Procedure Act on the appeals procedure now only apply to appeals procedures in local community matters (as in those matters there still is a remedy to an administrative authority).

The procedural rules have been drafted with a view to the requirements of Article 6 ECHR and Article 47 (2) CFR and therefore include detailed rules on the obligation to hold an oral hearing.¹³⁷

According to the VwGVG there is a division of the tasks in appeals cases between the administrative authorities and the Administrative Courts of First Instance. Appeals have to be lodged with the administrative authority that issued the administrative act under appeal. The administrative authority has to examine whether all procedural requirements are met and has to dismiss applications that are not admissible or have been lodged after the expiry of the time limit for the application (Section 13 (5) VwGVG). But the administrative authority moreover has also the possibility to decide in the substance of the case (“Beschwerdevorentscheidung”, preliminary decision; section 14 VwGVG). This instrument is meant as a means to avoid court procedures in cases where the administrative authority after lodging of the appeal realises that it had not taken into account certain aspects that lead to another decision. In such a case it should have the opportunity to take a new decision meeting the concerns of the appellant so that it is not necessary to undergo the procedure before the court. Each party has the right to ask for the submission of the case to the Administrative Courts of First Instance after the administrative authority has issued a “Beschwerdevorentscheidung”. So the case has to be decided by the administrative court if one of the parties does not accept the preliminary decision. That is why the instrument will not be of much importance in cases involving more than one party.¹³⁸

Although the Reform Act abolished the remedies to the higher administrative authority there still is left some room for administrative remedies in case of administrative acts that have been issued upon summary proceedings. Those remedies can only aim at a new decision of the same authority after completion of the normal procedure (especially according to the General Administrative Procedure Act¹³⁹). Such remedies are “remonstrative” remedies (they do not lead to a decision of a hierarchically higher authority).¹⁴⁰

The procedural rules for the Administrative Courts of First Instance in particular comprise provisions on

- the time limit for the appeals
- the authority with which the appeal has to be lodged
- the obligatory contents of the appeal

¹³⁷ For a detailed survey on the procedure before the Administrative Courts of First Instance see *Leeb/Zeinhofer*, *Verwaltungsgerichtsbarkeit neu - Das Verfahren der (allgemeinen) Verwaltungsgerichte*, in: Baumgartner (Eds.), *Öffentliches Recht – Jahrbuch 2014*, 35, and *Pabel*, *Das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten*, in: Fischer/Pabel/Raschauer (Eds.), fn 1, 379.

¹³⁸ In Germany such cases are called „mehrpölige Verwaltungsverhältnisse“, in Austria the notion of “Mehrparteienverfahren” is used.

¹³⁹ Section 57 (2) AVG.

¹⁴⁰ *Faber*, *Administrative Rechtsmittel und Rechtsbehelfe unterhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in Holoubek/Lang (Ed.), *Verwaltungsgerichtsbarkeit* (fn 2) 299, *Lechner-Hartlieb/Urban*, *Verwaltungsgerichtsbarkeit neu – Besondere Bestimmungen in Materiengesetzen*, in Baumgartner (Ed.), *Öffentliches Recht – Jahrbuch 2013*, 119.

- the task of the administrative authority in case of an appeal
- the preliminary decision of the administrative authority and
- the remedy against such a decision
- the obligation to hold an oral hearing, that has to be
- a public hearing,
- the reasons for which the court can abstain from holding a hearing,
- the rights of the parties,
- the public pronouncement of the judgment and on
- the decision making power of the court.

They cannot be described here in detail, but it is worthwhile to have a closer look on the scope of review and the decision making power of the Administrative Courts of First Instance (see below, 5.; in this context there will be given further hints on main aspects of the procedure).

It has to be mentioned that the administrative authority that issued the administrative act is also party to the case before the Administrative Courts of First Instance (section 18 VwGVG). Therefore the observation of the right to equality of arms according to Article 6 ECHR might become an issue in these proceedings.¹⁴¹

2.3. Transitional law

Art 151 (51) n° 7 to 11 FCL provides for the principles of the transitional law. According to Article 151 (51) n°11 FCL there has been issued a specific Act on the questions of the application of law in the cases pending before the second administrative instance on the eve of 31 December 2013 or before the Constitutional Court and the Administrative Court: The *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Übergangsgesetz* (Administrative Jurisdiction Transition Act), FLG I 2013/33 as amended by FLG I 2013/122.

This Act of Parliament in a very casuistic way provides for solutions of several situations without following a coherent system. In practice the Supreme Administrative Court therefore had (and will have) to find pragmatic solutions for the different cases not covered by the law or the problems arising from this Act.¹⁴²

The general line of the constitutional provisions was to transfer all pending cases into the new system. So cases pending before administrative appeal instances were declared as cases before the Administrative Courts of First Instance (Article 151 (51) n°8 FCL), the Administrative Courts of First Instance took over the status as the involved party in appeals cases before the Supreme Administrative Court.

According to the Administrative Jurisdiction Transition Act actions for failure to act before the Supreme Administrative Court had to be pursued by the Administrative Courts of First Instance (if administrative authorities that had not been dissolved were involved) or were transferred to procedures upon an application for an injunction setting a time limit for the competent administrative court (if the authority responsible for the delay was an independent authority; section 5 (1) and (2) of the Administrative Jurisdiction Transition Act).

Specific problems arise in cases in which the applicant had lodged an action before the Constitutional Court before 1 January 2014 if the Constitutional Court passes the action to the Supreme Administrative Court after the 31 December 2013. In those cases the applicant has

¹⁴¹ *Harris/O'Boyle/Warbrick*, Law of the European Convention on Human Rights², 254.

¹⁴² *Martin Köhler*, Der Zuständigkeitsübergang auf die Verwaltungsgerichte in laufenden Verfahren am 1. 1. 2014 (Transfer of competences to the Administrative Courts in pending cases on 1. 1. 2014), in: Holoubek/Lang (Ed.), Verfahren (fn 56), 323. It has to be distinguished which authority has decided and when the act has been issued.

to lodge a revision according to the provisions in force now. The Supreme Administrative Court applies the provision for the ordinary transitional cases in which the time limit for an appeal before the Supreme Administrative Court had not expired on 31 December 2013 (section 4 (5) VwGbk-ÜG).¹⁴³

3. COMPETENCES OF THE ADMINISTRATIVE COURTS OF FIRST INSTANCE IN GENERAL – REVIEWABLE ACTS¹⁴⁴:

The competences of the Administrative Courts of First Instance are provided for in Art. 130 (1) FCL.

a) Remedies against individual administrative acts and measures in the exercise of administrative power

The Administrative Courts of First Instance decide on appeals against

- Individual administrative acts, *decisions* („Bescheid“) – Art 130 (1) n° 1 FCL
- Individual *measures* of administrative authorities, the so called “exercise of direct administrative power and compulsion” (acts *of a factual character*: arrest, acting directly in cases of emergency, without any formal procedure) - Art 130 (1) n°2 FCL,¹⁴⁵
- but not on the lawfulness of regulatory acts of administrative authorities („Verordnungen“).

The competence to examine the legality of regulatory acts and to quash them lies with the Constitutional Court alone. All other courts have to apply regulatory acts (normative acts with a general character) as long as they are in force, they have to refer the question of the legality of an act that they deem not to be in conformity with the Constitution (or in case of a regulation - “Verordnung” - not in line with the law on which the regulation is based) to the Constitutional Court.¹⁴⁶

b) Actions for failure to act

Finally, the Administrative Courts of First Instance are competent to decide upon actions for failure to act (Article 130 (1) n° 3 FCL).

This competence so far rested with the Administrative Court and now has been transferred to the Administrative Courts of First Instance, consequently. In case the

¹⁴³ Supreme Administrative Court 25. 4. 2014, Ro 2014/10/0029, 24. 6. 2014, Ro 2014/17/0083, 12. 8. 2014, Ro 2014/10/0087, and 17. 9. 2014, Ro 2014/17/0107.

¹⁴⁴ *Hauer*, Der Beschwerdegegenstand im Verfahren vor den Landesverwaltungsgerichten, dem Bundesverwaltungsgericht und dem VwGH, in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 353, *Holoubek*, Kognitionsbefugnis, Beschwerdelegitimation und Beschwerdegegenstand der Verwaltungsgerichte (decision making power, locus standi and reviewable acts in the procedure before the Administrative Courts) in *Holoubek/Lang* (Ed.), Verwaltungsgerichtsbarkeit (fn 2) 129, *Martin Köhler*, Verwaltungsgerichtsbarkeit neu – Die Änderungen im Verfahren vor dem VwGH, in Baumgartner (Ed.), Öffentliches Recht – Jahrbuch 2014, 83.

¹⁴⁵ *Hauer*, Die Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte, in: Janko/Leeb (Ed.), Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013) 32, *Kristoferitsch*, Die Maßnahmenbeschwerde an die Verwaltungsgerichte, in *Holoubek/Lang* (Ed.), Verfahren (fn 56), 47. On the notion of „Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt“ see *Martin Köhler* in *Korinek/Holoubek*, B-VG – Kommentar (Commentary to the FCL), Article 129a paragraph 45-55.

¹⁴⁶ Articles 89, 139 and 140 FCL. On the development of the competence of the Constitutional Court for the examination of regulations cf *Adamovich*, Die Prüfung der Gesetze und Verordnungen durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof - The examination of Acts of Parliament and regulations by the Austrian Constitutional Court (1923), *Heller*, Der Verfassungsgerichtshof; with regard to Acts of Parliament also *Haller*, Die Prüfung von Gesetzen (The examination of Acts of Parliament), 1979. According to Art 7 of the Basic Law on the judicial power, RGBI N°144/1867, the examination of regulations fell within the competence of the courts as there was no Constitutional Court at those times.

Administrative Courts of First Instance do not decide in time, there has been provided for an application for an injunction by the Administrative Court (the so called “Fristsetzungsantrag”).

In conjunction with the abolishment of any remedy within the administration this competence constitutes a decisive step towards speedier proceedings and therefore has eminent importance with regard to the right of effective access to the courts and the right to a decision by a court within reasonable time.¹⁴⁷ Those guarantees now also have to be observed in the implementation of Union law.

c) Additional competences

According to Art 130 (2) FCL the legislator (both of the Federation and the Länder in their respective field of competences) is entitled to enlarge the competences of the Administrative Courts of First Instance.

It might provide for

1. complaints for illegality of the conduct of an administrative authority in executing the law (“Verhaltensbeschwerde”)¹⁴⁸ or
2. complaints for illegality of conduct of a contract placing authority in matters of public contracts¹⁴⁹ or
3. disputes in civil service law matters of civil servants.

d) Assessment of the competences

The competences described under a) and b) above belong to the traditional competences of the administrative jurisdiction in the Austrian legal system (originally of the [Supreme] Administrative Court alone, since the establishment of the Independent Administrative Panels both of those Panels and the [Supreme] Administrative Court).

The legislator now can transfer other competences (both in general administrative matters where the authorities are acting in their capacity as an authority and in the field of public procurement) concerning measures of the administrative authorities that are not to be seen as a formal “Bescheid” or a measure in the exercise of direct administrative power and compulsion (“Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt”). This means that the so far strict limitation of the judicial review to standardized forms of the exercise of public power¹⁵⁰ in the future can be loosened by the legislator. But as long as there are no such laws the competences of the Administrative Courts of First Instance are restricted to those described under a) and b). This innovation nevertheless is a decisive change of the system as it enables an evolution of the review possibilities.¹⁵¹

The Austrian legal situation thus differs from the German one, as in Germany the competence of the administrative courts pertains to “disputes of a public law character”.¹⁵²

¹⁴⁷ *Harris/O'Boyle/Warbrick*, Law of the European Convention on Human Rights², 236 and 278.

¹⁴⁸ *Holoubek* Die Verhaltensbeschwerde - Das Verfahren über Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit sonstigen Verhaltens einer Verwaltungsbehörde, in: *Holoubek/Lang* (Ed.), Verfahren (fn 56), 113, *B. Raschauer*, „Schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln“, in: *Giese/Holzinger/Jablonek*, Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat, FS *Stolzlechner*, 547, *Hauer* in *Fischer/Pabel/Raschauer* (Ed.), fn 1, 369.

¹⁴⁹ *Thomas Müller*, Das Verfahren wegen Rechtswidrigkeit eines Verhaltens eines öffentlichen Auftraggebers, in: *Holoubek/Lang* (Ed.), Verfahren (fn 56), 137.

¹⁵⁰ “Formenbindung der Verwaltungsgerichtsbarkeit”; *Grabenwarter* in *Korinek/Holoubek*, B-VG – Kommentar (Federal Constitutional Law – Commentary), Article 130 (1), paragraph 5. On the consequences and the obligation of the legislator to provide for the issuing of a “Bescheid” whenever there is taken a decision concerning the rights of a person Constitutional Court VfSlg. 11.590/1987.

¹⁵¹ *B. Raschauer*, Schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln, in *Giese/Holzinger/Jablonek* (Eds.), Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat, FS *Stolzlechner*, 544, *Eberhard*, fn 1, 165.

¹⁵² Section 40 (1) of the German Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO; Code on the procedure before the administrative courts); *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3rd Edition, § 5, n°24-27.

The new possibility for the legislator to define additional administrative measures as being appealable before the administrative courts (Article 130 (2) n°1 FCL) is an important step in the development of the review system.¹⁵³ The delegation is limited to acts of the so called “Hoheitsverwaltung” (action of the public body in its capacity as a sovereign body) as opposed to measures taken in the realm of private law (“Privatwirtschaftsverwaltung”).¹⁵⁴ This is a first step to overcome the aforementioned strict limitation to specific forms of administrative action.¹⁵⁵

The FCL thus has kept the traditional definition of the reviewable acts as it stood in 2012 and partly enlarged the possibilities of the legislator to transfer competences upon the Administrative Courts of First Instance. It will be interesting to see in which direction the legal system will develop. The new legal situation might especially provoke new discussions concerning the “verwaltungsrechtliche Vertrag” (administrative agreements)¹⁵⁶, especially in the form of agreements between administrative authorities and the citizen. Although the explanatory memorandum to Article 130 FCL stressed that administrative agreements could not be the subject of a provision assigning additional competences to the Administrative Courts of First Instance (obviously because of the limitation of the new possibility to acts of authorities acting in their capacity as authorities [“Hoheitsverwaltung”]) there are severe doubts as to whether this opinion is well founded (and the argument on which it seems to be based real is a valid one). It can be doubted that the concluding of an agreement on the public duties of citizens should not belong to the “Hoheitsverwaltung” (public administration).

Finally, it has to be stressed that the administrative courts still have no competence to examine *general normative* acts of administrative authorities (regulations; “Verordnungen”).¹⁵⁷ It is still the sole competence of the Constitutional Court to examine the legality of regulatory acts of administrative authorities.

4. DISTRIBUTION OF COMPETENCES AMONG THE ADMINISTRATIVE COURTS OF FIRST INSTANCE

a) General rule¹⁵⁸

The competences of the Administrative Courts of First Instance are distributed by Article 131 FCL.

The Federal Constitutional Law explicitly attributes (enumerates) specific competences to the Administrative Courts of the Federation (mainly by referring to the method of

¹⁵³ B. Raschauer, in Giese/Holzinger/Jablonek (Ed.), FS Stolzlechner, 547.

¹⁵⁴ On the slightly different view concerning the separation of public administration (and the review of acts by the administrative courts) and measures of administrative authorities in the realm of private law *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3rd Edition, § 12, n°8.

¹⁵⁵ Eberhard, fn 1, 165.

¹⁵⁶ Eberhard, Der verwaltungsrechtliche Vertrag (2005), Öhlinger, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, in: Melichar (Ed.), Rechtsfragen des Verwaltungsverfahrens (1979) 45, Supreme Administrative Court 19. 4. 1982, Slg 5678 F/1982, 19. 6. 1997, 95/20/0538, 16. 11. 1998/94/17/0009.

¹⁵⁷ This is another significant difference to the German legal system; *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3rd Edition, § 24a, n°1.

¹⁵⁸ Janko, Bundesfinanzgericht, Bundesverwaltungsgericht oder Landesverwaltungsgerichte, in Janko/Leeb (Ed.), Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013) 63, Wiederin, Das Bundesverwaltungsgericht: Zuständigkeiten und Aufgabenbesorgung, in Holoubek/Lang (Ed.), Verwaltungsgerichtsbarkeit (fn 2), 35, Pavlidis, Die sachliche Zuständigkeitsabgrenzung der Verwaltungsgerichte erster Instanz: Probleme und Widersprüche, ÖJZ 2013, 805, Martin Köhler, Die Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte in Steuersachen, in Holoubek/Lang (Ed), Verwaltungsgerichtsbarkeit (fn 2), 85.

execution of the law on administrative level; see in detail below), adding that all cases that do not fall within the competence of the two Administrative Courts of First Instance of the Federation have to be decided by the Administrative Courts of First Instance of the Länder (Article 131 (1) to (3) FCL). The Administrative Courts of First Instance in the Länder therefore have a general subsidiary competence. All cases that are not assigned to one of the Courts of the Federation fall into the competence of the Administrative Courts of First Instance of the Länder.

b) Competences of the Administrative Court of the Federation (of first instance)¹⁵⁹

The main criterion according to which the Constitution distributes the competences between the Administrative Courts of First Instance of the Länder and the Administrative Court of the Federation is the way in which the executive power is exercised in the matter.

The Administrative Court of the Federation decides in cases in which the competence to execute Federal Law lies with *federal authorities* (Art 102 (2) FCL; “unmittelbare Bundesverwaltung” – direct federal administration) unless the competence lies with the Federal Finance Court (according to Art 131 (3) FCL).¹⁶⁰ In public procurement cases the Administrative Court of the Federation has to pronounce judgment on complaints against decisions on behalf of the Federation, in civil service matters the competence pertains to cases concerning civil servants of the Federation.

So the competence of the Administrative Court of the Federation generally depends on the competence of the administrative authorities, the way in which the executive power is exercised. If the execution of a federal law is carried out by a federal authority – and it is not a tax matter, for which the Federal Fiscal Court is competent – the appeal has to be decided by the Administrative Court of the Federation. Direct federal administration can be based on Article 102 (2) FCL or on specific constitutional provisions that enable the administration by federal authorities under the direct control of the competent Federal Minister.¹⁶¹

It has to be stressed that it is decisive in which way the law in fact provides for the competence of the authorities and not in which way the matter could be administered by the Federation according to the FCL. So, in cases in which the law *could* be executed by the Federation in direct Federal administration (“unmittelbarer Bundesverwaltung”) but in fact the law provides for a competence of the authorities of the Länder (in which case one speaks of “mittelbarer Bundesverwaltung” - indirect Federal administration - as the authorities of the Länder in this case are subject to instructions by the Federal Ministers that could be transferred via the respective Governor of the Land) there is no competence of the Administrative Court of the Federation.

The same applies in cases where the Federal Minister (exceptionally) is competent to issue an administrative act and the executive power in other cases in this field of administration according to the law is exercised in indirect Federal administration.

¹⁵⁹ *Wiederin*, Das Bundesverwaltungsgericht: Zuständigkeiten und Aufgabenbesorgung, in Holoubek/Lang (Eds.), Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013) 36, *Madner* in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 203,

¹⁶⁰ *Pavlidis*, ÖJZ 2013, 808 (Zivildienstagentur), *Köhler*, Die neue Verwaltungsgerichtsbarkeit und das Energierecht, in: Stöger/Storr (Eds.), Schwerpunkte Energieeffizienz und Verfahrensrecht, 95 (111; regulatory authorities in the energy sector).

¹⁶¹ It is settled practice of the legislator to provide for direct administration of the Federation in certain fields of administration which are of special importance even if this is not enabled by Article 102 (2) FCL by issuing a specific constitutional clause (in the respective Act of Parliament, thus amending the Constitution as it is laid down in the FCL. Cf. Section 1 Energielenkungsgesetz 2012 – EnLG 2012, BGBl. I 2013/41, Section 2 (1) E-ControlG, BGBl. I 2010/110; *Köhler*, Die neue Verwaltungsgerichtsbarkeit und das Energierecht, in: Stöger/Storr (Eds.), Schwerpunkte Energieeffizienz und Verfahrensrecht, 95.

On the other hand, if the competence lies with an authority established by the Federation or that has been vested with administrative power by federal law the competence to decide on appeals against such decisions lies with the Administrative Court of the Federation.

Finally, the Administrative Court of the Federation is also competent to decide on appeals against the decisions of a Federal Minister if the matter falls within the scope of Article 102 (2) FCL and there are no other decisions to be taken in this field of administration in indirect federal administration.

Examples for the competence of the Administrative Court of the Federation are cases in banking law or stock exchange questions (which fall in the competence of the Austrian Finance Supervisory Authority, a federal authority). The same applies to decisions of regulatory authorities established by the Federation and acting under the direct control of the Federal Minister (e.g. in energy matters). In those fields of administration the competence of the Administrative Court of the Federation also comprises the decisions of the Federal Minister in the respective field.

On the contrary, in the Federal Gaming Monopoly administration that could be executed in direct federal administration, but in fact is executed by the authorities of the Länder in indirect federal administration the competence of the Administrative Courts of First Instance of the Länder also pertains to decisions of the Federal Minister if there should be provided for such a decision exceptionally. This, e.g., is the case with regard to the granting of certain licenses.¹⁶²

c) Competences of the Federal Fiscal Court¹⁶³

The Federal Fiscal Court according to Article 131 (3) FCL has to decide in *tax matters* if the authority that has decided is a *Federal Tax authority*.

The competence of the Federal Fiscal Court therefore depends *both* on the fact that

- the matter pertains to “taxes” in the meaning of Art. 13 FCL *and*
- on the competence of the administrative authority.¹⁶⁴

Thus, the Federal Fiscal Court can also be competent to decide in tax matters of the Länder as according to Article 11 (3) Constitutional Law on Financial Matters the Länder can also confer the competence to administer tax laws of the Länder to the tax authorities of the Federation (on the further possibility to transfer the competence see below, e).

d) Competences of the Administrative Courts of First Instance of the Länder¹⁶⁵

As a consequence of the explicit transfer of the above mentioned competences to the Federal Administrative Courts according to the general clause in Article 131 (1) FCL the Administrative Courts of First Instance of the Länder have to decide in all the other cases.

The Administrative Courts of First Instance of the Länder therefore primarily decide on appeals against decisions of the authorities in the Länder, based both on laws of the Länder and of the Federation (“indirect federal administration”). Their competence therefore is very broad as a great part of administrative law (e.g. the Water Act, Forestry Act, Industrial Act and many others) is executed in indirect federal administration. Besides those fields of administration the whole administrative law of the Länder (Nature protection, Construction law, hunting and fishery etc.) falls into the competence of the Administrative Courts of First

¹⁶² Sections 14 and 21 of the Gaming Act (Glücksspielgesetz), FLG 1989/620 as amended by FLG I 2012/112 and I 2013/70.

¹⁶³ Köhler, Die Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte in Steuersachen, in Holoubek/Lang (Ed), fn 2, 85.

¹⁶⁴ On the notion of „taxes“ in the meaning of the constitution in general and the Finanz-Verfassungsgesetz (Act on Financial Matters) in particular Ruppe in Korinek/Holoubek, B-VG, § 5 F-VG, paragraph 6-15.

¹⁶⁵ Pürgy in Holoubek/Lang (Ed.), Verwaltungsgerichtsbarkeit(fn 2), 49 [54].

Instance of the Länder. Finally, the authorities of the Länder are also competent in matters according to Article 11 FCL (in which the Federation issues the Acts and the execution lies with the Länder; e.g. in road traffic matters).

It has to be stressed that the Administrative Courts of First Instance of the Länder are also competent in the tax matters of the Provinces. Contrary to the tax matters of the Federation, for which there has been erected the Federal Finance Court, there is no specific court (“finance court”) with regard to taxes levied by the Länder.

It is, however, possible that the described competences can also be shifted by law (see below, e). Such a shift of competences e.g. has been provided for with regard to most of the Viennese tax matters. By amendment of the Viennese Act on the Organisation of the Tax Administration, Viennese LG N°45/2013, the competence in those matters was transferred to the Federal Finance Court.

e) Shift of competences¹⁶⁶

The Federal Constitution also provides for a shift of the competences of the Administrative Courts of First Instance. Both the Federal legislator and the legislator of the Provinces can explicitly declare one of the other courts competent to decide in a specific matter. Such an act requires the consent of the Provinces in the case of a federal law and the consent of the Federation in case of a law of one of the Länder.

Vienna has made use of this possibility and transferred the competence for a large number of tax matters to the Federal Finance Court.¹⁶⁷

THE SCOPE OF THE REVIEW BY THE ADMINISTRATIVE COURTS OF FIRST INSTANCE AND THEIR COMPETENCES TO DECIDE IN THE CASE¹⁶⁸

1. PRINCIPLES AT CONSTITUTIONAL LEVEL

One of the core elements of the reform is the specific construction of the task of the Administrative Courts of First Instance. Although they act as a court and have the task to review the acts of the administrative authorities they at the same time have been vested with the duty to decide in the administrative matter in substance.

With regard to the competences of the Administrative Courts of First Instance and their limits there have to be mentioned two important constitutional provisions:

1. First, the Administrative Courts of First Instance – in the same way as this had been provided for with regard to the Administrative Court so far – upon an appeal of a party according to Article 132 (1) n° 1 FCL are limited to the examination whether there has been a breach of subjective rights of the applicant.¹⁶⁹
2. Secondly, the Administrative Courts of First Instance according to the constitution (on the other hand) are not limited to a cassation function, but they are entitled to decide on the substance of the case in the sense of deciding in the case instead of the

¹⁶⁶ *Madner* in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 233-236.

¹⁶⁷ (Viennese) Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetz Abgaben (Administrative Jurisdiction Adjustment Act - Taxes), Viennese Law Gazette 2013/45, containing an amendment of the Act on the Organisation of the Tax Administration and amendments to certain tax laws.

¹⁶⁸ *Merli*, Die Kognitionsbefugnis der Verwaltungsgerichte erster Instanz, in: Holoubek/Lang (Ed.), Schaffung (fn 35), 65, *Holoubek*, Kognitionsbefugnis, Beschwerdelegitimation und Beschwerdegegenstand der Verwaltungsgerichte (decision making power, locus standi and reviewable acts in the procedure before the Administrative Courts) in Holoubek/Lang (Ed.), Verwaltungsgerichtsbarkeit (fn 2), 129.

¹⁶⁹ Article 132 (1) n°1 FCL: „...who alleges infringement of his rights”.

administrative authority (and as the administrative authority would do, issuing the acts at stake in the legal form of a judgment).

The Administrative Courts of First Instance *have* to decide in the substance of the case if certain conditions are met (Article 130 (4) FCL). Those conditions are:

- the relevant facts have been established sufficiently
- or the establishment of those facts can be done more efficiently by the Administrative Courts of First Instance themselves.

Moreover, it is possible that the legislator provides for further decisions in the substance of the case (instead of a mere cassation in case of illegality of the contested decision). In those cases the Administrative Courts of First Instance are *entitled* to decide in the case (according to the VwGVG they have been *obliged* to decide on the merits in certain further cases; see below, 5.2.).

According to Article 132 (5) FCL the law can also provide for the right to appeal against administrative decisions because of illegality (“*Amtsbeschwerde*”; appeal of an institution). In such cases the Administrative Court of First Instance is not limited to the examination of the breach of subjective rights. It has to exercise its control with regard to the legality of the act on the whole (and therefore can decide on the substance also with regard to questions not pertaining to subjective rights of a party).

2. IMPLEMENTATION IN THE PROCEDURAL LAW

In the Code on the Procedure before the Administrative Courts of First Instance (VwGVG) section 28 provides for the details of the decision making powers of the Administrative Courts of First Instance.

The legislator has made use of the possibility to add further cases in which the Administrative Courts of First Instance have to or can decide on the substance of the (administrative) case and enlarged the duty of the Administrative Courts of First Instance to decide on the merits of the case.(on the substance of the administrative matter by issuing the act itself, instead of the authority).¹⁷⁰

Section 28 paragraph 2 VwGVG obliges the Administrative Courts of First Instance to decide on the merits of the case under the conditions laid down in Article 130 (4) FCL. It thus defines the cases in which the Administrative Courts of First Instance are *obliged* to decide on the substance of the case.

Section 28 paragraph 3 VwGVG (Code on the Procedure before the Administrative Courts of First Instance) in addition provides for a decision of the Administrative Courts of First Instance on the substance of the case unless the administrative authority did not object to such a decision. In those cases the legislator has opened a certain margin of appreciation for the Administrative Courts of First Instance as they are entitled to quash the administrative act and refer the case back to the administrative authority if relevant facts have not been

¹⁷⁰ On the competence to decide in the substance in tax matters *Sutter*, Die Entscheidung in der Sache im Steuerverfahren, in Holoubek/Lang (Ed.), Verfahren (fn 56), 267, *Kofler/Summersberger*, Das Bundesgericht für Finanzen im System der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in Fischer/Pabel/Raschauer (Eds.), fn 1, 623 (649), *Martin Köhler*, Die Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte in Steuersachen, in Holoubek/Lang (Ed.), Verwaltungsgerichtsbarkeit (fn 2), 85 (121). According to the BAO there is a compulsory preliminary decision on the appeal (section 262 BAO), the decision making power of the Administrative Courts of First Instance in tax matters is provided for in Articles 278 and 279 BAO. According to them the Administrative Courts of First Instance also in tax matters have to decide in the (tax) case itself in a broader way as it would be necessary according to Article 130 (4) FCL; cf. *Sutter*, Die Entscheidung in der Sache im Steuerverfahren, in Holoubek/Lang (Ed.), Verfahren (fn 56), 270.

established correctly. As the Supreme Administrative Court has already ruled this exception to the rule of a decision on the substance has to be applied carefully and must not be made use of in cases where there has not been a severe negligence of the duty to establish the facts by the administrative authority.¹⁷¹

The VwGVG insofar goes beyond the minimum requirements of the constitution.

As a result the Administrative Courts of First Instance in general have to decide on the substance of the administrative matter (within the limits described above). They in fact now fulfil more or less the function that had to be exercised by the appeals authorities up to the end of 2013.

This distinction moreover is of special importance with regard to the competence of the Administrative Courts of First Instance to exercise discretionary power (see below).

From the VwGVG read in conjunction with the AVG (General Administrative Procedure Act that is applicable also in the procedure before the Administrative Courts of First Instance as far as there are no specific rules for the procedure before the Administrative Courts of First Instance) follows the obligation of the administrative courts to establish the relevant facts (section 37 and 39 AVG), to hold a public oral hearing, to ensure the exercise of the right to be heard by the parties and (in case there has been held an oral hearing) the principle of immediacy. There are no restrictions as to the way how evidence can be gathered (section 45 AVG) and new submissions and new evidence can be brought in the proceedings before the court (new evidence is not excluded). The settled case law with regard to the application of the law in force by the time of the decision of an appeals authority¹⁷² will be applicable also in the procedure before the Administrative Courts of First Instance.

3. LIMITS TO THE COMPETENCE OF THE ADMINISTRATIVE COURTS OF FIRST INSTANCE TO DECIDE IN THE MATTER

a) Although the Administrative Courts of First Instance according to the legal situation described above are entitled to decide in the administrative matter and thus function in a similar way as the administrative authorities as appeals authorities had to so far, there are decisive limits to this competence.

b) As has been pointed out already the task of the Administrative Courts of First Instance is primarily and upon an appeal of a party according to Article 132 (1) n° 1 FCL (parties relying on subjective rights) *only* to protect the subjective rights of the appellant. Therefore, the possibility to decide “in the administrative matter” does not comprise the whole administrative matter, but only as far as the subjective rights of the appellant are concerned.

To clarify the decision making power of the Administrative Courts of First Instance there has to be explained one important distinction in the Austrian legal system.

In Austrian law there is made a distinction between legal provisions issued in the interest of third persons (e.g. the neighbors of a planned construction), that confer so called “subjektive Rechte” (subjective rights) upon the beneficiary, and provisions serving only the public interest (“objektives Recht”, e.g. a provision in construction law according to which a building has to fit in its surroundings with regard to its appearance). It is a long lasting

¹⁷¹ Supreme Administrative Court 26. 6. 2014, Ro 2014/03/0063, and 27. 8. 2014, Ro 2014/05/0062. Cf. *H.P. Lehofer*, Die Grenzen der Zurückverweisung durch das Verwaltungsgericht (Limits for the referring of cases to the administrative authority by the Administrative Court), ÖJZ 2014, 705.

¹⁷² Beginning with (Supreme) Administrative Court 9315 A/1977, since then settled case-law.

discussion in Austrian literature and a never ending task of the judiciary to clarify, which provisions are of which character (the protective character of the norms has to be assessed). That is why the legislator in many cases has turned to the technique to specify explicitly (enumerate), which provisions confer (subjective) rights to citizens (neighbours, third persons that are affected by the decision of the authority, that might also be competitors of an undertaking that is the addressee of an administrative act, e.g. in telecommunication matters).¹⁷³

This distinction according to the case law of the Administrative Court not only played a dominant role with regard to the competence of the Administrative Court but also in the administrative procedure and therefore also for the competence of the Independent Administrative Panels in their capacity as an appeals authority. According to the Administrative Court an appeal authority under Section 66 (4) of the General Administrative Procedure Act (AVG) was only entitled to decide on questions concerning the applicant's subjective rights.¹⁷⁴

This system of a restricted competence of the appeal authority (now: the Administrative Courts of First Instance) as a result has been resumed by the Reform Act. The Administrative Courts of First Instance just like the (Supreme) Administrative Court so far have the task to protect the subjective rights of the citizens. But they are not entitled to change administrative acts that do not interfere with those rights. As a consequence, they cannot quash an act of an administrative authority just because it is illegal "only" with regard to a provision of objective right.

Thus the competence to decide on the merits of the case does not pertain to the whole administrative case but has to be understood as limited to the sphere of the subjective rights of the applicant.

To give an example:

If a plant is to be erected or some construction work is to be carried out the authority granting the building license (according to the substantive laws applicable) has to take into account a number of aspects prescribed by law. Third persons whose rights might be affected by the decision can only rely on such provisions of law that confer subjective rights on them. In an appeals procedure the higher administrative authority was only entitled to change the challenged act with regard to those subjective rights. In the future (under the new system) this also pertains to the Administrative Courts of First Instance.

As a result in cases with more than just one party ("mehrpölige Verwaltungsverhältnisse" in the German legal terminology) the scope of the review is limited to those questions that have an influence on the rights of the appellant according to Article 132 (1) n° 1 FCL. An exception to this rule is the appeal of an institution according to Article 132 (5) FCL ("Amtsbeschwerde"); here the Administrative Courts of First Instance have to decide on the legality of the act as a whole without the restriction to subjective rights.

Therefore, the Administrative Courts of First Instance can only decide in the whole administrative matter as it had been at stake before the administrative authority in cases with just one party (or more precisely: with parties that have the same interest, as there could be several owners of a property or more than one person obliged to pay the same tax etc.).

This limitation follows from the legal basis of the competences of the Administrative Courts of First Instance in the FCL.

¹⁷³ E.g. section 26 (1) of the Styrian Building Law 1995, Styrian Law Gazette 1995/59 as amended (enumeration of the subjective rights).

¹⁷⁴ VwSlg. 10.317 A/1980, settled case law; e.g. Administrative Court 25. 2. 2010, 2008/06/0172, *Wiederin in FS Raschauer* (fn 52), 687, *Walter/Kolonovits/Muzak/Stöger*, *Verwaltungsverfahrenrecht*⁹, Rn 539.

It has been duly taken into account in the procedural law in the VwGVG (§ 28 VwGVG that does not contain any hint to a possibility to “change the challenged act in any way”, thus taking over the described narrow competence of the Administrative Courts of First Instance with regard to appeals of parties to the administrative case).

c) Besides the restrictions that are based on the constitutional provisions there is another limitation of the competences of the Administrative Courts of First Instance that follows from the procedural provisions in the VwGVG:

According to Section 27 VwGVG the Administrative Courts have to examine the act under appeal “on the basis of the action (section 9 (1) n° 3 and 4)” or on the basis of the scope of application in the action (unless the court comes to the conclusion that the administrative authority was not competent to issue the act).

Whereas there are no severe doubts as to the meaning of the latter wording (if there are different parts of a decision that can be separated from each other it is also possible to appeal just against one part of the decision) there has arisen an intensive debate over the meaning of the first part of the provision. According to Section 9 (1) n° 3 and 4 VwGVG the appellant is obliged to give reasons why he is appealing against the decision and to submit a formal application (a specific motion). Whereas some of the authors¹⁷⁵ are of the opinion that section 27 read in conjunction with section 9 (1) n° 3 VwGVG (which is referred to in section 27) leads to a limitation of the decision making power of the Administrative Courts of First Instance in the sense that the courts were limited to examine the act under appeal solely on the basis of the reasons given by the appellant, others are pleading for a wider interpretation.¹⁷⁶ This latter interpretation is based both on the reference to 9 (1) n° 4 VwGVG (the specific motion) and the aim of the legislator to enable an effective remedy against administrative decisions without strict formal requirements (as they can be found in the procedure before the Supreme Administrative Court). The opinion, that the Administrative Courts of First Instance were limited to the reasons given in the appeal (that can be submitted without legal aid!) would lead to the situation that the law concerning the appeal against administrative decisions nowadays was more severe than it had been before with regard to the appeal before the Supreme Administrative Court, which had to be submitted by an advocate. Such an interpretation would run counter the declared will of the legislator. Moreover it can be argued that the legislator deliberately refrained from prescribing that the applicant had to refer to a certain *right* that was breached by the decision. It should be avoided that the court was limited to a certain right in its examination. The result that the court should be restricted to a specific “*reason*” would lead to an even more severe restriction and therefore would not be in line with the intention of the legislator. It has to be admitted, that the legislator unfortunately expressed its will unclear. It will be interesting and decisive for the effect of the whole reform in which way the clause will be understood in the case-law of the Supreme Administrative Court.

In penal matters there is still the rule of a prohibition of a *reformation in peius* (section 42 VwGVG).

¹⁷⁵ *Pabel* in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 401, *Leeb/Zeinhofer* in Baumgartner (Ed.), *Öffentliches Recht - Jahrbuch* 2014, 65.

¹⁷⁶ *Martschin/Schmid* in: Eder/Martschin/Schmid, *Das Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte* (2013), section 27, K 7, *Köhler*, *Der Zugang zum Verwaltungsgerichtshof im System der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit* (Access to the Supreme Administrative Court in the system of the two-tier administrative jurisdiction), *ecolex* 2013, 589 (592, Fn 16), *Storr*, *ZVR* 2013, 439; carefully weighing and pleading for a wider interpretation especially with regard to the examination under aspects of Union law *Fister* in *Fister/Fuchs/Sachs*, *Das neue Verwaltungsgerichtsverfahren* (2013) section 27 VwGVG, note 5.

4. THE EXERCISE OF DISCRETIONARY POWER

A specific problem in the implementation of the reform arose with regard to the handling of cases in which administrative authorities can exercise discretionary power.

It will not be surprising that there were uttered severe doubts and also opposition on political level with regard to the potential exercise of discretionary power (“Ermessen”) by the Administrative Courts of First Instance.¹⁷⁷ That is why the Federal Constitutional Law also contains a general rule on the decision making powers of the Administrative Courts of First Instance in cases of discretionary powers of administrative authorities. The legislator obviously wanted to clarify the competence of the Administrative Courts of First Instance in those cases. If, on the other hand, one looks at Section 28 VwGVG there arise doubts as whether the legislator had a clear concept with regard to the judicial control or the exercise of discretionary power by the courts.

According to Article 130 (1) FCL there is no illegality when the law allows for a margin of discretion of the administrative authority and the authority has made use of this discretionary power in the sense of the law. It is not possible to deal with the long discussion on the problem of the meaning of the Constitutional clause on “discretionary power” that in the same sense exists since 1920 and was applicable for the Administrative Court (alone) so far.¹⁷⁸ Despite some slight changes in the wording the new provision according to the intent of the legislator has to be read in the same sense as the provision has been understood so far.¹⁷⁹

The consequences of the new provisions in Article 130 (3) and 130 (4) FCL (discretionary power of the administration and restricted review with respect to it on the one hand; decision on the merits of the administrative case on the other hand) will have to be discussed in Austria thoroughly. This discussion only has started and at the moment concentrates on the interpretation of section 28 of the General Administrative Procedure Act as amended by the law FLG I 2013/33.¹⁸⁰ This provision distinguishes between cases in which the Administrative Court of First Instance is *obliged* to decide on the substance of the case (section 28 paragraph 2 VwGVG) and cases where it is entitled to decide in the

¹⁷⁷ On the discretionary power of the administrative authorities in France cf. *Grabenwarter*, *Verfahrensgarantien in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 128 – 135 and 181 – 186.

¹⁷⁸ Cf. *Ringhofer*, *Der Verwaltungsgerichtshof* (The Administrative Court, 1955), 117, *Rill*, *Ermessensprüfung/Beurteilungsspielraum/ Kontrolle von Prüfungsentscheidungen*, in *Ress* (Ed.), *Entwicklungstendenzen im Verwaltungsverfahrensrecht und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit* (Tendencies in procedural law and in the Administrative Jurisdiction, 1990), 115, *Bernard*, *Gebundenheit und Ermessen*, in: *Ermacora et alii* (Ed.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, FS Antonioli (1979) 89.

¹⁷⁹ Article 130 (2) FCL *before* FLG I 2012/51, cf. *Fuchs*, *Verwaltungsermessen und Verwaltungsgerichtsbarkeit: Rückblick und Ausblick*, in *Holoubek/Lang* (Ed.), *Verfahren* (fn 56), 231 (263).

¹⁸⁰ *Holoubek*, *Kognitionsbefugnis, Beschwerdelegitimation und Beschwerdegegenstand der Verwaltungsgerichte* (decision making power, locus standi and reviewable acts in the procedure before the Administrative Courts) in *Holoubek/Lang* (Ed.), *Verwaltungsgerichtsbarkeit* (fn 2), 129 (137), *Eberhard*, fn 1, 172, *Köhler*, *Die Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte in Steuersachen* (The Competences of the Administrative Courts of the Provinces in tax matters), in *Holoubek/Lang* (Ed.), *Verwaltungsgerichtsbarkeit* (fn 2), 122, *idem*, *Die neue Verwaltungsgerichtsbarkeit und das Energierecht* (The New Administrative Jurisdiction and Energy Law), in: *Stöger/Storr* (Ed.), *Schwerpunkte Energieeffizienz und Verfahrensrecht* (Energy efficiency and procedural law), 95 (125 ff), *Leitl-Staudinger*, *Energieregulierung nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 – Auswirkungen auf Organisation und Rechtsschutz* (Regulating in the Energy Sector after the Reform of the Administrative Jurisdiction – Consequences for the administrative organisation and judicial protection), in: FS Raschauer (fn 52), 2013, 313, *Pabel* in *Fischer/Pabel/Raschauer* (Eds.), fn 1, 415. It is important to note that in the Explanatory Memorandum to Article 130 (3) FCL quoted above the legislator stated that the provision meant that the Administrative Courts of First Instance were not entitled to *change* an administrative act as long as the authority had not exceeded its margin of appreciation.

substance if the authority that issued the contested act did not object to such a decision (Section 28 paragraph 3 VwGVG). The meaning of the provision is not very clear and it would go too far to explain it in all its details here. There arise doubts whether the legislator had a clear concept.

One has to keep in mind that the procedural rules have to comply with the principles that can be derived from Article 130 (3) FCL and Article 130 (4) FCL. But there is already uncertainty as to the meaning of Article 130 (3) FCL and Article 130 (4) FCL. This makes the understanding of section 28 VwGVG not easier.

The most reasonable interpretation of Section 28 of the Code on the Procedure before the Administrative Courts of First Instance leads to the result that the Administrative Courts of First Instance are entitled to exercise the discretionary power in case they *have* to decide in the substance of the case, but that they are not entitled to do so, if they only *could* decide in the substance (but are not obliged to do so). If they find the act that has been appealed against illegal as the authority has exceeded its margin of appreciation (and perhaps also: if the act is illegal for some other reason but in deciding the case there would have to be exercised discretionary power) they only can quash the act and refer the case back to the administrative authority.

THE NEW COMPETENCES OF THE ADMINISTRATIVE COURT¹⁸¹

1. REVISIONS AGAINST DECISIONS OF THE ADMINISTRATIVE COURTS OF FIRST INSTANCE¹⁸²

a) Requirements for the admissibility of the revision

According to Article 133 paragraph 1 FCL the Administrative Court decides on “revisions against the decision of an Administrative Court for illegality”.

The revision is not admissible in any case, but subject to certain conditions:

According to Article 133 paragraph 4 FCL the appeal on questions of law is admissible,

- if the solution depends on a legal question of essential (or fundamental) importance (“grundsätzliche Bedeutung”),
- as the decision deviates from the settled case law of the (Supreme) Administrative Court, or
- such case law does not exist or
- the legal question to be solved has not been answered in uniform manner by the case law of the (Supreme) Administrative Court.

Such a question could also be a question of Union law. As a question of Union law need not necessarily be a question of fundamental importance,¹⁸³ it could be doubtful whether (or

¹⁸¹ For a comprehensive survey on the new competences of the Administrative Court see *Thienel*, Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Restructuring of the Administrative Jurisdiction), Schriftenreihe der NÖ Juristischen Gesellschaft, Bd 116, *Thienel*, Die Kontrolle der Verwaltungsgerichte erster Instanz durch den Verwaltungsgerichtshof, in Holoubek/Lang (Eds.), *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz* (2013) 331, *Kahl*, Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte erster Instanz beim VwGH, in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 434, *Martin Köhler*, Verwaltungsgerichtsbarkeit neu – Die Änderungen im Verfahren vor dem VwGH, in Baumgartner (Ed.), *Öffentliches Recht – Jahrbuch* 2014, 83.

¹⁸² *Kahl*, Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte erster Instanz beim VwGH, in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 433, *Martin Köhler*, Der Zugang zum Verwaltungsgerichtshof im System der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit (Access to the Supreme Administrative Court in the two-tier system of Administrative Jurisdiction), *ecolx* 2013, 589.

under which conditions) the Administrative Courts of First Instance have to be understood as a last instance court in the meaning of Article 267 (3) TFEU.

The Administrative Courts of First Instance have to add a decision on the admissibility of the revision according to the described principles to each of their decisions (Section 25a (1) VwGG; leave to appeal).

The Administrative Court, however, is not bound by the opinion of the court of first instance (it can dismiss the revision as inadmissible if it does not share the view of the court of first instance concerning the existence of a question of fundamental importance). The legal situation thus differs from the one in the German administrative jurisdiction.

If the Administrative Court of First Instance has declared the revision inadmissible, the party nevertheless can launch a revision (“extraordinary revision”), but in this case it has to state the reasons why it thinks there is a question of fundamental importance (Section 28 (3) VwGG).

b) The function of the (Supreme) Administrative Court in the new system

The task of the (Supreme) Administrative Court therefore now is to secure the uniform application of the law. A decision of the (Supreme) Administrative Court has only to be taken in cases of a fundamental character that is important for the legal system on the whole.

The (Supreme) Administrative Court has to review the legality of the judgment of the Administrative Courts of First Instance. It decides on the basis of the facts as they have been established by the Administrative Court of First Instance. The (Supreme) Administrative Court, however, still is entitled to quash the contested judgment because of the breach of procedural rules if the court of first instance could have come to another solution if it had complied with the rules of procedure.

The (Supreme) Administrative Court, nevertheless since 2012 is also entitled to decide in the administrative case brought before him if this is possible as there are no further facts to be established (be it that the facts have been established sufficiently by the Administrative Court of First Instance or that there are only needed minor additional steps that can be carried out by the [Supreme] Administrative Court economically).¹⁸⁴

This competence to decide also in the substance of the case has to be understood as a subsidiary means for cases in which it were not efficient to oblige the Administrative Court of First Instance to take a formal decision after a judgment of the (Supreme) Administrative Court that could have been taken easily by the (Supreme) Administrative Court itself.¹⁸⁵ The competence of the Administrative Court has been provided for to avoid further delay in cases where the decision can easily also be taken by the (Supreme) Administrative Court.

In this context it has to be stressed that the Administrative Court still is entitled to quash a decision of the Administrative Court of First Instance because of a relevant breach of the rules of procedure. Therefore, although the revision is only admissible under strict conditions

¹⁸³ Cf. (German) BVerwG 12. 6. 2014, 3 B 12.14 (Common Organisation of Markets). In a case in which the Administrative Court of First Instance intends to declare the revision inadmissible it can be understood as a court that is obliged to refer a question of Union law to the ECJ if the conditions for a reference are met.

¹⁸⁴ Section 42 para 3a Administrative Court Act as amended by Federal Gazette I N° 51/2012, now Section 42 para. 4 Administrative Court Act as amended by Federal Gazette I 2013/33.

¹⁸⁵ Examples could be the quashing of an administrative decision that in the very case was illegal anyway, so that there is no necessity to establish new facts, or (vice versa) the granting of the license or right the party to the case had applied for, if all the requirements already had been established; the Administrative Court indeed made use of this possibility several times so far: Supreme Administrative Court 16.5.2013, 2010/06/0195, 26.6.2013, 2013/13/0007, 25.7.2013, 2010/07/0213, 15.10.2013, 2010/02/0161, 23.10.2013, 2012/03/0102, 13.11.2013, 2012/12/0130, 14.11.2013, 2013/21/0046, 21.11.2013, 2011/11/0106 .

the failure to comply with the obligation to hold an oral hearing by the Administrative Court of First Instance might also be appealed (successfully) in the future.¹⁸⁶

c) Procedural questions

With regard to the procedure in revision cases the Administrative Court Act (VwGG) provides for various competences of the Administrative Courts of First Instance¹⁸⁷: the revision has to be launched with the Administrative Court that took the decision that is appealed against (judgment or order). Moreover, the Administrative Court of First Instance is entitled to reject the revision as inadmissible (because of the lack of competence of the Administrative Court, of the lack of locus standi of the applicant or the expiry of the time limit applicable; Section 30a (1) VwGG). The Administrative Court of First Instance also is competent to decide on appeals concerning the suspension of the decision (Section 30a (3) VwGG). Those competences, however, pass over to the (Supreme) Administrative Court as soon as the revision has been submitted to the Administrative Court.

The parties can ask for a decision of the (Supreme) Administrative Court if the Court of first instance has made use of its competence (“Vorlageantrag”, “motion for submission of the case”; Section 30b VwGG). In this case the Administrative Court decides definitely on the question.¹⁸⁸

The Administrative Courts of First Instance moreover can decide on applications for legal aid or the granting of provisional court protection.

The relevant provisions on the distribution of competences between the Administrative Courts of First Instance and the (Supreme) Administrative Court are very casuistic and will cause a lot of complicated questions of interpretation.

If the (“ordinary”) revision is not to be dismissed because one of the reasons mentioned above the Administrative Court of First Instance has to serve a copy of the revision to the parties to the case which have the possibility to bring in written observations (“Revisionsbeantwortung”, Section 30a (4) VwGG).

Those observations have to be submitted with the Administrative Court of first Instance as well. This court passes them on to the Administrative Court together with the revision and the files of the case. The Administrative Court from this stage of the procedure leads the proceedings. It can ask the parties for additional comments on relevant facts or questions of law. The holding of an oral hearing is provided for in Section 39 VwGG in a similar way as it has been so far. The problem of the compliance with the requirements of Article 6 ECHR and Article 47 (2) ChFR now is not as crucial as it used to be as the Administrative Courts of First Instance in general have to hold such a hearing.¹⁸⁹

2. LOCUS STANDI IN REVISION CASES

The right to lodge an appeal primarily depends on the status as a party to the case before the Administrative Courts of First Instance. Anyone claiming a breach of his rights can lodge a revision if the other conditions for a revision are met (Article 133 (6) n° 1 FCL).

¹⁸⁶ Sutter, Ablehnungsbefugnis und Sachentscheidung – neue Entscheidungsbefugnisse für den VwGH, in: Holoubek/Lang (Ed), Verwaltungsgerichtsbarkeit (fn 2), 199 (204), Köhler, Der Zugang zum Verwaltungsgerichtshof im System der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit, ecollex 2013, 589 (596).

¹⁸⁷ Grabenwarter/Fister, Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit⁴, 281, Matthias Köhler, Neues im VwGH-Verfahren, ecollex 2013, 499 (500).

¹⁸⁸ Administrative Court 24. 3. 2014, Fr 2014/01/0002.

¹⁸⁹ Harris/O’Boyle/Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights², 271, Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention³, § 24, n° 92, ECtHR 12. 11. 2002, Döry, N° 28.394/95, § 37, 8. 2. 2005, Miller, N°55.853/00, § 30, 13. 10. 2011, Fexler, N°36801/06, § 58.

Insofar there has been no change compared with the situation for the lodging of an appeal to the (Supreme) Administrative Court against the decision of the highest administrative authority in the former system.

Moreover, the authority that issued the administrative act at stake in the procedure before the Administrative Court of First Instance has the right to lodge a revision.

Finally, the legislator can still transfer the right of revision to (other) institutions (be it an organ responsible for certain public interests, like the protection of the environment, be it the Federal Minister in charge of the matters at stake; Article 133 [8] FCL; “Amtsrevision”).

In some cases (where the competence to execute federal law lies with the Länder, Article 11 FCL) the competent Federal Minister is entitled to lodge a revision (Article 133 [6] n°3 FCL).

In the same way as in the procedure before the Administrative Courts of First Instance the revision of an institution (in the case of a “Amtsrevision”) leads to an examination of the judgment at stake without any restriction (as to the subjective rights of the appellant).

3. REMEDIES IN CASE OF FAILURE TO DECIDE

As a remedy against the failure to decide in time by the Administrative Courts of First Instance the legislator has provided for a new institute in the Austrian administrative jurisdiction, the so called “Fristsetzungsantrag” (motion for an order to decide within a certain time limit). Upon such a request the (Supreme) Administrative Court has to set a time limit (not exceeding 3 months) within which the Court of First Instance has to decide (section 38 (4) VwGGV). The time limit might be extended once. If the Court does not take the decision within the allowed time the (Supreme) Administrative Court by judgment has to issue an order setting a new time limit within which the court has to take the missing decision (section 42a VwGGV). Further consequences are not prescribed explicitly by law.¹⁹⁰

4. OTHER COMPETENCES OF THE (SUPREME) ADMINISTRATIVE COURT

According to Art 133 (1) n°3 FCL the Supreme Administrative Court has to decide in cases pertaining to the conflict of competences between Administrative Courts of First Instance or Administrative Courts of First Instance and the Supreme Administrative Court. Such conflicts arise when two Administrative Courts either deny their competence (and one of them is competent) or both claim to be competent.¹⁹¹ As might have become clear from the description of the distribution of competences there might well arise uncertainties as to the question which Administrative Courts of First Instance is competent in a specific matter. If the motion is admissible (as there indeed) is a conflict of competences) the (Supreme) Administrative Court has to declare which court is competent. As far as there has already been a decision of the court that is not competent the (Supreme) Administrative Court has to quash its decision.¹⁹²

Finally the legislator according to Art 133 (2) FCL can provide for motions of the ordinary courts in State liability cases aiming at the review of the legality of administrative acts the legality of which is prejudicial in a case pending before the ordinary court. The

¹⁹⁰ Eder in: Eder/Martschin/Schmid, fn 96, Section 38 VwGG, especially K 6 and 7, and Section 42a VwGG, K 1-3, *Köhler* Verwaltungsgerichtsbarkeit neu – Die Änderungen im Verfahren vor dem VfGH, in Baumgartner (Ed.), *Öffentliches Recht – Jahrbuch 2014*, 83 (100).

¹⁹¹ *Grabenwarter/Fister*, (fn 107) 299.

¹⁹² Section 71 VwGG, that refers to the Act on the Constitutional Court - VfGG (section 51 VfGG).

(Supreme) Administrative Court according to section 11 of the Act on State Liability has been exercising this competence under the former system. It had to be clarified in the new system whether the legislator was still competent to attribute this task to the Administrative Courts and if so, which court in the future should be competent for those motions. The FCL still attributes this competence to the Supreme Administrative Court (alone); so there is no choice of the legislator.

CHARACTERISTIC FEATURES OF THE SYSTEM

1. The characteristic feature of this new system first of all is the specific construction of the competences of the Administrative Courts of First Instance.

Those Administrative Courts not only have to function as courts of cassation, but are entitled to decide in the administrative matter in which the appeal has been lodged. At the same time, though, the legislator has adopted the requirements prescribed by law for the Administrative Court so far, i.e. the restriction of the Court to review the case with a view to a (possible) breach of the subjective rights of the applicant.

The Administrative Courts of First Instance as a result more or less take over the function of the appeals authorities.¹⁹³ This is a decisive difference compared with the legal situation e.g. in Germany or in France.

Exceptions (administrative remedy possible; Administrative Courts of First Instance functions as court of cassation):

- administration in local communities;
- remedies in “fast track-procedures” addressed to the same authority;
- cases in which the administrative authority has objected to a decision in the substance of the case.

2. After the decision of the Administrative Courts of First Instance there is only a limited possibility to appeal to the Administrative Court if there is a fundamental question of law.

Therefore the main responsibility for the protection of the citizens rests upon the Administrative Courts of First Instance.

On the administrative level there is only one instance in the future. The role of the higher authorities has to be redefined as a consequence. To some extent in the implementing legislation it was tried to establish new forms of a kind of review within the framework of the new system. As there is the possibility of a preliminary decision of the administrative authority in the appeals procedure before the Administrative Courts of First Instance there are attempts to make use of this possibility to enable certain bodies to take part in the procedure as a substitute for the competence of an appeals body.¹⁹⁴

3. From the legal foundations in the Constitution for the competences of the Administrative Courts of First Instance follows a kind of “hybrid character” of the

¹⁹³ Eberhard, Kassation und Reformation, in Holoubek/Lang (Ed.), Verfahren (fn 56), 217.

¹⁹⁴ This is the case in University law. Section 46 (2) of the University Act as amended by FLG I 2013/79 (opinion of the Senate to the appeal; the opinion has to be “taken into account” in the issuing of a so called “preliminary decision on the appeal” [“Beschwerdevorentscheidung”] by the authority that had issued the act under appeal (the “preliminary decision on the appeal” is provided for in Section 14 VwGVG as a mere possibility of the administrative authority, Section 46 (2) therefore raises the question whether it should mean that the authority could be *obliged* to take such a decision in case the opinion of the Senate requires a modification of the decision of the administrative authority the decision of which has been appealed against).

Administrative Courts of First Instance as an instance for the judicial control of the acts of the administrative authorities and at the same time deciding body in the administrative cases.

4. There is only one administrative instance now; after the decision of the administrative authorities there is established a two-tier administrative jurisdiction as described above.

5. The court protection aims at the protection of the subjective rights of the citizen. Therefore the scope of judicial review is limited in cases involving parties with adversarial interests.

6. There is the possibility for the legislator to provide for appeals of institutions and for the right

ASSESSMENT OF THE NEW SYSTEM

As might have become already clear from the description above, the new system of administrative jurisdiction has very distinct features that distinguish the Austrian system from that in other EU Member States.

The reform not only abolished the possibility for a review of administrative decision within the administration. The legislator as a consequence of this reduction of the administrative instances transferred to the courts the power to decide in the substance of the matter.¹⁹⁵

After the decision of the one and only administrative instance the Administrative Courts of First Instance not only has to review the legality of the administrative act and act but has to take the act itself if it finds that the subjective rights of the applicant have been infringed.

It is not this limitation to the sphere of the subjective rights of the applicant that makes the difference. Such a limitation is common to many systems of administrative jurisdiction.¹⁹⁶ But it is the function of the Administrative Courts of First Instance as a deciding body in the administrative matter itself:

The Administrative Courts of First Instance do not only review the legality of the acts contested before them, but they have the competence to issue the act the applicant had applied for with the administrative authority. Contrary to the German procedure in the case of a

¹⁹⁵ Reading the contributions of persons that were involved in the legislative process one gets the impression that there was no discussion of different possibilities in the end but the chosen solution seems to have been accepted as a kind of “necessary consequence” of the introduction of first instance courts; cf. *Steiner*, Systemüberblick “9+2-Modell”, in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 105, paragraph 2 to 4. According to those reports on the political discussion a solution as the one in Germany has not been taken into account.

¹⁹⁶ For Germany see section 42 (2) VwGO (Code on the Administrative Jurisdiction) on the “Klagebefugnis” (locus standi); in Germany the distinction between subjective rights and objective rights as it is drawn in Austria similarly is covered by the concept of the “drittsschützende Norm” that in the same way asks for the legal purpose of a provision; *Happ* in Eyermann, VwGO, 10th Ed, 1998, section 42, §§ 71-100, *Kopp* VwGO, 10th ed., section 42, §§ 37-100a, and section 113 § 21, *Schmidt* in Eyermann, VwGO, 10th Ed, 1998, section 113, §§ 18-20; a slightly different approach, perhaps, could be seen in the French system in which the “interêt pour agir” might lead to a broader possibility of review (that on the other hand seems to be accompanied with a kind of judicial self restraint with regard to the replacing of decisions of the administrative authorities on the basis of the evaluation of the court; cf. *Woehrling*, Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleich mit der deutschen (The French administrative jurisdiction in comparison to the German one), NVwZ 1985, 21, *Woehrling*, Die deutsche und die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert (The German and French administrative jurisdiction at the dawn of the 21. Century), NVwZ 1998, 462, *von Danwitz*, Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht (The responsibility of the Member States for the implementation of Community Law, DVBl. (German Gazette for Administration) 1998, 421, *Groß*, Konvergenzen des Verwaltungsrechtsschutzes in der Europäischen Union (Convergencies in the legal protection in the EU), Die Verwaltung. 2000, 415 (426).

“Verpflichtungsklage”¹⁹⁷ the courts are not restricted to the task to *order* the administrative authority to issue an act with a certain contents, the Administrative Courts of First Instance can (and in many cases: are obliged to) issue the act itself.¹⁹⁸

The system therefore is also different from the one in France, where the principle of separation of powers is seen more strictly than in the Austrian Constitution. As has been already mentioned above, also the (Supreme) Administrative Court as it had been established in 1920 had competences to decide on the merits of the case (on the one hand when it had to decide upon action for failure to act, on the other hand with regard to administrative penalties for some time). Therefore, it was generally seen as compatible with the Austrian Constitution, especially with Article 94 FCL on the principle of separation of powers, to assign the competence to an Administrative Court to decide on the merits of the (administrative) case.

That is why, the Reform Act of 2012, that is a Constitutional Law, was not qualified as a “total revision” (a fundamental change) of the Constitution that should have been submitted to a referendum according to Article 44 (3) FCL.

Problems might arise from the interplay of administrative decisions and judgments of the Administrative Courts of First Instance. The relations of the decisions of the Administrative Courts of First Instance and the administrative authorities have to be examined and it will be necessary to develop practical means to cope with this completely new situation. One of the crucial questions will be the problem of the becoming final of decisions (the law in many cases refers to a final decision; under the new system there arises the question whether such a “final decision” can be assumed after the decision of the administrative authority even in the case there has been lodged an appeal to the Administrative Court of First Instance).

The legislator has found different solutions in the AVG and VwGVG (where those problems practically are not addressed at all) and the BAO (for tax matters) according to which e.g. there is also the possibility of the finance authorities to issue administrative acts deviating from final court decisions if the later development so requires.

CONCLUSION

The Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 brought about the most drastic constitutional reform since the amendment of the Federal Constitutional Law in 1929, FLG 1930/1. It has an impact not only on the administrative jurisdiction but also on administration as a whole. It can be understood as the final point of a long lasting struggle for an improvement of the Austrian administrative jurisdiction. And it is, indeed, a great success with regard to the legal protection of the citizen. On the other hand, as might have become clear to some extent in the survey given above, there are arising a lot of questions in detail concerning the consequences of the reform. It will be those questions that will occupy the Supreme Administrative Court in the upcoming years.

¹⁹⁷ Section 42 (1) (German) VwGO (Code on the procedure in the Administrative Jurisdiction); *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19a, paragraph 18. The action aims at the issuing of an administrative act that has been refused by the authority. *Erbguth* refers to the separation of powers as the reason behind the German solution.

¹⁹⁸ On the decision making powers in the Administrative Jurisdiction in Germany and Austria in general *Ress*, Entscheidungsbefugnis in der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Decision making powers in the Administrative Jurisdiction, 1968).

REFERENCES

1. *Holzinger*, Verfassungsgerichtshof und Verwaltungsgerichtsbarkeit (Constitutional Court and Administrative Jurisdiction), ZVG (Zeitschrift für Verwaltungsgerichtsbarkeit – Journal for Administrative Jurisdiction) 2014, 209: „A milestone in the constitutional reform“.
2. Cf. *Schimetschek*, Der Verwaltungsgerichtshof seit der Gründung der Republik bis zur Besetzung (1918-1938), in: Lehne/Loebenstein/Schimetschek, Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit (The development of the Austrian Administrative Jurisdiction) - FS 100 Years Administrative Court (1976), 59.
3. *Olechowski*, Zwischen Kassation und Reformation. Zur Geschichte der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungsbefugnis, ÖJZ 1999, 581.
4. *Kopetzki*, Zur Anwendbarkeit des Art. 6 MRK im (österreichischen) Verwaltungsstrafverfahren, ZaöRV 1982, 1.
5. *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention³, § 24 n 72-95, *Harris/O'Boyle/Warbrick*, Law of the European Convention on Human Rights², 247 and 271.
6. *Köhler* in: Korinek/Holoubek [Ed.], B-VG Kommentar (Federal Constitutional Law – Commentary), Article 129a FCL, paragraph 1.
7. Cf. *Bumberger*, Der Verwaltungsgerichtshof und die „europäischen Gerichtshöfe“ EGMR und EuGH (The Administrative Court and the „European Courts“ ECtHR and ECJ), in: FS Klecatsky (2010), 105.
8. *Holoubek/Fuchs*, Der VfGH im neuen Gefüge der Verwaltungsgerichtsbarkeit (The Constitutional Court in the new system of the Administrative Judiciary), eolex 2013, 598.
9. Cf. *Eberhard*, Verwaltungsgerichte und Gemeinden (Administrative Courts and Communities), in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 601.
10. *N. Raschauer*, Die Auflösung (fast) aller Sonderbehörden (The dissolution of [nearly] all special agencies), in Fischer/Pabel/Raschauer (Ed.), fn 1, 653.
11. Cf. *Lechner-Hartlieb/Urban*, Verwaltungsgerichtsbarkeit neu – Besondere Bestimmungen in Materiengesetzen, in Baumgartner (Ed.), Öffentliches Recht – Jahrbuch 2013, 117; e.g. with regard to the time limits for lodging of an appeal, the authority to which it has to be addressed, the suspensive effect.
12. *Harris/O'Boyle/Warbrick*, Law of the European Convention on Human Rights², 254.
13. *Köhler*, Die Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte in Steuersachen, in Holoubek/Lang (Ed.), fn 2, 85.
14. *Pürgy* in Holoubek/Lang (Ed.), Verwaltungsgerichtsbarkeit(fn 2), 49 [54].

ADMINISTRACINIŲ TEISMŲ SISTEMOS REFORMA AUSTRIJOJE. TEISMŲ SISTEMOS TEORINIS PAGRINDIMAS IR PAGRINDINIAI BRUOŽAI

Martin Köhler*

Austrijos Aukščiausiasis Administracinis Teismas

Santrauka

2012 metais Austrijos administracinių teismų sistema buvo reformuota iš esmės, nustatant dviejų instancijų administracinių teismų sistemą. Nuo 1876 metų, kada buvo įkurtas Administracinis Teismas, Austrijoje veikė tik vienas administracinis teismas, nagrinėjęs skundus dėl galutinių administracine tvarka priimtų sprendimų. Įvykdytos reformos esminiai bruožai:

- Įkurti devyni žemės administraciniai teismai (po vieną kiekvienoje federalinėje žemėje) ir du federaliniai administraciniai teismai (Federaliniame administraciniame teisme sprendžiami visi bendrieji administraciniai ginčai dėl federacijos lygmeniu priimtų valdžios sprendimų (*vok.* Bundesverwaltungsgericht), o Federaliniame finansinių bylų teisme – tik federacijos lygmens mokestiniai ginčai (*vok.* Bundesfinanzgericht) – „9+2 modelis“;
- Pirmosios instancijos administraciniams teismams suteikta kompetencija išspręsti administracinę bylą iš esmės;
- Sudaryta galimybė pirmosios instancijos administracinių teismų sprendimus apskųsti apeliacinės instancijos administraciniam teismui – Austrijos Aukščiausiajam Administraciniam Teismui (*vok.* Österreichischer Verwaltungsgerichtshof);
- Sukurta dviejų instancijų administracinių teismų sistema;
- Apeliacine tvarka peržiūrimos tik tos bylos, kuriose kyla „fundamentalus teisės klausimas“;
- Austrijos Aukščiausiajam Administraciniam Teismui suteiktas teismų praktikos vienodinimo vaidmuo;
- Panaikinta daugelis specialių nepriklausomų komisijų ir įstaigų, kurioms buvo priskirtas konkrečių ginčų viešojo administravimo srityje sprendimas;
- Paminėtų institucijų kompetencija buvo perduota pirmosios instancijos administraciniams teismams;
- Teismo, nagrinėjusio prieglobsčio klausimus (*vok.* Asylgerichtshof), kompetencija buvo perduota Federaliniam administraciniam teismui (*vok.* Bundesverwaltungsgericht). Tai lėmė, jog buvo atkurta apeliacinės instancijos administracinio teismo kompetencija prieglobsčio prašymo bylose veikti kaip paskutinei instancijai.

Pagrindinis reformos aspektas yra pirmosios instancijos administraciniams teismams suteikta kompetencija spręsti dėl bylos esmės. Tai reiškia, kad pirmosios instancijos administraciniams teismams buvo suteikti įgaliojimai ne tik patikrinti administracinio sprendimo teisėtumą ir jį panaikinti neteisėtumo atveju, bet ir atlikti reikiamus veiksmus (pvz., išduoti prašomą leidimą, tam tikrą įpareigojimą ir t.t.). Pažymėtina, jog tokiai kompetencijai spręsti dėl bylos esmės numatyti ir tam tikri apribojimai.

Reforma buvo įvykdyta priimant Konstitucinio įstatymo pakeitimus bei išleidžiant konkrečius organizacinius ir procedūrinius įstatymus dėl naujai įsteigtų pirmosios instancijos administracinių teismų. Be to, taip pat turėjo būti priimtos administracinę teiseną reguliuojančio įstatymo bei Administracinio Teismo (dabar – Austrijos Aukščiausiojo Administracinio Teismo) kodekso pataisos.

Reforma Austrijos Aukščiausiojo Administracinio Teismo vaidmenį pakeitė iš esmės. Nuo šiol Austrijos Aukščiausiasis Administracinis Teismas veikia kaip institucija, kuri yra atsakinga už vienodą įstatymų taikymą ir naujų bei fundamentalių teisės klausimų sprendimą. Pirmosios instancijos administraciniams teismams tenka užduotis užtikrinti teisingumo įvykdymą kiekvienoje byloje.

Atsižvelgiant į piliečių teisinę apsaugą, reforma yra labai sėkminga. Kita vertus, reformoje vis dar kyla daug klausimų, detalai susijusių su reformos pasekmėmis. Tai bus tie klausimai, kuriuos per ateinančius metus turės išspręsti Austrijos Aukščiausiasis Administracinis Teismas.

Pagrindinės sąvokos: administraciniai teismai, administracinių teismų sistema, Austrija, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, ES teisė, Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija.

Martin Köhler*, judge of the Austrian Supreme Administrative Court (Österreichischer Verwaltungsgerichtshof), Doctor of Social Sciences (Law).

Martin Köhler*, Austrijos Aukščiausiojo Administracinio Teismo (Österreichischer Verwaltungsgerichtshof) teisėjas, socialinių mokslų daktaras (teisės).

OFICIALIOS ADMINISTRACINĖS DOKTRINOS REIKŠMĖ KONSTITUCINEI NORMŲ PATIKRAI IR OFICIALIAI KONSTITUCINEI DOKTRINAI

Egidijus Šileikis¹

¹*Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedra
Saulėtekio al. 9, LT- 10222 Vilnius
El. paštas: egidijus.sileikis@tf.vu.lt*

Anotacija. Nekyla neaiškumų dėl oficialios konstitucinės doktrinos reikšmės administracinių teismų jurisprudencijai. Joje paprastai remiamasi atitinkamais Konstitucijos išaiškinimais ir kitais konstitucinei teisei reikšmingais konstatavimais, suformuluotais Konstitucinio Teismo aktuose. Tačiau šiuose aktuose paprastai nenurodomi (tiesiogiai nepanaudojami) Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo suformuluoti atitinkamų įstatymų ar kitų žemesnio lygmens teisės aktų, keliančių atitikties Konstitucijai abejones (arba esančių susijusiais su tais aktais, kurie tas abejones kelia), išaiškinimai. Todėl kyla (iki šiol Lietuvos teisės moksle išsamiai netirtas) neaiškumas, ar Konstitucinis Teismas pagal Konstituciją yra įgaliotas būti ne tik Konstitucijos, bet ir „ordinarinės teisės“, taigi įstatymų ar Vyriausybės nutarimų aiškintoju, kurio nesaisto administracinių (ar bendrosios kompetencijos) teismų doktrina tų įstatymų ar Vyriausybės nutarimų turinio aspektais. Šiame kontekste svarbu diskutuoti, ar Konstitucinio Teismo jurisprudencija (ypač pagrįsta konstitucine prieiga) įstatymų ir kitų žemesnės galios teisės aktų sampratos aspektais gali būti pagrįstai laikoma ne tiek grynai konstitucine doktrina, kiek mišrios (dualistinės) „konstituciškai administracinės“ jurisprudencijos dalimi. Gausybė Konstitucinio Teismo aiškintų administracinės teisės sistemai priskirtinų įstatymų leidejo teisėkūros dalykų (modelių, institutų), pvz., azartiniai lošimai kazino namuose ar kelių transporto užsakomieji reisai, rodo, kad vykdant konstitucinę kontrolę gali būti subtiliai formuluojama būtent administracinė doktrina. Tiek jos, tiek konstitucinės doktrinos kritika gali pasireikšti kaip neprofesionali ar chaotiška kvazijurisprudencija, kuri metodiškai nors ir gali būti laikoma primityvia, tačiau savaime nėra demokratinės teisinės valstybės ir atvartos pilietinės visuomenės (Konstitucijos interpretatorių bendruomenės) yda ir gali (turėtų) būti glaustai apibendrinama Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo bei (nuo 2015 m. balandžio pradėtuose) Konstitucinio Teismo metiniuose pranešimuose. Visa tai daugiau ar mažiau įsikomponuoja platesniame tradicinės (dar Ulpinjano atskleistos) jurisprudencijos (žmogiškų, gamtiškų, dieviškų dalykų aspektais) sampratos kontekste.

Pagrindinės sąvokos: konstitucinė doktrina, administracinė doktrina, oficiali jurisprudencija, konstitucinė normų kontrolė, teisės aiškinimas, teisinis diskursas.

ĮVADAS

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas jau daugiau nei dešimt metų atitinkamai nurodo, kad tik jo priimtuose nutarimuose, išvadose ir sprendimuose kuriama (plėtojama) būtent oficialioji konstitucinė doktrina. Panaši ar adekvati nuoroda, galinti atspindėti tam tikrą kūrybinę ambiciją ar „pretenziją“ formuluoti oficialiąją administracinę doktriną, iki šiol, regis, nepasireiškė Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) jurisprudencijoje. Tai galima suprasti ir pateisinti tuo požiūriu, kad Konstitucinio Teismo formuluojami tiriamų (pareiškėjų ginčijamų) įstatymų, taip pat Vyriausybės bei Respublikos Prezidento aktų, kurie pagal reglamentavimo dalyką pirmiausia priskirtini administracinės teisės sistemai, aiškinimai (ar net vertinimai) pagal savo lygmenį (pobūdį) sudaro ne konstitucinę, bet būtent administracinę doktriną. Todėl nebūtų įtikinamas kategoriškas

teiginys, kad tik LVAT kuria oficialiąją administracinę doktriną. Nepaisant to, pagrindiniu oficialiosios administracinės doktrinos plėtoju Lietuvoje laikytinas ne kas kitas kaip galutinai ir neskundžiamai administracines bylas nagrinėjantis teismas, taigi LVAT. Jam šioje srityje negali prilygti (arba gali tik epizodiškai prilygti) Konstitucinis Teismas, kuriam įstatymų (taigi ir kodeksų, pvz., CK ar CPK) ir žemesnio lygmens teisės aktų aiškinimai tėra tik antraeilė užduotis tinkamai įvykdyti pagrindinę misiją (funkciją) – aiškinant Konstituciją (tiek universaliai, tiek konkrečios nagrinėjamos bylos kontekste) užtikrinti jos viršenybę ginčijamiems (tiriamiems) teisės aktams ir juose įtvirtintiems (doktrininiu požiūriu suprantamiems) atskirų teisės sistemų „šakiniam“ modeliams ar institutams, pvz., *actio paulana* ar *restitutio in integrum*.

Antai Konstitucinio Teismo 2003 m. balandžio 9 d. nutarime, kuriame atitinkamai nagrinėta CK įtvirtinta kreditoriaus teisė ginčyti skolininko sudarytus sandorius, šios teisės pagrindą sudarantis reglamentavimo modelis (institutas) aiškintas siekiant sukurti (prisidėti kuriant) ne tiek civilinę ar administracinę doktriną („*Actio Pauliana* institutas skirtas kreditoriaus teisėms apginti nuo tokio nesąžiningo skolininko [...]. *Actio Pauliana* pasekmė - *restitutio in integrum*. [...]“), kiek platesnį tiriamo objekto (dalyko) conceptualų pagrindą, kuris nėra savitiksliis: jo atskleidimas sudaro prielaidas optimaliai aiškinti ir (jo atžvilgiu) ir taikyti Konstituciją.

Šiame kontekste kyla klausimas, ar LVAT kuriama ir plėtojama administracinė doktrina, paremta tam tikrų įstatymuose įtvirtintų reglamentavimo modelių ar institutų (taip pat jų elementų) aiškinimu, yra (turėtų būti) reikšminga Konstitucinio Teismo vykdomai normų kontrolei bent ginčijamų teisės aktų sampratos atskleidimo lygmenyje.

Tokio klausimo, kuris iki šiol išsamiai nenagrinėtas Lietuvos teisės moksle¹ arba prie jo priartėta tik vienintelio oficialaus Konstitucijos (ne įstatymų) aiškintojo problematikos aspektu,² aktualumą rodo tai, kad Konstitucinio Teismo nutarimuose papratai (kone tradiciškai) atitinkamai remiamasi tiesiogiai nurodoma (cituojama) Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) jurisprudencija, tačiau toks rėmimasis (atsižvelgimas) nepasireiškia nacionalinių teismų, taigi ir LVAT, jurisprudencijos panaudojimo aspektu. Nors, teisės interpretavimai, kitaip nei faktų konstatavimai, skirtingos jurisdikcijos („rūšinio teisingumo“) teismams negali turėti *prejudicinės* ar kitaip apibūdinamos *saistancios galios*, tačiau visų teismų vykdomo teisingumo bendrieji aspektai suponuoja, kad vieno galutinės instancijos teismo jurisprudencija turi turėti atitinkamą (nors minimalų) atspindį kito galutinės teismo jurisprudencijoje, jei jos abi formuluojamos ir plėtojamos to paties įstatymo (ar jame įtvirtinto reglamentavimo modelio, instituto) požiūriu.

Be to, šiame kontekste kyla papildomi klausimai, kaip pagal Konstitucinio Teismo aktus ir juose formuluojamus įstatymų aiškinimus jų nuostatų pagrindu (išskirtiniais atvejais – įstatymų aiškinimus Konstitucijos nuostatų požiūriu) derėtų tinkamai suprasti šalia grynai konstitucinės doktrinos atsispindinčią dualistinę (mišrią) *konstituciškai administracinę* jurisprudenciją (administracinę dimensiją turinčią konstitucinę doktriną); kokia apimtimi (bei

¹ Žr. E. Jarašiūnas. Konstitucija ir įstatymai: kelios interpretavimo problemos // Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Vilnius, 2002, p. 249–251; P. Ragauskas. Konstitucinio Teismo vaidmuo įstatymų leidyboje // Teisės problemos, 2004/1, p. 27–38; V. Sinkevičius. Konstitucijos interpretavimo principai ir ribos // Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo IX konferencija. Varšuva, 2005, p. 168, 169.

² Antai Petras Ragauskas minėtoje publikacijoje (1 išnaša, p. 28, 29) pažymi *operatyvųjį* ir *konsultacinį* teisės aiškinimą, tačiau šias dvi teisės aiškinimo rūšis (formas) išsamiai analizuoja Konstitucinio Teismo atliekamos Konstitucijos (bet ne įstatymų ar žemesnės galios teisės aktų) aiškinimo požiūriu. Plg. E. Jarašiūnas. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius, 2003, p. 271, t. y. 20 išvada; G. Mesonis. Konstitucijos interpretavimo metodologiniai pagrindai. Vilnius, 2010, p. 65–68, 81, 146.

kokiais atvejais, formulavimo preciziškumo sąlygomis) ji saisto administracinius teismus. Diskusijų taip pat nusipelno Konstitucinio Teismo jurisprudencijos (doktrinos) juridinio techninio konstravimo būdų (pvz., „tik taip aiškinant įstatymą“) sampratos aspektai, profesionalumu (metodika) prilygti negalinčios kvaziteisinės kritikos (bendrojo politinio teisinio diskurso) reikšmės kontroversijos.

Šio straipsnio tikslas – bendrosios jurisprudencijos sampratos požiūriu atskleisti ir įvertinti dviejų Lietuvos galutinės instancijos teismų, neskundžiamai nagrinėjančių atitinkamai administracines ir konstitucines justicijos bylas, formuluojamuose Konstitucijos ir įstatymų ar „poįstatyminių aktų“ aiškinimuose atsispindinčių doktrinų persipynimą administracinės teisės sistemos lygmenyje, t. y. analizuoti tam tikrus Konstitucijos ir (juo labiau abejones dėl atitikties jai keliančių) įstatymų aiškinimus kaip būtent administracinės doktrinos (ir tik po to sąlygiškai grynai konstitucinės doktrinos) elementus.

Beje, sąvoka „oficiali konstitucinė doktrina“ Lietuvos Respublikos jurisprudencijoje pirmąsyk pavartota, regis, Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarime (žr. toliau, t. y. 6 punktą). Tuo tarsi *pabrėžtinai nubrėžta* riba tarp akademinės mokslinės ir teismo doktrinos, taip pat tarp politologinės (politinės) ar beletristinės (žurnalistinės) ir profesionalios teisinės *lex fundamentalis* interpretacijos, taigi padaryta tai, ko iki tol nepavyko aiškiai padaryti vartojant žodžius „konstitucinė jurisprudencija“ ar „teisės doktrina“. Tokį terminijos pokytį galima sieti su tuometinės Konstitucinio Teismo sudėties ir ypač pirmininko Egidijaus Kūrio siekiu pažymėti vienintelio oficialaus Konstitucijos interpretatoriaus idėją, kuriai kilo tam tikros grėsmės žiniasklaidoje pradėjus formuoti kritiškai ir chaotiškai kvazijurisprudencijai (žr. toliau, ypač 8 punktą).

Sunku tiksliai pasakyti, kada ir kur Lietuvoje pirmąsyk oficialiai pavartota sąvoka „oficiali administracinė doktrina“, arba kas ir kaip suvereniai nulėmė (inspiravo) prielaidas tokiems žodžiams išplisti Lietuvos akademinėje ir teismų vartojamoje terminijoje. Tačiau nesunku pastebėti, kad šios sąvokos pagrindą sudarantys žodžiai „administracinė doktrina“ pradėta vartoti LVAT biuletenio viršelyje nuo 11 numerio, išleisto 2007 m.³, taigi galutinės instancijos teismo leidinio „tituliniam“ puslapyje. Jei tas leidinys oficialus (o būtent tai suponuoja Teismų įstatymas)⁴, tai išeitų, kad ir jo viršelio „apipavidalinimui“ parinktas ir panaudotas žodžių junginys „administracinė doktrina“ turi būti suprantamas kaip pirmiausiai apimantis *oficialią* (ne vien tik teisės minties ar diskusijų plėtojimui reikšmingą) administracinę doktriną⁵. Be to, jei to leidinio viršelio radikalaus spalvinis ir terminologinis pakeitimas (atnaujinimas palyginti su to minėto naujoviško 11 numerio pirmtakais buvusiais

³ Administracinė jurisprudencija. Administracinių teismų praktika. Administracinė doktrina. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Nr. 1 (11), 2007. 2007 metų sausis – balandis. Vilnius, 2007.

⁴ Pagal Teismų įstatymą, „Į Vyriausiojo administracinio teismo biuletenyje paskelbtuose sprendimuose, nutarimuose ir nutartyse esančius įstatymų ir kitų teisės aktų taikymo išaiškinimus atsižvelgia teismai, valstybės ir kitos institucijos, taip pat kiti asmenys, taikydami tuos pačius įstatymus ir kitus teisės aktus“ (2010 m. lapkričio 18 d. keisto 31 straipsnio 2 dalis 1 punkto 2 sakiny); „Vyriausiojo administracinio teismo biuletenio leidyba finansuojama iš valstybės biudžeto ir iš pardavus biuletenį gautų lėšų. Lietuvos Respublikos teismai ir teisėjai biuletenį gauna nemokamai“ (2003 m. balandžio 8 d. keisto 32 straipsnio 2 dalis).

⁵ Tai, savaime suprantama, neužkerta kelio tame oficialiame leidinyje publikuoti vieną kitą neoficialų, akademinę doktrinai priskirtiną mokslinio pobūdžio straipsnį. Pirmąja tokia publikacija, regis, laikytinas Irmanto Jarukaičio straipsnis („Pliuralistinės Europos Sąjungos ir nacionalinės teisės sistemų sąveika: konstitucinių konfliktų vengimo ir sprendimo principų paieškos“), paskelbtas Biuletenio 8 (18) numeryje (p. 326-353).

1-10 „praktikos“ tomais⁶) neišvengiamai susijęs su tą leidinį leidžiančio teismo pirmininko apsisprendimu, tai išeitų, kad minėto termino populiarinimas vienaip ar kitaip sietinas su buvusiu ilgamečiu LVAT pirmininku Virgilijumi Valančiumi.

Toliau nagrinėjant Lietuvos Respublikos teisės sistemoje atspindinčią oficialios administracinės doktrinos reikšmę konstituciškai ginčijamų teisės normų patikrai ir oficialiai konstitucinei doktrinai (žr. ypač 5 punktą), svarbu, be kita ko, atskleisti terminus „doktrina“ ir „jurisprudencija“ (žr. 1–3 punktus), suformuluoti platesnę jurisprudencijos (jos dalykų ar objektų įvairovės) sampratą (žr. 4 punktą) ir jai prilygti negalinčios neprofesionalios chaotiškos kvazijurisprudencijos sąlygišką reikšmę (žr. 8 punktą), taip pat įsigilinti į Konstitucinio Teismo ir administracinių teismų taikytų teisės aktų (ypač įstatymų) aiškinimo pavyzdžius (žr. 4, 6, 7, 9 punktus).

TRYS PIRMINIAI KLAUSIMAI

Pirmasis nagrinėjamos tematikos klausimas gali būti formuluojamas taip: Jei oficialią konstitucinę doktriną sudaro Konstitucinio Teismo suformuluoti Konstitucijos nuostatų aiškinimai, taip pat bendrųjų konstitucionalizmo ir konstitucingumo (teisinės valstybės) principų (su jais susijusių aspektų) sampratos plėtojimai, tai *kas sudaro oficialią administracinę doktriną?*

Šio klausimo atsakymas gali būti toks: oficialią administracinę doktriną (bent 80 ar 90 jos procentų) sudaro LVAT suformuluoti ABTĮ ir kitų įstatymų, kurie pagal savo turinį ir pobūdį (reglamentavimo dalyką) priskirtini administracinės teisės sistemai, nuostatų aiškinimai, taip pat bendrųjų viešojo administravimo pagrindų, atsakingo valdymo reikalavimų, administracinių procedūrų principų ar paskirų jose taikomų instrumentų (licencijų, rinkliavų, ekonominių sankcijų) sampratos konceptualūs („pabrėžtinai daugkartinio pritaikomumo“) plėtojimai.

Jei toks atsakymas daugiau ar mažiau priimtinas, tai seka kitas (išvestinis) klausimas: jei LVAT suformuluoti jo taikytų įstatymų išaiškinimai skelbiami Lietuvos Respublikos vardu ir yra bet formaliai galutiniai ir neskundžiami, tai kaip paaiškinti ar bent pateisinti Konstitucinio Teismo nutarimų surašymo „vyraujančią praktiką“ situacijose, kai pagal Seimo narių grupių ar bendrosios kompetencijos teismų prašymus nagrinėjant įstatymų ar Vyriausybės nutarimų atliktį Konstitucijai ginčijamoms nuostatomis atskleisti *tarsi pirmą kartą* formuluojamas jų aiškinimas, nors yra tų pačių ar joms reikšmingų nuostatų išaiškinimas LVAT nutartyse, tačiau tai nenurodoma, ar (vartojant Konstitucinio Teismo kandžią, pareiškėjams adresuojamą frazeologiją) „nutylimas“.⁷ Tokį papildomą klausimą galima atsakyti trejopai.

Pirma, gali būti neįmanoma tinkamai iširti ginčijamo teisės akto (juo labiau tokio, kurio itin platus turinys apima keletą ar keliolika elementų, iš kurių tik vienas ar keli sudaro pareiškėjo keliamos problemos tam tikrose situacijoje pagrindą) atitikties Konstitucijai, neatskleidus jo turinio sampratos. Toks atkleidimas gali būti atliekamas ne tik pagal Konstituciją (jos aiškinimą) vertinant pareiškėjo suformuluotą poziciją ir ją pagrindžiančius argumentus, bet ir prieš tokį vertinimą (ar po tokio vertinimo itin sudėtingose bylose) pritaikant Konstitucinio Teismo pasirinktą „ordinarinės teisės“ aiškinimo metodiką ir gaunant

⁶ Žr.: Administracinių teismų praktika. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo biuletenis (1-10 tomiai).

⁷ Žodis „nutyli“ pirmą kartą pavartotas, regis, Konstitucinio Teismo 2007 m. sausio 31 d. sprendime („Pažymėtina, kad pareiškėjas – Vilniaus apygardos administracinis teismas savo prašyme Konkurencijos įstatymo 38 ir 39 straipsniuose nustatytą teisinį reguliavimą *nutyli* (kursyvas mano – aut.) ir visiškai neaptaria, koks yra šio, pareiškėjo nutylėto, Konkurencijos įstatyme nustatyto teisinio reguliavimo santykis su tuo teisiniu reguliavimu, kurį pareiškėjas ginčija.“).

jos nulemtas (suponuojamas) tiriamo įstatymo ar Vyriausybės nutarimo nuostatų prasmės (reikšmės) išvadas, kurios sugretinamos (palyginamos) su Konstitucijos aiškinimo metodika suponuojamomis (nulemtomis) konstitucinės teisės prasmės (reikšmės) išvadomis.⁸

Šiuo požiūriu galima suprasti V. Sinkevičiaus (ir, matyt, visos Konstitucinio Teismo teisėjų sudėties 2004 m.) poziciją, kad Konstitucinis Teismas „visada privalo išsiaiškinti [tačiau ar visada tik savo pasirinktos metodikos ir jos taikymo pastangų dėka? – E.Š.] ginčijamo įstatymo, kito teisės akto turinį“, todėl „ginčijamo akto interpretavimas Konstitucinio Teismo nutarimuose yra *neišvengiamas* (kursyvas mano – E.Š.), nes tai padeda atskleisti ne tik įstatyme įkūnytus įstatymų leidėjo ketinimus, bet ir įstatymo normoje nustatytam teisiniam reguliavimui suteikti Konstituciją atitinkančią prasmę [bet ar tai būtina daugumoje normų patikros atveju? – E.Š.], išaiškinant šią prasmę teisės normą taikantiems subjektams [tačiau ar tuo neįsiterpiama į kitų teismų jurisdikciją savarankiškai taikyti Konstitucijai neprieštaraujančias nuostatas? – E.Š.]“⁹.

Tiesa, kaimyninės Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo atliekamos normų kontrolės ir jai būtino ginčijamų aktų turinio atskleidimo tradicijos rodo kitokią (kitų teismų atliekamam įstatymų ar valdymo aktų aiškinimui palankią!) poziciją, kuri nesutampa su pacituotu V. Sinkevičiaus požiūriu. Anot šio Tribunolo (kadenciją baigusio) teisėjo vicepirmininko A. Mačzynski, „Konstitucinis Tribunolas nuosekliai laikosi pozicijos, kad [...] akto turinys yra toks, kokį jam suteikia pastovi tų institucijų, kurios įsteigtos jam taikyti, praktika. Taigi, kai kalbame apie teismų taikomus aktus, vadovaujamės teismų praktikoje nusistovėjusiu aiškinimu. Ypač jei tokie aiškinimai buvo suformuluoti tokiuose autoritetinguose nutarimuose, kokie yra Aukščiausiojo Teismo nutarimai [...] arba jeigu toks aiškinimas įsitvirtino susiformavusioje žemesnės instancijos teismų praktikoje. Tada *Tribunolas nesako, kaip tą aktą būrų galima suprasti kitaip* [kursyvas mano – E.Š.], bet pripažįsta tokį jo supratimą, koks yra susiformavęs jo taikymo praktikoje“.¹⁰

Nepaisant tokio alternatyvaus doktrininio požiūrio, kuris akivaizdžiai nulemtas pagarbos ir lojalumo administracinių (ir bendrosios kompetencijos) teismų atliekamam teisingumo vykdymui, tenka konstatuoti, kad Lietuvos teisės sistemoje ir jos dalimi esančioje įstatymų bei nurodytų „poįstatyminių aktų“ atitiktis Konstitucijai patikroje per daugiau nei 20 metų (išskyrus sąlygiškas pavienes išimtis, t. y. atskiros taisyklės ar bendrosios išimties nesukuriantis atvejus), įsitvirtino ir tradicija tapo būtent pacituotame V. Sinkevičiaus nusistatyme atsispindinti koncentruoto ar „egocentriško“ tik Konstitucinio Teismo savarankiškai atliekamo pareiškėjų (teismų) ginčijamo akto turinio aiškinimo pozicija.

Išeitų, kad bendroji Lietuvos Konstitucijoje (be kita ko, 102 straipsnyje, 105 straipsnio 1, 2 dalyse) įtvirtintos normų konstitucinės kontrolės pagrindų samprata turėtų būti laikoma pagrindu teigti, jog Konstitucinio Teismo, aiškinančio ar bent trumpai pakomentuojančio ginčijamo įstatymo, Vyriausybės nutarimo ar Respublikos Prezidento dekreto nuostatos turinį, *nesaista* nei pareiškėjų prašymuose, nei visų kitų teismų sprendimuose suformuluoti tos pačios (ar su ja susijusios) nuostatos aiškinimai (jų neapima *res judicata* principo suponuojama idėja), tad jų nurodymas ar nenurodymas Konstitucinio Teismo nutarimuose tėra viso labo šių nutarimo surašymo *stiliaus ar tradicijų* aspektas.

⁸ Žr. E. Šileikis. Konstitucinės justicijos aktų konstrukcijos pagrindai // Konstitucinės justicijos aktų konstrukcijos pagrindai. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo konferencijos medžiaga. Vilnius, 2013, p. 24–29.

⁹ V. Sinkevičius. Konstitucijos interpretavimo principai ir ribos (1 išnaša), p. 168, 169.

¹⁰ A. Mačzynski. Teisės aiškinimas Konstitucinio Tribunolo nutarimuose // Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo IX konferencija. Varšuva, 2005, p. 199.

Be to, visuose ar daugumoje Konstitucinio Teismo nutarimų pradėjus nurodyti, kaip LVAT ar apygardų administraciniai teismai supranta tam tikrą (konstitucinės justicijos bylai reikšmingą) teisinį reglamentavimą ar jo pagrindą sudarančią idėją (tikslą, paskirtį), vėliau tektų kone visad pažymėti, kad Konstitucinis Teismas su ta samprata sutinka, arba nesutinka ir tai pagrindžia tam tikrais kontrargumentais... Dėl to pagausėtų ne konstitucinės, bet administracinės teisės doktrinai reikšmingo darbo, įskaitant „techninį“ (surašymo) darbą, ir netgi įtampų tarp teismų;

Antra, daugybė vieno įstatymo nuostatų gali būti netapačiai aiškinamos vien tik to įstatymo nuostatų požiūriu ir konstitucinės problemos aspektu, taigi konstitucinių principų ir vertybių kontekste. Todėl galima laikytis požiūrio, kad Konstitucinio Teismo atliekamas įstatymų (Vyriausybės nutarimų, Respublikos Prezidento dekretų) aiškinimas yra (turi būti) specifinis, tad jo neverta sustiprinti, pajavairinti ar „ilustruoti“ esamu LVAT suformuluotu aiškinimu, nebent ginčijama taisyklė būtų tokia neaiški, kad tam neaiškumui ir jo problematikai atskleisti neabejotinai tiktų atitinkamos kitų teismų praktikos nuoroda. Šiuo požiūriu galima geriau suprasti ir pateisinti, kodėl Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 7 d. nutarime, nagrinėjant virš 30 bendrosios kompetencijos teismų prašymus ištirti tam tikrą CK nuostatą, pažymėta: „Taigi ginčijama CK 3.194 straipsnio (2004 m. lapkričio 11 d. redakcija) nuostata yra suformuluota imperatyviai: teismas turi pareigą [...] Būtent kaip imperatyvią šią nuostatą traktuoja teismai. Antai Lietuvos Aukščiausiasis Teismas tai yra *expressis verbis* konstatavęs 2007 m. sausio 23 d. nutartyje, priimtoje civilinėje byloje Nr. [...]. Tai, kad teismai minėtą nuostatą traktuoja kaip imperatyvią, *liudija* (kursyvas mano – *aut.*) ir šioje konstitucinės justicijos byloje esantys ją inicijavusių Lietuvos Respublikos teismų (pareiškėjų) 35 prašymai“;

Trečia, Konstitucinis Teismas gali įžvelgti, kad LVAT ar LAT suformuotas tam tikro įstatymo, pvz., jame apibrėžto pareigūno statuso, aiškinimas yra abejotinas, o diskusijos dėl to nėra besąlygiškai būtinos tam tikrai konstitucinės justicijos bylai išnagrinėti. Antai, vienoje iš valstybės tarnautojų atleidimo bylų, kurios nagrinėjimą sustabdžius paprašyta atlikti konstitucinę normų patikrą, atitinkamas teismas taip aiškino Valstybės tarnybos įstatymą ir Seimo statutą, kad Seimo nutarimu atkleistą Seimo kanclerį apibūdino kaip ne asmeninio (ar politinio) pasitikėjimo, bet būtent karjeros tarnautoją.¹¹ Tokį aiškinimą galima tiek pateisinti, tiek kritikuoti, ypač tuo požiūriu, kad Seimo nutarimu atleistas Seimo kancleris į šias pareigas paskirtas ne tam tikro laimėto konkurso pagrindu, bet Seimo Pirmininko pasirinkimo (teikimo) pagrindu. Todėl minėtą pareigūno statusą galima iš dalies lyginti su savivaldybės administracijos direktoriaus statusu (net jei Seimo kanclerio įgaliojimai nenutrūksta naujai išrinktam Seimui susirinkus į pirmą posėdį), t. y. vertinti kaip „mišrų“, turintį tiek asmeninio pasitikėjimo, tiek įstaigos vadovo (sąlygiško karjeros tarnautojo) požymių. Įžvelgiant tokį abejotiną aspektą, konstitucinės justicijos byloje išties nebūtina jį pažymėti (sustiprinti), nurodant ir analizuojant, kaip kitas teismas formulavo Valstybės tarnybos ir Seimo statuto nuostatų sampratą, jei ir be tokio nurodymo ir analizavimo įmanoma tą konstitucinės justicijos bylą išnagrinėti kitu požiūriu (Seimo statute nustatytos atleidimo procedūros *išklausant suinteresuotą asmenį* laikymosi aspektu).

Išeitų, kad LVAT ar apygardos administracinio teismo formuluotų doktrininų nusistatymų nenagrinėjimas (ar net neminėjimas ar kitoks neatspindėjimas) Konstitucinio Teismo nutarimuose savaime nėra nei oficialios administracinės doktrinos sumenkinimas, nei

¹¹ Žr. Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 20 d. nutarimą (dėl Seimo kanclerio atleidimo), kuriame nurodyta, kad „Vilniaus apygardos administracinio teismo nutartyje, kuria kreipiamasi į Konstitucinį Teismą, daroma išvada, jog nėra pagrindo teigti [kursyvas mano. – E.Š.], kad Seimo kancleris yra įstaigos vadovas, priimamas į pareigas politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu“.

jos ignoravimas. Nepaisant to, visgi išlieka pagrindas tam tikroms abejonėms ir poreikiui diskutuoti. Jei LAT suformuluota atitinkamų kodeksų nuostatų samprata ne kartą (tebūnie taip pat pernelyg retai) „pamaloninta“ ją nurodant Konstitucinio Teismo nutarimuose,¹² tai LVAT formuluojama oficiali administracinė doktrina iki šiol Konstitucinio Teismo aktuose kažkodėl nebuvo *adekvačiai* atspindima. Žinoma galima teisinti, kad CK ar BK nuostatų pagrindiniu aiškintoju ir plėtotoju tradiciškai (daugybę dešimtmečių) pripažįstamas būtent LAT. Šiuo požiūriu Konstituciniam Teismui būtų tarsi nesolidu visiškai ignoruoti civilinės ar baudžiamosios teisės oficialią doktriną. Tačiau tą patį derėtų pasakyti bent apie ABTĮ, kurio pagrindiniu aiškintoju ir plėtotoju neabejotinai yra LVAT. Nors Konstitucinis Teismas yra aiškinęs ir ABTĮ nuostatas, tačiau tai padarė vien savo pastangomis.

Taigi per daugiau nei 20 metų susiformavo diskutuotina tradicija, kad LVAT doktrininė pozicija (prašymo argumentų apimtyje) paprastai būna tik Konstitucinio Teismo nutarimų įžanginės ir nustatomosios dalies elementu, o motyvuojamojoje (tiksliau - konstatuojamojoje) dalyje „atsiduria“ itin retais atvejais ir nebent kaip *lakoniška iliustracinė* normų taikymo varianto atskleidimo priemonė. Šiuo požiūriu galima geriau suprasti, kodėl LVAT nutartys itin retai „panaudojamos“ konstitucinės motyvacijos skyriuje, tuo siekiant atskleisti, pvz.:

a) profesinių sąjungų valdytą turtą: „Iš pareiškėjo - Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nagrinėjamos administracinės bylos medžiagos matyti, kad Anykščių reabilitacijos centro (buvę poilsio namai „Šilelis“) pastatų kompleksas [...] buvo perduotas Lietuvos respublikinei profesinių sąjungų Kurortų valdymo tarybai.“ (Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimo konstatuojamosios dalies II skyriaus 1 punktas);

b) ypatingų teritorijų planavimo dokumento (schemos) priėmimą ir galiojimą: „Trakų rajono savivaldybė suinteresuotoms institucijoms pateikia Schemos ištraukas, administracinėse bylose, *inter alia* Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo byloje Nr. A-11 - 215/2007, Trakų rajono savivaldybė remiasi Schema“ (Konstitucinio Teismo 2010 m. vasario 9 d. nutarimas);

c) Respublikos Prezidento dekretu nurodyto pareigūno atžvilgiu anksčiau priimtą administracinio teismo sprendimą: „Taigi P. Navikas pažeidusiu Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo [...] nuostatas pripažintas Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos sprendimu, kuris įsiteisėjusia Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 24 d. nutartimi paliktas galioti.“ (Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimo 19.2 punktas).

Kone didžiausią LVAT nutarties panaudojimą galima matyti Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 21 d. nutarime. Jo nuostatose formuluota *ekonominės sankcijos*, taikomos už *alkoholio kontrolės* tvarkos pažeidimus, samprata (taigi įprastas administracinės doktrinos aspektas!) glaustai susieta su atitinkama LVAT pozicija, tačiau tai padaryta, regis, ne tiek paties Konstitucinio Teismo ieškojimų (jo išvelgto poreikio) pagrindu, bet... Vyriausybės (suinteresuoto asmens) rašytinių paaiškinimų nurodymo būdu: „Kita vertus (tai matyti ir iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, kuria savo rašytiniuose paaiškinimuose Konstituciniam Teismui remiasi suinteresuoto asmens - Vyriausybės atstovės), teismų praktikoje „ekonominės sankcijos“ už Alkoholio kontrolės įstatymo pažeidimus (kaip ir „ekonominės sankcijos“ už Tabako kontrolės įstatymo pažeidimus) yra traktuojamos būtent kaip administracinės sankcijos.“

¹² Žr., pvz., minėtą Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 7 d. nutarimą (jame nurodomą Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. sausio 23 d. nutartį, priimtą civ.b. Nr. 3K-7-130/2007; 2007 m. kovo 14 d. nutartį, priimtą civ.b. Nr. 3K-7-104/2007).

Tokiam pavyzdžiui prilygsta kito LVAT suformuluoto įstatymų interpretavimo, kuris sutapo su Konstitucinio Teismo pozicija, trumpo paminėjimo atvejis: „Paminėtina, kad būtų taip Statute ir Vidaus tarnybos statuto patvirtinimo įstatymo įgyvendinimo įstatyme nustatytą teisinį reguliavimą interpretuoja ir Vyriausiasis administracinis teismas (2004 m. rugpjūčio 31 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A8-714-04, 2005 m. birželio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-11-726-05).“ (Konstitucinio Teismo 2007 m. lapkričio 22 d. nutarimas).

Dėl viso to galima stebėtis, kadangi LVAT nutartyse Konstitucinio Teismo nutarimai cituojami palyginti dažnai. Žinoma, nederėtų tų kelių nuorodų sureikšminti, kadangi teismų bendradarbiavimas, taigi ir Konstitucinio Teismo bei LVAT partnerystė, gali pasireikšti neoficialiu teisėjų žinių apsikeitimu ar esančių doktrinų, kurios necituojamos nutarimuose ar nutartyse, atsispindėjimų atitinkamos bylos išankstinio tyrimo medžiagoje, kurią parengia teisėjas pranešėjas.

Antrasis klausimas gali būti toks: jei oficialią konstitucinę jurisprudenciją, atsietą nuo minėtos „pabrėžtinai daugkartinio taikymo“ doktrinos, sudaro Konstitucinio Teismo suformuluoti „konstituciškai komfortabilūs“ ginčytų įstatymų aiškinimai ir jų atitikties Konstitucijai palankūs vertinimai, materialinių ir procedūrinių Konstitucinio Teismo įstatymo nuostatų aiškinimai, taip pat palyginimo ir argumentų sustiprinimo tikslais nurodytų EŽTT ar ESTT sprendimų apibūdinimai,¹³ ar net konkrečios bylos kontekstui iš Konstitucijos ir įstatymų išvesti konceptualūs teiginiai, taigi tam tikrai bylai (nutarimo rezoliucijai) reikšmingi „tarpiniai“ („baigiamieji“) konstituciniai argumentai,¹⁴ tai *kas sudaro oficialią administracinę jurisprudenciją?*

Tokio klausimo atsakymas gali būti toks: oficialią administracinę jurisprudenciją, atsietą nuo minėtos administracinės doktrinos, sudaro LVAT suformuluoti ginčytų administracinių teisės aktų teisėtumo ir pagrįstumo ar atitikties aukštesnės galios administraciniams teisės aktams vertinimai, taip pat palyginimo ar argumentų sustiprinimo tikslais nurodytų EŽTT ar ESTT sprendimuose atsispindinčių pozicijų apibūdinimai (panaudojimai), taigi tam tikrai administracinei bylai (nutarties rezoliucijai) reikšmingi „tarpiniai“ ar „baigiamieji“ argumentai (kurie savaime - pagal savo paskirtį - netampa administracine doktrina, nors gali būti vertinami kaip sąlygiškai turintys išliekamąją vertę ar tam tikrą reikšmę panašių administracinių bylų nagrinėjimui).

Trečiasis klausimas: jei visi Konstitucinio Teismo suformuluoti Konstitucijos nuostatų aiškinimai sudaro oficialią konstitucinę doktriną, taigi *netgi tie aiškinimai*, kuriuos įtvirtinantys nutarimai *dar nėra oficialiai paskelbti* (jų oficialus paskelbimas yra atidėtas),¹⁵ tai kaip vertinti tuos LVAT suformuluotus jo taikytų įstatymų išaiškinimus, kuriuos įtvirtinantys aktai (nutartys) nėra (nebuvo ir nebus) paskelbti LVAT biuletenyje (o jei juose neatlikta norminių valdymo aktų teisėtumo kontrolė – teisės aktų registre, anksčiau, t. y. iki 2014 m., – oficioze „Valstybės žinios“).

¹³ Šiuo požiūriu EŽTT ar ESTT sprendimas, kuris Konstitucinio Teismo nutarimuose paprastai nurodomas šalia įstatymo lygmens nuostatų (bet ne šalia Konstitucijos nuostatų), gali būti sąlygiškai laikomas konstitucinės jurisprudencijos (ją sudarančių argumentų, vertinimų) elementu, ypač jei jis sustiprina formuluojama poziciją (ir juo labiau, jei leidžia numatyti jos inspiracijos šaltinį).

¹⁴ Šie argumentai paprastai pradedami formuluoti nurodžius Konstitucijos nuostatas ir atskleidus jų sampratą (ar net doktrinos skyriuje: „Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad [...]“). Jie pagal savo paskirtį savaime netampa „daugkartinio taikymo“ konstitucine doktrina, nors gali būti vertinami kaip turintys išliekamąją vertę ar kvaziprecedentinę reikšmę Konstitucinio Teismo nagrinėjamoms byloms.

¹⁵ Pirmą kartą toks atidėjimas pritaikytas Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime. Daugiau žr. E. Šileikis. Konstitucinės justicijos aktų konstrukcijos pagrindai (8 išnaša), p. 30-32.

Atsakant tokį klausimą, galima laikyti pozicijos, kad kiekvieną LVAT nutartį oficialia (ir galbūt administracinei doktrinai svarbia) daro ne jos paskelbimas oficialiame teismo biuletenyje, bet jos priėmimas ir skelbimas Lietuvos Respublikos vardu, taip pat formalus ar hipotekinis galutinumas, „neskundžiamumas“. Be to, konstitucinis reikalavimas, kad *panašios bylos turi būti nagrinėjamos panašiai*, reiškia ir tai, kad administracinės, taip pat konstitucinės, baudžiamosios ar civilinės teisės doktrinos užuomazga, raida, tęstinumas ar nukrypimai turi būti matomi tikrai ne vien pagal biuleteniuose ar teisės aktų registruose publikuotas nutartis.¹⁶ Todėl oficialią administracinę doktriną ir jos nebuvimą (nepakankamumą) tam tikrais aspektais ydinga sieti vien su minėtame Biuletenyje paskelbta doktrina. Kas kita – vienodos bylų praktikos formavimo aspektas. Taip, pagal Teismų įstatymą išeina, kad tik Biuletenyje paskelbtos nutartys (sprendimai, kiti aktai) turėtų būti vertinami kaip inspiruojamos ar aprobuojamos praktikos veiksniai („indikatoriai“). Tačiau būtų metodiškai nepriimtina taip formaliai aiškinti Teismų įstatymą, kad būtų daroma išvada, jog į Biuletenį neįtrauktos LVAT nutartys (jų nuostatos) esą nėra... oficialios ir negali būti kitų jose neminimų asmenų teisių ar pareigų suvokimo bei pagrindimo (papildomu) pagrindu (šaltiniu)... Kaip kiekvienas advokatas ar teisėjas gali remtis (savo argumentus grįsti) priimtu ir bent Konstitucinio Teismo salėje paskelbtu jo nutarimu, kuris formaliu požiūriu dar nepaskelbtas teisės aktų registre ir dėl to laikinai nėra įsigaliojęs (dėl įstatymų leidėjui geranoriškai ir kone išimties tvarka suteikto laikotarpio pasiruošti atitinkamoms reformoms), taip kiekvienas advokatas ar teisėjas gali remtis (savo argumentus grįsti) priimtu ir galiojančiu LVAT (taip pat LAT) aktu, kuris to teismo nuožiūra (nesusaistytą, regis, jokiais aiškiais kriterijais), nėra įtrauktas į atitinkame oficialiame biuletenyje skelbiamų aktų sąrašą...

Šiuo požiūriu Teismų įstatymas vertas kritikos. Jo aptakios nuostatos, numatančios LAT ir LAT biuletenius, viena vertus, pažodžiui nepaneigia tuose biuleteniuose neskelbiamų teismų aktų reikšmės, ypač doktrinos požiūriu. Kita vertus, tomis nuostatomis visgi suponuojamas tik į biuletenius įtrauktų (juose paskelbtų) nutarčių primatas ir (svarbiausia) kontroversiška idėja, kad „tikrieji“ *precedentai* esą atspindi (visus asmenis saisto, įgalina ar jiems lūkesčius sukelia) tik biuleteniuose paskelbtuose teismų aktuose. Jei, anot Konstitucinio Teismo, teisėjai negali būti nelygus savo *bendruoju statusu*, tiksliau jo esminiais elementais, kaip nepriklausomybė ir imunitetas ar valstybinės pensijos (nors vienodo teisėjų statuso principas gali būti vertinamas kaip fikcija dėl Konstitucinio Teismo teisėjų statuso specifikos), tai visi galutinės instancijos teismai taip pat negali būti „nelygūs“ savo bendrosios veiklos pagrindų elementais, tarp jų – visų priimamų aktų vienoda reikšme ne tik jų oficialumo (ar įstatymui prilygstančios juridinės galios), bet ir hipotetinio „doktrininio vertingumo“ požiūriu (nors gali būti nelygus antraplaniai aspektais, pvz., pagal tų aktų skelbimą teisės aktų registre, iki 2014 m. – leidinyje „Valstybės žinios“).

Todėl galima pagrįstai teigti, kad nėra ir negali būti jokių (iš Konstitucijos ir juo labiau iš Teismų įstatymo) kylančių kliūčių Konstitucinio Teismo nutarimuose panaudoti (nurodyti) ir tas LVAT nutartis (jų doktrininės nuostatas, priskirtinas oficialiai administracinei doktrinai), kurios nėra paskelbtos atitinkamame LVAT biuletenyje (ar teisės aktų registre, anksčiau leisto leidinio „Valstybės žinios“ numeriuose). Visa tai, beje, galima pasakyti

¹⁶ Tai iš dalies seka iš Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimo: „Kaip bendrosios kompetencijos teismai, *inter alia* Lietuvos Aukščiausiasis Teismas ir Lietuvos apeliacinis teismas, pagal savo kompetenciją privalo užtikrinti atitinkamos jurisprudencijos tęstinumą [...], kaip *analogišką priedermę turi pagal Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalį įsteigtų specializuotų teismų sistemų aukščiausiųjų instancijų teismai (administracinių teismų sistemoje - Vyriausiasis administracinis teismas* [kursyvas mano.- E. Š.), taip ir Konstitucinis Teismas privalo užtikrinti konstitucinės jurisprudencijos tęstinumą (nuoseklumą, neprieštaringumą) ir savo sprendimų prognozuojamumą, remdamasis savo jau suformuota oficialia konstitucine doktrina bei precedentais“.

vertinant LAT aktus, jų skelbimą LAT biuletenyje ir jame nepaskelbtų nutarčių ar kitų aktų panaudojimą (nurodymą) Konstitucinio Teismo nutarimuose ar išvadose.

PLATESNĖ JURISPRUDENCIJOS IR JOS „TRIJŲ DALYKŲ“ SAMPRATA

Suformulavus ir atsakius tris nurodytus klausimus, svarbu atskleisti platesnę jurisprudencijos sampratą ir ją susieti su konkrečiais teismų atliekamo įstatymų aiškinimo pavyzdžiais, kurie suponuoja (leidžia daryti) atitinkamas nagrinėjamai tematikai reikšmingas išvadas.

Jei pagal romėnų teisininką Ulpinjaną teisės mokslas (jurisprudencija) net dabar gali būti suprantamas kaip *teisingumo ir neteisingumo aspektu* kaupiamos ir plėtojamos žinios apie žmogiškus, gamtinius ir „dieviškus“ dalykus¹⁷ (pvz., *pranašų* karikatūrų, t. y. satyrinio įsivaizdavimo ribas)¹⁸, tai tokio mokslo sričių ar posistemių gali būti tiek, kiek yra tų žmogiškų, gamtinių ir „dieviškų“ dalykų, pvz., teritorinių vandenių ir jose esančių kontinentinių šelfų¹⁹, atmosferos ir joje retėjančio ozono sluoksnio, kosmoso ir jo „komercializacijos“,²⁰ tradicinių religinių bendruomenių ir dėl jų puoselėjimo numatomų „išpažinties paslapties“ neatskleidimo garantijų,²¹ geros valios kompensacijų²² ar atsakomybės už šioje srityje daromus teisės pažeidimus reglamentavimo modelių.²³

Visa tai suponuoja atitinkamas bendrąsias ir specialiąsias juridines žinias (platesnes ir siauresnes išvalgų sritis), tarp jų – pirminių konstitucinių ir antrinių (išvestinių)

¹⁷ Plg.: „*Juris prudentia est divinarum atque humanarum rerum notitia, iusti atque iniusti scientia*“. Daugiau žr., pvz., internete (<http://de.wikipedia.org/wiki/Rechtswissenschaft>).

¹⁸ Apie tai, kur prasideda ir baigiasi teisėta religinių pranašų politinė satyra žr., pvz., diskusijas internete (<http://www.alfa.lt/straipsnis/49788918/lietuvos-politines-satyros-ateitis-po-charlie>).

¹⁹ Kontinentiniame šelfe pakrantės valstybė turi suverenias teises jį tyrinėti bei eksploatuoti jo gamtos turtus. Daugiau žr., pvz., internete (<http://www.delfi.lt/verslas/transportas/s-klumbyte-ar-tikrai-lietuva-jau-uzbaige-savo-juros-erdviu-delimitavimo-procesa.d?id=64542146>), taip pat: I. Isokaitė. Baltijos regiono valstybių jūros erdvių reglamentavimo teisiniai ypatumai // *Teisė*. 2009, Nr. 73, p. 75-88.

²⁰ Daugiau žr., pvz., internete (http://en.wikipedia.org/wiki/Commercialization_of_space).

²¹ „Lietuvos Respublika garantuoja, kad išpažinties paslaptis jokių atveju nebus pažeista net ir tada, kai kunigas kviečiamas liudytoju arba dalyvauja teisminiame procese“ (Vilniuje 2000 m. gegužės 5 d. sudarytos ir Seimo 2000 m. liepos 20 d. įstatymu ratifikuotos Lietuvos Respublikos ir Šventojo Sosto sutarties "Dėl santykių tarp katalikų bažnyčios ir valstybės teisinių aspektų" 8 straipsnio 1 dalis). Žr. informaciją apie konkordatus internete (pvz., <http://de.wikipedia.org/wiki/Staatskirchenvertrag>), taip pat: K. Valančius. Sutartys su Šventuoju Sostu: retrospektyva ir dabartis // *Lietuvių katalikų mokslo akademijos metraštis*. 2002, t. 21, p. 287-299.

²² Žr. Seimo 2011 m. birželio 21 d. priimtą Geros valios kompensacijos už žydų religinių bendruomenių nekilnojamąjį turtą įstatymą, taip pat Religinių bendruomenių ir bendrųjų nuosavybės teisės į religinės paskirties nekilnojamąjį turtą registravimo tvarkos įstatymą.

²³ Žr. 42 išnašą, Konstitucijos 25 straipsnio 4 dalį ([...] religinės neapykantos [...] kurstyti [...])“), plg. Seimo 2000 m. rugsėjo 26 d. priimto BK 170 straipsnį („Kurstymas prieš [...] religinę [...] žmonių grupę“), 171 straipsnį („Trukdymas atlikti religines apeigas ar religines iškilmes“ („Tas, kas [...], padarė baudžiamąjį nusizengimą“)). Plg. Seimo 2007 m. lapkričio 18 d. pakeisto ATPK 214-12 straipsnį „Informavimo produkcijos, propaguojančios [...] religinę nesantaiką, gaminimas, laikymas arba platinimas“, kuris 2009 m. liepos 15 d. pripažintas netekusiu galios. Šiuo metu (2015 m. vasario pradžioje) galiojančioje ATPK aktualioje redakcijoje terminas „religinė nesantaika“ nevartojamas, jo turinys turi būti įžvelgiamas atitinkamose BK nuostatose.

administracinių teisinių žinių grupes bei jų dalimis esančią teismų jurisprudenciją, tiksliau “teismų jurisprudencijoje suformuluotas taisyklės”.²⁴

Minėtas dvi žinių grupes atitinkamai „determinuoja“ (nukreipia), pvz., Lietuvos Konstitucinio Teismo nutarimuose suformuluotas:

a) subtilaus „dieviško dalyko“, vadinamosios sakralinės erdvės, apsaugos aspektų gvildenimas iš pažiūros žmogiško azartinio pasilinksminimo atžvilgiu, t. y. *kazino* namų ar *bingo* salono įsteigimo vietos požiūriu (2011 m. birželio 21 d. nutarimas). Nagrinėjant Seimo narių grupės prašymą, minėtame nutarime konstatuota: „[...] tiek Priežiūros komisija, [...] prieš nusprendama leisti steigti [...] automatų ar bingo saloną, arba lošimo namus (kazino), tiek savivaldybės taryba prieš nusprendama sutikti, kad konkrečioje vietoje būtų steigiami lošimo namai (kazino), turi įvertinti ir tai, ar numatomos steigti azartinių lošimų įstaigos galėtų trukdyti bažnyčioms ir religinėms organizacijoms laisvai skelbti savo mokslą, atlikti savo apeigas, t. y. [...] negali priimti sprendimo, kuriuo [...] būtų sudaromos galimybės trukdyti bažnyčioms bei religinėms organizacijoms laisvai skelbti savo mokslą, atlikti savo apeigas“. Tokiu Azartinių lošimų įstatyme įtvirtintų valdymo subjektų galimybių ir jų ribų aiškinimu (Konstitucijos nuostatų pagrindu) pagilintos žinios apie įstatymų leidėjo teisėkūros turinį (maldos namų prieigų atžvilgiu), ir, kaip nebūtų keista, perfrazuotos atitinkamo konkordato suponuojamos idėjos. Jos gana netikėtai²⁵ tapo oficialia (teismine, konstitucine) jurisprudencija, o jos ekonominė politinė kritika²⁶ galėtų būti siejama su pastarųjų metų bendroju teisiniu diskursu ir tam tikra socialine beletristine kvazijurisprudencija (žr. toliau, t. y. minėtą 9 punktą). Administracinės teisės sistema pacituotame įstatymo aiškinyje, suformuluotame Konstitucijos 43 straipsnio 3 dalies kontekste, atitinkamai modeliuojama tiek, kiek atskleidžiamos valstybės valdymo institucijos (Valstybinės lošimų priežiūros komisijos) ir savivaldybių tarybų *administracinės diskrecijos* ribos.²⁷ Nors jų įžvalgos suformuluotos konstitucinės patikros lygmenyje (atskaitos tašku laikant Konstituciją), jos pagal turinį iš esmės turėtų būti priskiriamos būtent oficialiajai administracinei jurisprudencijai. Sukurtas ne visų valstybės institucijų, bet tam tikrame įstatyme nurodytų valdymo institucijų įgaliojimų *konstitucinis vertinimas*, turintis įprastų įstatymo aiškinimo bruožų. Taigi formaliai sukurtas ne tiek Konstitucijos, kiek Azartinių lošimų įstatymo išaiškinimas. Išėity, kad administracinę teisminę jurisprudenciją kuria ne tik administraciniai teismai, bet ir tam tikra apimtimi (ir tam tikru tikslu)²⁸ Konstitucinis Teismas, nors jo leidžiamo biuletenio pavadinimas („Konstitucinė jurisprudencija“) tokio subtilumo neatspindi

²⁴ Antai LVAT 2012 m. gruodžio 18 d. nutartyje (adm. b. Nr. A822-2680/2012) pažymima: „Konstitucinio Teismo ir Europos žmogaus teisių teismo jurisprudencijoje analogiškas draudimas nebuvo nagrinėtas, [...] tačiau iš *jurisprudencijoje suformuluotų taisyklių* (kursyvas mano – aut.) darytina išvada, jog [...]“.

²⁵ Pareiškėjas (Seimo narių grupė) iš esmės kėlė klausimą, ar įstatymų leidėjas, pateikęs baigtinį sąrašą vietų, kuriose draudžiama organizuoti lošimus, ir nenustatydamas papildomo draudimo organizuoti lošimus dar kai kuriose kitose konkrečiose vietose, t. y. *šalia maldos namų bei švietimo įstaigų*, nenukrypo nuo Konstitucijos 1 straipsnio, 46 straipsnio 2,3 dalių, konstitucinio teisinės valstybės principo.

²⁶ Žr., pvz.: S. Kacas. Lošimų rinka nenori būti valdoma „virėjų“ // Lietuvos rytas, 2012 m. spalio 17 d., p. 11. (plg.: <http://www.tiesos.lt/index.php/tinklarastis/straipsnis/neeilineje-sesijoje-seimas-ketina-padovanoti-lietuviams-3500-nauju-losimo-a>).

²⁷ Žr. A. Antanaitytė, I. Danėlienė. Administracinės diskrecijos turinio ir ribų nustatymo problema: naujausios tendencijos teisės teorijoje ir teismų praktikoje // *Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija*, Vilnius, 2012, p. 643-671.

²⁸ Konstitucinis Teismas formuluoja ginčijamo įstatymo ar kito teisės aiškinimą, siekdamas ne „įsiterpti“ (žr. 29 išnašą) į kitų teismų ar valdymo institucijų veiklą, bet išgryninti konstitucinės patikros dalyką, t. y. sudaryti papildomas prielaidas tinkamai atlikti normų atitikties Konstitucijai patikrą. Žinoma, galima teigti, kad pacituota 2011 m. birželio 21 d. nutarimo nuostata pakankamai aiškiai rodo konstitucinės justicijos bandymą daryti įtaką savivaldybių tarybų veiklai.

(žr. toliau, t. y. 7 skyrių). Žinoma, tiek, kiek cituotas aiškinimas siejasi su bažnyčių ir kitų religinių organizacijų savarankiškumo, taip pat konstitucinių savivaldybių tarybų statuso sampratos plėtojimu, tiek jame pirmiausiai turi būti matoma oficiali (teisminė) konstitucinė jurisprudencija. Kaip ten bebūtų, neverta smulkmeniškai diskutuoti, kokio žinių pobūdžio (jomis grindžiamų principų) yra daugiau tame konstituciniame administraciniame traktavime. Akivaizdu, kad Konstitucinis Teismas „įsiterpė“²⁹ į kitų teismų vienos iš pagrindinių funkcijų (įstatymų ir kitų „ordinarinei teisei“³⁰ priskirtinų teisės aktų oficialaus aiškinimo) vykdymą, kuris iš esmės nelaikytinas konstitucinės justicijos pagrindine funkcija (laikytinas šalutine funkcija tiek, kiek ją reikia – paprastai *minimalistiniu* būdu – vykdyti dėl pagrindinės funkcijos: aiškinti Konstituciją užtikrinant jos viršenybę (aiškių ir juo labiau neaiškių) įstatymų ir kitų teisės aktų atžvilgiu).³¹

b) „gamtinio dalyko“, t. y. Varnikų botaninio zoologinio draustinio teritorijoje esančių Trakų istorinio nacionalinio parko miškų „106 kvartalo 4, 5, 6 sklypų“ statuso gvildenimas vertybiniu aplinkosauginiu požiūriu (Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimas dėl valstybinės reikšmės miškų plotų patvirtinimo). Vilniaus apygardos administracinis teismas iš esmės kėlė ir administracinio, ir konstitucinio lygmens problemą dėl to, kad, Vyriausybės 1997 m. priimto nutarimo priedėlio, vadinamosios „sudedamosios dalies“ nuostatoje 2002 m. pakeičiant, t. y. patikslinant atitinkamą Trakų rajonui tenkančio ypatingų miškų ploto hektarais dydį, esą pakito Varnikų kaime esančio miško „106 kvartalo 4, 5, 6 sklypų“ statusas (ar buvo sudarytos prielaidos tam statusui pakisti) *nepaisant dar nepriimto individualaus administracinio sprendimo dėl prašymo atkurti nuosavybės teises į šiuos sklypus*. Tokios pareiškėjo inicijuotos problematikos konstitucinis nagrinėjimas apipintas legendomis (be kita ko, dėl retų vabzdžių rūšių teritorijos paieškos, grandiozinių aplinkosauginių schemų analizavimo), kurių atgarsiai nesiekė šių eilučių autorių. Specifinis teisės aiškinimas vykdant abstrakčią normų kontrolę šiuo atveju pasireiškė tuo, kad nutarime aprašytas ginčytos Vyriausybės akto „sudedamosios dalies“ nuostatos, nustatančios miškų plotą hektarais (33,87 tūkst. ha), turinio ryšys būtent su Varnikų (o ne kitame) kaime esančiais administracinio ginčo sklypais, pirma, viso labo hipotetiškas (tai pažymima vartojant žodžius „pasak pareiškėjo“)³², antra, atskleistas panaudojant atitinkamų ministerijų parengtas *schemas* (jos nebuvo ir negalėjo būti ginčijamos konstitucinės justicijos lygmeniu). Toks konstitucinei justicijai neįprastas šaltinis atsispindi, pvz., nutarimo nuorodoje: „Iš bylos medžiagos (*inter alia* iš Žemės ir miškų ūkio ministerijos parengtos *schemas* (kursyvas mano – *aut.*) [...]), matyti, kad [...]“. Nesvarstant, ar tokią ministerijos parengtą schemą pavyko įterpti („įsegti“) į bylos medžiagos, kurios kopijuotas variantas paprastai visa apimtimi siunčiamas bylos šalims, segtuvą, svarbu pažymėti, kad pareiškėjo prašymo argumentai rodė poziciją, kad administracinį ginčą sudariusių miško sklypų (plotų) valdymas (priskyrimas Trakų rajonui)

²⁹ Žodis „įsiterpia“ – vienas iš Konstitucinio Teismo vartojamos terminijos subtilumų („perliukų“), pirmą kartą (epizodiškai) pavartotas, regis, 1994 m. kovo 16 d. nutarime, tačiau po penkių metų, t. y. nuo 1999 m. pradėtas vartoti dažnai, ypač po to, kai jį vartojant 2002 m. sausio 14 d. nutarime pradėta formuluoti kone revoliucinę normų patikros (*bylos dalyko*) diskrecinio išplėtimo doktriną („Konstitucinis Teismas, nustatęs, kad Konstitucijai prieštarauja įstatymo, kurio atitikties Konstitucijai pareiškėjas neginčija, nuostatos, kuriomis *įsiterpiama* (kursyvas mano – *aut.*) į ginčijamo įstatymo reguliuojamus visuomeninius santykius, privalo tai konstatuoti“).

³⁰ Seimo ar Vyriausybės bei kitų valstybės institucijų teisėkūrą apimantis terminas „ordinarinė teisė“ pirmąsyk pavartotas, regis, Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarime.

³¹ Daugiau žr., pvz. E. Jarašiūnas. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius, 2003, p. 271 (išvada Nr. 20).

³² Žodžiai „pasak pareiškėjo“ pavartoti įvairiose nagrinėjamo 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimo nuostatose, tačiau jų neliko rezoliucijoje: „Pripažinti, kad [...] ta apimti, kuria Trakų rajonui patvirtinti [...] 33, 87 tūkst. ha [...] plotai apima ir [...] 106 kvartalo 4, 5, 6 sklypus, esančius [...] Varnikų kaime, neprieštarauja [...]“.

neišsprendus individualaus restitucijos klausimo prieštarauja tiek Konstitucijai, tiek restitucijos tvarką nustatančiam įstatymui. Nors pareiškėjas ginčyto akto neaiškino ir nevertino botaninių zoologinių draustinių ypatumų požiūriu, Konstitucinis Teismas savo metodinę prieigą grindė būtent istoriniu Varnikų miško specifikos atskleidimu.³³ Nutarimo rezoliuciją („neprieštarauja“) iš esmės nulėmė konstitucinio „kalibro“ (iš dalies administracinei teisės sistemai priskirtinas) argumentas, kad Vyriausybė pagal Miškų įstatymą, Žemės įstatymą ir restituciją reglamentuojantį įstatymą „turėjo įgaliojimus tvirtinti valstybinės reikšmės miškų plotus“ ir (*svarbiausia*) „tokie Vyriausybės įgaliojimai kyla [...] ir iš konstitucinių imperatyvų, kad [...] užtikrinti ypač vertingų vietovių, kaip visuotinę reikšmę turinčių nacionalinių vertybių, apsaugą bei gamtos išteklių racionalų naudojimą ir gausinimą yra viešasis interesas, kurį garantuoti yra valstybės konstitucinė priedermė.“ Pažymėjus, kad „nėra pagrindo teigti, kad [...] sklypai [...] Varnikų kaime būtinai turėjo būti natūra gražinti pretendui ar pretendams,“ konstatuota, kad atitinkamų sklypų nepriskyrimas minėtiems miškams iki 2002 m. gegužės 28 d. („o ne anksčiau“) „savaime nėra pagrindo teigti, kad „Vyriausybė veikė *ultra vires*, t. y. viršijo savo įgaliojimus“. Visa tai rodo, kad tik *miškų plotus hektarais* nurodančią (ir tam tikram rajonui pagal atitinkamą ministerijos schemą priskiriančią) Vyriausybės nutarimo nuostatą įmanoma išaiškinti.... konkrečiame kaime esančių sklypų statuso požiūriu (aišku didžiulėmis faktinių aplinkybių ir net sudėtingų aplinkosauginių schemų analizavimo pastangomis). Galima abejoti, ar toks teisės aiškinimas, nesant konstitucinio asmens skundo instituto, turėtų būti būdingas *abstrakčiai* konstitucinei normų patikrai (nors, žinoma, Latvijos Konstitucinio Teismo atliekama teritorijų planavimo dokumentų teisėtumo patikra gali būti pagrindu manyti kitaip). Kaip ten bebūtų, nebuvo suformuluota aiški jurisprudencija dėl tokių administracinei ir konstitucinei teisei itin svarbių aspektų: *pirma*, ar prasidėjus restitucijai ir jai nepasibaigus (neišnagrinėjus visų pateiktų prašymų atitinkamu būdu atkurti nuosavybės teises), Vyriausybė 5 ar 10 metų negali (ar gali labai maža apimtimi) įgyvendinti iš Konstitucijos (47 straipsnio 1 dalies, 94 straipsnio 1, 2 punktų) kylančius įgaliojimus valstybinės reikšmės miškų valdymo srityje, t. y. ne tik pagal įstatymą vieną kartą atsakingai nustatydamas, bet ir vėliau keletą kartų objektyviai *tikslindama* tų miškų plotus (apimtį); *antra*, ar suinteresuoto asmens, siekiančio atkurti nuosavybės teises, *teisėtus lūkesčius* sukėlė vien tik tai, kad pirmą kartą (1997 m.) Vyriausybės nutarimu nustatant minėtus miškų plotus, į juos esą nepateko Varnikų kaime esantys miško sklypai, tradiciškai sieti su ypatinga botaninio zoologinio draustinio teritorija. Iškėlus ir atsakius klausimą dėl tokių neaiškumų, nei administraciniam teismui, nei Konstituciniam Teismui, matyt, nereikėtų dėti daug pastangų aiškinti ir vertinti, ar aptaki kaimų pavadinimų nenurodanti Vyriausybės nutarimo 2002 m. pakeista (patikslinta palyginti su 1997 m. redakcija) nuostata, kuri galbūt dėl joje padidinamo (tikslinamo) Trakų rajonui priskiriamų ypatingų miškų ploto išties lemia, be kita ko, Varnikų kaime esančių miško „106 kvartalo 4, 5, 6 sklypų“ statuso pokytį (*nepasibaigus 5 ar 10 metus dar trukšiančiam visų*

³³ Nurodyta, kad ginčo teritorija (miško sklypai) 1960 m. priskirta tais metais įsteigtam Trakų landšaftiniam draustinui, o 1991 m. – tais metais įsteigtam Trakų istoriniam nacionaliniam parkui. Pažymėta, kad visados siekta išsaugoti Varnikų miško kompleksą: „Lietuvos valstybė visą laiką [...] traktavo ir traktuoja kaip [...] ypatingą landšaftinę (kraštovaizdžio) ir botaninę-zoologinę vertę, kuriai turi būti nustatytas ypatingas teisinis režimas; tai yra visuotinai žinomas faktas.“ Nežiūrint to, nutarime atskleistas ir tam tikras valstybės teisėkūros nenuoseklumas. Pasirodo, atkūrus nepriklausomą Lietuvos Respubliką, atitinkami ginčo sklypai „tam tikrą laiką“ nebuvo Vyriausybės nutarimu priskirti valstybinės reikšmės miškų plotams ir kad tai buvo padaryta tik 2002 m. gegužės 28 d. pakeitus Vyriausybės 1997 m. spalio 23 d. nutarimą. Be to, „[...] nuo restitucijos proceso pradžios buvo draudžiama natūra atkurti nuosavybės teises į miškus, esančius ypač vertingose teritorijose, [...] valstybiniuose draustiniuose, *arba toks nuosavybės teisių atkūrimas buvo labai ribojamas* (kursyvas mano – aut.).“

piliečių prašymų atkurti nuosavybės teises į tame kaime esančius žemės ar miško sklypus nagrinėjimui), suderinama su Konstitucija, *ją traktuojant kaip vientisą aktą*, apimančią ir pakankamai eksplcitinius valstybinės reikšmės miškų apsaugos bei valdymo pagrindus, ir implicitinius restitucijos tvarkos aspektus. Akivaizdu, kad ginčytas Vyriausybės nutarimas lemia (gali lemti) keliuose šimtuose kaimų esančių miško (ar žemės) sklypų statuso pokyčius. Todėl abejotina, ar tam tikri trys Varnikų kaime esantys miško 106 *kvartalo sklypai*, nenurodyti nei ginčytoje Vyriausybės akto „sudedamosios dalies“ nuostatoje, nei nagrinėjamo Konstitucinio Teismo nutarimo pavadinime, pagrįstai nurodyti šio nutarimo rezoliucijoje (žr. citatą 32 išnašoje), tuo tarsi patekdami į konstitucinio paveikslo „pirmąjį planą“;

c) „žmogiško dalyko“ – antrosios pakopos (magistro) teisės universitetinių studijų ir doktorantūros absolventės pretendavimo į laisvą apylinkės teismo teisėjo vietą pagrindų aiškinimas (2008 m. vasario 20 d. nutarimas). Nagrinėtas LVAT prašymas, kuris buvo grindžiamas abejone dėl to, kad iš Teismų įstatymo, aiškinamo kartu su Aukštojo mokslo įstatymu, sisteminiu požiūriu išplaukiantis teisinis reglamentavimas esą *nenustatytas* ginčytame Vyriausybės nutarime.³⁴ Tokia abejonė minėtame nutarime išsklaidyta, nustačius, kad ginčytame Vyriausybė nutarime tik „*expressis verbis*“ (taigi tik pažodžiui) nėra išreikšta nuostata, kuri gali ir turi išvengiama pirmiausia Teismų įstatyme, o to po tame Vyriausybės nutarime: pretenduoti į apylinkės teismo ar bet kurio kito teismo teisėjo pareigas negali asmuo, kuris „turi tik teisės magistro kvalifikacinį laipsnį ir neturi teisės bakalauro kvalifikacinio laipsnio“. Papildomai išplėtotą teisėjų karjeros ir tapimo teisėjais *Konstitucijos suponuoja samprata*. Būtent iš Konstitucija (o ne iš Teismų įstatymo) esą išplaukia šalutiniai nagrinėtos problematikos aspektai, tarp jų – teisininkų, nesančių apylinkės ar apygardos teismo teisėjais, galimybės išsyk pretenduoti į laisvas Apeliacinio teismo, LAT ar LVAT teisėjų vietas konstitucinė *garantija*: „[...] nors dominuojantis aukštesnės grandies teismų teisėjų korpuso formavimo principas yra teisėjų profesinės karjeros principas [...], pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kad aukštesnės grandies teismų teisėjais galėtų tapti tik teisėjai; [...] teisėjų profesinės karjeros principo suabsoliutinimas sudarytų prielaidas teismų sistemai tapti pernelyg uždara, *rutiniškai ir pan.* (kursyvas mano – *aut.*)“. Tuo sukurta administracinė ir konstitucinė teisėjų (ir jais pretenduojančių tapti teisininkų) *profesinės karjeros pagrindų jurisprudencija*. Tiesa, sukeltas tam tikras neaiškumas, kadangi neaišku, kada ir dėl ko konkrečiai (ar tik dėl disertacijos apgynusių mokslininkų nepatekimo į apeliacinės ar kasacinės instancijos teismą?) gali pasireikšti nurodytas „teismų sistemos tapimas rutiniška“ (juolab ką apima mįslingas trumpinys: „ir pan.“). Tačiau pagrindė abejonė dėl Konstitucinio Teismo pasirinktos įstatymo ir

³⁴ Šiuo LVAT prašymu (priimtu nagrinėjant administracinę bylą pagal pareiškėjos E. G., siekusios pretenduoti į teisėjus ir turėjusios teisės magistro bei teisės daktaro laipsnius, tačiau neturėjusios bakalauro laipsnio, skundą atsakovui Nacionalinei teismų administracijai) atitinkamai ginčyti Vyriausybės 2002 m. spalio 4 d. nutarimu Nr. 1568 patvirtinti Kvalifikaciniai aukštojo teisinio išsilavinimo reikalavimai asmenims, norintiems įstatymų nustatyta tvarka eiti teisėjo pareigas (*ta apimtimi, kuria* esą "nenumatytos privalomos nuosekliosios universitetinės studijos pagal pirmosios pakopos teisės studijų programą bakalauro kvalifikaciniam laipsniui gauti"). Parasčiau tariant, LVAT suformuluotas Vyriausybės nutarimo aiškinimas grindžiamas pozicija, kad tame nutarime nėra to, kas turėtų būti pagal Teismų įstatymą (aiškinamą kartu su Aukštojo mokslo įstatyme atsispindinčia aukštojo išsilavinimo samprata, apimančia „pagrindines studijas“, t. y. „pirmosios pakopos studijas“ ir kartu jas baigiant įgyjamą bakalauro laipsnį). *Jei Konstitucinis Teismas būtų sutikęs su tokiu aiškinimu ir nustatęs ginčyto Vyriausybės nutarimo prieštaravimą Teismų įstatymui (aiškinamo kartu su Aukštojo mokslo įstatymu), tai negalima atmesti, kad LVAT būtų galėjęs baigti nagrinėti administracinę bylą pareiškėjai palankiu būdu (jos naudai).*

„poįstatyminio akto“ suderinamumo nustatymo metodologijos, kurios nenumatė pareiškėju buvęs LVAT, susijusi su tuo, kad *tais pačiais argumentais* identifiukuotas tiek Teismų įstatyme pakankamai eksplicitiškai (nors ir ne visai tiksliai, tik iš dalies pažodžiui) išreikštas reglamentavimas, tiek ginčytame Vyriausybės nutarime esą implicitiškai esantis analogiškas reguliavimas. Akivaizdu, kad iš Konstitucijos išvedant vienintelį „konstituciškai komfortabilų“ Teismų įstatymo aiškinimo variantą („Tik šitaip aiškinamos minėtos įstatymų nuostatos - nors jose ir nėra įtvirtinta eksplicitinio reikalavimo, kad asmenys, įgiję teisės magistro kvalifikacinį laipsnį, būtų įgiję dar ir teisės bakalauro kvalifikacinį laipsnį, - atitinka *konstitucinę teisėjo profesijos sampratą* (išryškinta mano – aut.)“), savaime negali būti peršama išvada, kad analogišku Konstitucijos suponuojamu aiškinimu reikia grįsti Vyriausybės nutarime pažodžiui net minimaliai neišreikšto reglamentavimo atitiktį Teismų įstatymui. Todėl susidaro įspūdis, kad buvo rinktasi iš dviejų variantų: arba abiejuose teisės aktuose (tiek Teismų įstatyme, tiek Vyriausybės nutarime) yra netobulumų ir pagrindų įžvelgti ydingą neaiškumą ir kartu prieštaravimą „konstitucinei teisėjo profesinei sampratai“, arba abiejuose šiuose aktuose visgi yra (įstatyme šiek tiek daugiau, Vyriausybės nutarime šiek tiek mažiau eksplicitiškai suponuojamo) tokio reguliavimo, kurio reikalauja Konstitucija (apie interpretavimo „aktyvizmą“ žr. toliau, t. y. 6 punkte formuluojamą paskutinę „e“) išvadą);

Panašiai galima vertinti dar vieną pavyzdį: Konstitucinio Teismo suformuluotą Vyriausybės teisėkūros „įvadinio pagrindimo“ konstitucinių aspektų aiškinimą. Pasirinkta diskutuotina pozicija, kuri neabejotinai reikšminga administracinės teisės žinioms (apie Vyriausybės nutarimų kvazipreambules ar pirmines nuorodas): „Vyriausybė neprivalo poįstatyminiuose aktuose nurodyti konkrečių įstatymų, Seimo nutarimų ar Respublikos Prezidento dekretų, kuriuos ji vykdo priimdama poįstatyminį teisės aktą“ (2001 m. gruodžio 18 d. nutarimas). Tuo Konstitucinis Teismas: a) tarsi nubrėžė ribą tarp individualių viešojo administravimo aktų, kuriuos būtina motyvuoti (pagrįsti), ir tokių individualių (vienkartinio taikymo) ar norminių Vyriausybės aktų, kuriuose nėra nurodytas jų priėmimo teisinis pagrindas (ir juo labiau motyvai; pvz.: „Siekdama [...]); b) netiesiogiai aprobavo prieštaringą Vyriausybės aktų leidimo praktiką, kai vienu nutarimų pradžioje nurodomi konkretūs įstatymai ar kiti teisės aktai, kuriais remiamasi (pvz.: „Vadovaudamasi [...]), kituose – jie nenurodomi (pvz.: „Vyriausybė nutaria: [...]); c) nepasinaudojo proga užtikrinti didesnę aiškumą ir suinteresuotų asmenų teisinį tikrumą, t. y. pareikalauti, kad nutarimuose, kuriuose nenurodomas jų išleidimo pagrindas, įtvirtintas įstatymo lygmeniu, būtų bent nurodomas atitinkamas (tiesiogiai taikomos) Konstitucijos 94 straipsnio punktas (jame įtvirtintas atitinkamas Vyriausybės įgaliojimas, pvz., *tvarkyti karšto reikalus*). Apskritai, toks išaiškinimas nors ir susijęs su konstituciniu reikalavimu, kad „poįstatyminiai“ aktai turi būti priimami įstatymo pagrindu, tačiau pernelyg apima redakcinius techninius nutarimų „informuotumo“ aspektus ir todėl, matyt, turėtų būti formuluojamas ne oficialios konstitucinės justicijos lygmeniu, bet (2012 m. rugsėjo 18 d. priimtame) Teisėkūros pagrindų įstatyme ir gerokai anksčiau teisingumo ministro patvirtintose rekomendacijose,³⁵ taip pat teisės pagrindų vadovėliuose bei administracinės teisės srities monografijose.³⁶

Beje, jei Seimo darbo tvarką nustatančios Seimo statuto nuostatos (jų turinio įžvalgos) taip pat turėtų būti priskiriamos tiek konstitucinės, tiek administracinės teisės žinių sistemoms, tai išeitų, kad vėl dualistinę (dvejopo reikšmingumo) jurisprudenciją galima matyti tokia Konstitucinio Teismo itin konceptualia (kūrybiškai ambicingame) aiškinime: „tik lingvistinis Seimo statuto [...] aiškinimas reikštų ir tai, kad [...] reaguoti į

³⁵ Žr. Teisingumo ministro 1998 m. rugsėjo 17 d. įsakymą Nr. 104 „Dėl įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijų“.

³⁶ Pz.: A. Bakaveckas. Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis. Vilnius, 2012.

Konstitucinio Teismo nutarimus [...] yra tik vieno Seimo komiteto - Teisės ir teisėtvarkos komiteto [...] monopolis. Šitaip aiškinant [...] būtų iškreipta, netgi paneigta, ir Konstitucinio Teismo nutarimų bei juose formuluojamos oficialiosios konstitucinės doktrinos teisinė reikšmė [...]. Pabrėžtina, kad [...] galimas ir kitoks, būtent sisteminis, teleologinis, *įstatymų leidėjo racionalumo bei teisinio reguliavimo konstitucingumo prezumpcijomis grindžiamas [...] aiškinimas* (kursyvas mano – aut.), kai nekyla abejonių dėl [...] reguliavimo atitikties Konstitucijai“ (2005 m. sausio 19 d. nutarimas). Šiame cituotų ir gausiai kupiūruotų teiginių junginyje (tarsi sukuryje!) atsiskleidžia bandymas įvairiais metodais išsklaidyti abejones dėl vieno Seimo komiteto esą išimtinių (tarsi monopolistinių) įgaliojimų reaguojant į Konstitucinio Teismo nutarimus teikti įstatymų pakeitimų projektus. Abejonė išsklaidyta nurodant, kad tuos įgaliojimus galima aiškinti kaip *pareigą*, taigi ne išimtinę diskrecijos teisę: „[...] negalima aiškinti [...] esą [...] šios teisės neturi joks kitas Seimo komitetas, joks kitas Seimo, kaip Tautos atstovybės, struktūrinis padalinys, joks kitas Seimo narys ar Seimo narių grupė“.

PENKIOS IŽVALGOS

Ką turi bendro visi penki aukščiau atskleisti teisės aiškinimo ir vertinimo pavyzdžiai (kazino namų ar bingo salonų steigimo tvarkos, Trakų rajono Varnikų kaime esančių miško sklypų apsaugos, bakalauro laipsnio neturinčios teisės magistrantės ir mokslų daktarės pretendavimo į laisvą teisėjo vietą procedūros, Vyriausybės nutarimų „preambulių“, formaliai išimtinių vieno Seimo komiteto įgaliojimų aspektų doktrininiai gvildenimai)? Tiek konstitucinės, tiek administracinės jurisprudencijos aspektų atsispindėjimas nurodytų teisės aktų išaiškiniame suponuoja pagrindą formuluoti tokias įžvalgas:

a) administracinių teismų formuluojami įstatymų aiškinimai (jų visuma, oficiali administracinė jurisprudencija) reikšminga jų inicijuotai konstitucinei normų patikrai, ypač jei tą patikrą atliekant nepatikslinamas jos dalykas, taigi klausimas tiriamas ir atsakomas taip, kaip jį iškėlė pareiškėjas, pvz., minėtos Varnikų kaimo miško „106 kvartalo 4, 5, 6 sklypų“ bylos atveju). Jei Konstitucinis Teismas nesutinka su pareiškėjo aiškinimu, tačiau mato galimybę nagrinėti prašymą pagal jame keliamą problemą, jis gali tai arba aiškiai pažymėti, arba subtiliai (netiesiogiai) parodyti formuluodamas šiek tiek kitokią normų turinio sampratą. Nesutikimas iš esmės turėtų būti pažymimas (pareiškiamas) prašymo priėmimo stadijoje, o priėmus ir po kelių metų pradėjus tirti prašymą – tik išimtiniais atvejais, pirmenybę teikiant subtiliam aiškinimo patikslinimui. Vienas ryškesnių nesutikimų dėl įstatymo aiškinimo pastaraisiais metais pavyzdžių – Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 15 d. sprendimas *atsisakyti priimti* (nagrinėti) LVAT prašymą (ištirti *partijų viešojo finansavimo*, t. y. valstybės biudžeto dotacijos skyrimo partijoms teisinius pagrindus) dėl esą keliamų teisės taikymo klausimų (esą pareiškėjo siekio išsiaiškinti normų turinį).³⁷ Šiame sprendime galima įžvelgti priešingą poziciją, kad ginčytas reglamentavimas apima LVAT neįžvelgtą (pasigestą) tam tikrą *implicitinę* nuostatą, t. y. nedraudžia (o tai reiškia leidžia) gauti dotaciją ir tai partijai, kuri teisiškai atsiranda, kai sėkmingai Seimo rinkimuose pasirodžiusi (pagal jų rezultatus

³⁷ „Pareiškėjui nekyla abejonių dėl to, kad [...] partija perima buvusių partijų teises ir pareigas, tačiau kartu jo prašyme teigiama, kad ji neperima teisės gauti valstybės biudžeto asignavimų [...]. Pareiškėjas nepateikia teisiųjų argumentų, kodėl, jo manymu, reorganizuota sujungimo būdu politinė partija [...] negali gauti atitinkamų valstybės biudžeto asignavimų, jei minėtoje nuostatoje aiškiai nurodyta, kad šie asignavimai neskiriami tik likviduojamoms ir pertvarkomoms (pakeičiant teisinį statusą) politinėms partijoms. Taigi konstatuotina jog pareiškėjas savo prašyme kelia klausimą, ar [...] turi teisę [...] Iš pareiškėjo prašyme išdėstytų argumentų matyti ir tai, kad jis siekia išsiaiškinti, ar [...]“ (Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 15 d. sprendimas).

dotaciją gauti galėjusi) partija reorganizavimo būdu susivienija su kita (dotacijos gauti negalėjusia) partija. Išeitų, kad *viską nulėmė būtent įstatymo aiškinimas*. Pareiškėjas, matyt, būtų galėjęs veiksmingai inicijuoti normų patikrą, jei būtų pasirinkęs priešingą įstatymo aiškinimo variantą ir problemos kėlimo priegą: ar tai, kad įstatyme aiškiai nedraudžiama gauti dotaciją, t. y. sudaromos prielaidos minėtai naujai partijai gauti dotaciją, neprieštaruoja *valstybės biudžeto lėšų atsakingo ir pagrįsto skyrimo Seimo ir savivaldybių tarybų rinkimuose nedalyvavusiai ir po šių rinkimų teisiškai atsiradusiai partijai* pagrindams, kylantiems iš Konstitucijos 127 straipsnio ir teisinės valstybės principo (šis principas beje, matyt, reikalauja, kad visi esminiai valstybės biudžeto lėšų skyrimo partijoms aspektai turi būti aiškiai reglamentuojami ir nesudaromos prielaidos kilti neaiškumams, suinteresuotų asmenų teisiniui netikrumui). Taip suformuluotą prašymą Konstituciniam Teismui, matyt, būtų neišvengiamai tekę priimti nagrinėti. Beje, tas pats 2015 m. sausio 15 d. sprendimo pavyzdys leidžia teigti, kad Konstitucinio Teismo formuluojami (ar net suponuojami) ginčijamų įstatymų išaiškinimai (jų visuma, oficiali ir „mišri“, t. y. *dualistinė*, „administracinė konstitucinė“ jurisprudencija) svarbūs administracinių bylų nagrinėjimui ir iš esmės negali būti nepaisomi (nenurodomi, negvildenami) kitų teismų sprendimuose. Argumentuotas nukrypimas (bet ne ignoravimas, juo labiau ne apylinkės ir apygardų teismų lygmenyse) pateisinamas ypatingais atvejais, pažymint konkrečių administracinės, civilinės ar kitokios bylos faktinių aplinkybių nulemtą būtinybę (žr. e);

b) Konstitucinio Teismo atliekami įstatymų aiškinimai gali turėti (kartais turi) specifinių konstitucinio apibudavimo (perfrazavimo, pavertinimo) bruožų. Jie atsispindi ne tik minėtame kazino namų ir bingo salonų steigimo tvarkos aiškinyje, bet ir, pvz., išskirtinį rezonansą sukėlusioje *medžioklės byloje* ir joje (pagal Seimo narių grupės prašymą) atsispindinčios kone milžiniškos pastangos išaiškinti „medžioklės plotų ir medžioklės plotų vienetų“ sampratą.³⁸ Išeitų, kad tikslinga leisti ne tik Konstitucinio Teismo suformuluotų Konstitucijos aiškinimų 1993-2009, 2010-2013 m. tomus,³⁹ bet ir suformuluotų įstatymų išaiškinimų knygas;

c) nors LVAT formuluojami įstatymų aiškinimai (ypač taikant sisteminių kelių įstatymų aiškinimą Konstitucijos nuostatų kontekste) taip pat gali turėti konstitucinio apibudavimo (perfrazavimo) bruožų (žr. d), tačiau formaliai negali būti laikomi tokia oficialios konstitucinės ar administracinės jurisprudencijos dalimi, kuri saistytų Konstitucinį Teismą (jo galimybių papildomai aiškinti patikros dalyką atžvilgiu; žr. e) ar, pvz., universitetuose būtų studijuojama ne tiek administracinės, kiek konstitucinės teisės paskaitų metu;

d) vien tik Konstitucinis Teismas nesudaro atskirtos konstitucinės justicijos sistemos, kurią bandyta apibrėžti Konstitucinio Teismo nutarime atskleidžiant tris Konstitucijoje numatytas teismų sistemas. Todėl platesnės konstitucinės teisės sistemos dalimi, t. y. sąlygiškais konstituciniai teisės šaltiniais, galima laikyti tiek LVAT nutartyse konstituciniu požiūriu, pvz., *sąžiningos konkurencijos užtikrinimo principo atžvilgiu*, atitinkamai

³⁸ Plg. ypatingą įstatymo aiškinimą ir kartu jo tam tikro ydingumo vertinimą: „Toks Medžioklės įstatymo 7 straipsnyje nustatytas teisinis reguliavimas, kai viena [...] norma bandoma aprėpti iš esmės skirtingas teises kategorijas ir reguliuoti iš esmės skirtingus teisinius santykius, yra prieštaringas ir dviprasmiškas; jis taisytinai iš esmės. [...] Pabrėžtina, kad norint atskleisti Medžioklės įstatyme įtvirtintą medžioklės plotų ir medžioklės plotų vienetų sampratą, *inter alia* išsiaiškinti šio įstatymo 7 straipsnyje nustatytą teisinį reguliavimą, nepakanka taikyti vien lingvistinį, verbalinį teisės aiškinimo metodą, bet reikia taikyti ir teisės aiškinimo metodus, įskaitant teleologinį ir sisteminių“ (Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas). Tokioje citatoje galima *kritiškai įžvelgti*, kad pirmiausia turėjo būti baigtas įstatymo aiškinimas, o tik po to formuluotas priekaištas dėl to, kad kažkas ydinga ir taisytina iš esmės.

³⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios Konstitucinės doktrinos nuostatos 1993–2009. Sudarė K. Jankauskas, E. Jarašiūnas, V. Staugaitytė. Vilnius, 2010; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios Konstitucinės doktrinos nuostatos 2010–2013. Sudarė V. Staugaitytė. Vilnius, 2014.

išgryninamus taikomų įstatymų aiškinimus (kaip antai: dėl Vietos savivaldos įstatyme numatytos savivaldybių galimybės *nerengiant konkurso* pavesti savivaldybės įmonei teikti viešas želdinių priežiūros viešosiose vietose priežiūros paslaugas; 2011 m. kovo 31 d. nutartis, adm. b. Nr. A822-2563/2011), tiek bendrosios kompetencijos teismo, pvz., LAT 1999 m. rugsėjo 14 d. nutartyje (civilinė byla Nr. 3K-7-268/1999) formuluojamą konstitucinio *unitarinės valstybės* teritorijos neskaidymo į autonominius darinius principo samprata atitinkamo įstatymo aiškinimo kontekste (pvz., savivaldybės tarybos galimybių vartoti nevalstybinę kalbą ribų požiūriu);

e) jei Konstitucinio Teismo nesaisto prašymus jam teikiančių administracinių ir kitų teismų formuluojami ginčijamų įstatymų aiškinimai (galimybės patikslinti, savo pastangomis išsigryninti tyrimo dalyką), tai kyla klausimas, kodėl (kuo remiantis) administracinius ir kitus teismus jų nagrinėjamosiose bylose turėtų saistyti Konstitucinio Teismo suformuluoti tose bylose taikytinų įstatymų aiškinimai, kurių dalis gali būti paremti Konstitucija (susieti su jos nuostatomis). Atsakymas aiškus tik iš dalies: besąlygiškai saistyti turėtų tik tokie Konstitucinio Teismo suformuluoti įstatymų aiškinimai, kuriuose įterptas konstatavimas, jog *kitoks įstatymo supratimas reikštų įstatymo prieštaravimą Konstitucijai*, t. y. Konstitucinio Teismo pasirinktas kelias yra vienintelis įstatymo, jei jis suprantamas tam tikru požiūriu, laikymo neprieštaraujančiu Konstitucija būdas (vaizdžiai tariant, „konstituciškai komfortabilus“ aiškinimus). To pavyzdys – minėto pretendentų į teisėjus rengimo vientisose universitetinėse teisės studijose „išgelbėjimas“ nuo potencialaus apmirimo populiarėjant trumpesnei ir pigesnei antrosios pakopos magistrantūros studijų alternatyvai. Pasireiškė „aktyvistinė“ jurisprudencija, grindžiama ne tik Konstitucija, bet ir įstatymu: „Kitoks aiškinimas, būtent kad pirmosios pakopos teisės studijos gali būti eliminuojamos iš visaverčio aukštojo universitetinio teisinio išsilavinimo, reikalingo pretendentams į teisėjus, paneigtų ne tik konstitucinę teisėjo profesijos sampratą, bet ir Lietuvos Respublikos teisės aktuose (visų pirma įstatymuose) įtvirtintą teisės krypties magistrantūros ir teisės magistro kvalifikacinio laipsnio sampratą“ (minėtas 2008 m. vasario 20 d. nutarimas). „Aktyvizmas“ šiuo atveju pasireiškia ir tuo, kad prieš tai nurodoma dvejonė ir pripažįstama kontrargumentų galimybė, tačiau tai išsyk paneigiama: „nors pirmosios pakopos (pagrindinės) teisės studijos pačios savaime negali užtikrinti teisėjo darbui pakankamo išsilavinimo lygio, jos yra būtinos ir negali būti eliminuojamos iš visaverčio aukštojo universitetinio teisinio išsilavinimo, reikalingo pretendentams į teisėjus [...]“ (ten pat). Tokia aiškinimo prieiga ir jos suponuojama technika („kitos aiškinimais [...] reikštų [...]“ ar „kitaip aiškinant [...] būtų [...]“), beje, pritaikoma ir Konstitucijos atžvilgiu, tuo užbėgant „už akių“ alternatyviam Seimo, bendrosios kompetencijos teismų ir kitų valdžios institucijų ar mokslo įstaigų (alternatyviam) interpretavimui: „Kitoks (*bet koks esmingai kitoks, nei tas, kurį suformulavo konstitucinė justicija – aut.*) Konstitucijos nuostatų, įtvirtinančių bendrosios kompetencijos teismų instancinę sistemą, aiškinimas, taip pat tuo kitokiu šių Konstitucijos nuostatų aiškinimu grindžiamas teisinis reguliavimas sudarytų prielaidas [...], paneigtų [...]“ (2006 m. gegužės 9 d. nutarimas); „Kitoks [...] specialios teisėjų institucijos patarimo neskirti asmens teisėju [...] teisinės galios ir teisinių padarinių aiškinimas [...] reikštų, kad [...]; toks aiškinimas būtų nesuderinamas [...]“ (ten pat).

SĄLYGIŠKAI UNIVERSALIOS IR „ŠAKINĖS“ (SPECIALIZUOTOS) JURISPRUDENCIJOS ASPEKTAI

Grįžtant prie Ulpinjano suformuluoto jurisprudencijos apibrėžimo, svarbu patikslinti, kad jei teisinių išvalgų išties turėtų būti tiek, kiek yra minėtų žmoniškų, gamtinių ar „dieviškų“ dalykų, tai išeitų, kad specializuoto amato teisininkas nepajėgus aprėpti viską tolygiai.

Antai meno ir nuomonės laisvės įgyvendinimo minėtomis *religinėmis karikatūromis* ribojimas turi būti suprantamas konstituciniu, administraciniu, civiliniu, mokestiniu ar baudžiamuoju teisiniu lygmenimis, t. y. gvildenamas tokiais požiūriais, kaip lengvatinio PVM tarifo netaikymas (atitinkamai institucijai pripažinus leidinį nesilaikančiu profesinės etikos),⁴⁰ įspėjimas ar laisvės atėmimo bausmės skyrimas leidinio redaktoriui, leidyklos uždarymas, tiražo ar spaustuvės konfiskavimas. Tačiau pirmiausiai būtina bent minimaliai žinoti, kuo *satyra* skiriasi (nesiskiria) nuo kitų vaizduojamų menų, kokia jos specifika ir ar ją geba (negeba) suprasti įprastas, t. y. „vidutinis statistinis skaitytojas“.⁴¹ Be to, privalu pajėgti vertinti, ar minėtų *pranašų* satyrinis perteikimas tam tikrose situacijose atitinka Lietuvos Konstitucijos 25 straipsnio 3 dalies nuostatą: „nesuderinama su [...] kurstymu“.⁴² Tačiau kada ir kaip prasideda (baigiasi) satyrinis „kurstymas“ (tarsi sovietiniais laikais ir Lietuvos Respublikos 1996 m. įstatyme numatytas užsienio valstybių „ardomosios veiklos vykdymas“),⁴³ kaip vakarietiškoje kultūroje⁴⁴ karikatūristą kurstytoją atskirti nuo karikatūristo „nekurstytojo“ ir visa tai „tobulai“ išreikšti tam skirtoje teismų arba akademinėje mokslinėje jurisprudencijoje?

Vengiant aiškaus ir paprasto „praktinio“ atsakymo, kurio iš esmės neįmanoma suformuluoti būtent aiškiai ir paprastai,⁴⁵ svarbu pereiti į abstraktesnę mokslinį lygmenį ir pažymėti specialių (taip pat bendrųjų) teisinių žinių reikšmę.

Teisinės minties pagrindu kaupiamos bei plėtojamos juridinės žinios, nepriklausomai nuo dalykų įvairovės ir profesionalaus suformulavimo lygmenų gausos (pirmąpapradžiu akademinio pedagoginio, konceptualiu moksliniu, formaliu legislatyvinu, doktrininu justicijos lygmenimis), gali būti vertinama tiek kaip vientisa (vienaskaitinė, lot. *Jus*) ir sudaranti bendrąją profesionalę jurisprudenciją, tiek kaip turinti struktūrą (daugiskaitinė, lot. *Jura*), taigi sąlygiškai skaidoma pagal subjektus, pobūdį ar sritis.⁴⁶ Todėl gali (turėtų) būti

⁴⁰ Pagal Seimo 2012 m. birželio 29 d. naujai įterptą Pridėtinės vertės mokesčio 19 straipsnį 3 dalies 4 punktą, standartinio 21 procento tarifo išlyga, t. y. „Lengvatinis 9 procentų PVM tarifas“ netaikomas „erotinio ir (ar) smurtinio pobūdžio arba profesinės etikos nesilaikančius leidinius, kuriuos tokiais pripažino teisės aktų įgaliota institucija [...]“.

⁴¹ Daugiau apie šią diskutuotiną, Vilniaus apygardos teismo žurnalisto baudžiamojoje byloje suformuluotą kategoriją žr. internete (<http://www.delfi.lt/verslas/media/hmickevicius-baudziamoji-atsakomybe-uz-izeidimazurnalistui-neissivysciusiu-saliu-praktika.d?id=41638449>), taip pat: A. Šindeikis. Žodžio laisvė ir kitos konstitucinės vertybės: pusiausvyros nustatymo problemos. Daktaro disertacija. Mykolo Romerio universitetas. Vilnius, 2011.

⁴² Daugiau žr., pvz., interneto portale delfi.lt 2015 m. sausio 15 d. skelbtą R. Sadausko-Kvietkevičiaus straipsnį „Kodėl „Charlie Hebdo“ negalėtų būti leidžiamas Lietuvoje?“ (<http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/r-sadauskas-kvietkevicius-kodel-charlie-hebdo-negaletu-buti-leidziamas-lietuvoje.d?id=66869048>).

⁴³ Seimo 1996 m. gruodžio 19 d. priimtu įstatymu Nr. VIII-49 patvirtintuose Nacionalinio saugumo pagrinduose nustatyta: Valstybės valdžia privalo apsaugoti Lietuvą nuo užsienio valstybių slaptųjų tarnybų ir jų priedangos struktūrų *ardomosios veiklos* (kursyvas mano – aut.) [...]“ (I dalies 4 skyrius).

⁴⁴ Daugiau žr., pvz.: M. A. Glendon, N. W. Gordon, Ch. Osakwe. Vakarų teisės tradicijos. Vilnius, 1993.

⁴⁵ Antraip Lietuvoje (ir net Europos Parlamente) nebūtų kilusios emocijų kupinos diskusijos dėl leidinio „Respublika“ rezonansinių karikatūrų ir su jomis susietos publikacijos antraštės „Kas valdo pasaulį?“ (daugiau žr., pvz., internete: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/zydu-advokate-praso-vtomkui-skirti-bauda.d?id=7028489>).

⁴⁶ Šiuo siauresniu ir platesniu požiūriu galima analogiškai vertinti teisės mokslą (vienaskaitinį variantą) kaip pirmiausia tradicinę pirmąpapradžę teisės teoriją (dogmatiką) ir teisės mokslus (daugiskaitinį variantą). Pastarąją kategoriją nederėtų suprasti tik teisės filosofijos ar teisės sociologijos (juo labiau teisės istorijos ar

įžvelgiama ir bendroji teisės dogmatika (Hanso Kelseno terminais šnekančią, grynoji teisės teorija)⁴⁷, ir specializuota administracinės ar baudžiamosios teisės teorija, netgi gerokai siauresnė socialinio aprūpinimo teisės dogmatika,⁴⁸ kurioje, pvz., visiškai kitaip (nei oficialioje konstitucinėje jurisprudencijoje) suprantama *teisėjų valstybinių pensijų* prigimtis, paskirtis ir teisinio išvedimo pagrindas.⁴⁹ Be to, dabartinio socialinio politinio diskurso teisinėmis aktualijomis kontekste galima sąlygiškai įžvelgti minėtą neprofesionalią ir chaotišką kvazijurisprudenciją (žr. toliau, t. y. 8 punktą).

Tą patį galima pasakyti apie teismų vykdomo teisės aktų aiškinimą (vertinimą). Jis grindžiamas tam tikromis žiniomis (pvz., apie ekonomines sankcijas, „baudines sankcijas“, „baudines netesybas“, teisės spragas ir jų užpildymą analogijos būdu, materialines, procesines ar blanketines normas).⁵⁰ Todėl teisiųjų žinių grupės ir pagal jas (ar jas plėtojant) juridiškai aiškintų reglamentuojamų dalykų sistemos sudaro pagrindą matyti atitinkamas išaiškinimų (kaip *jurisprudencijos*) grupes. Derėtų matyti tiek bendrąją teismų jurisprudenciją (tarpdalykiniais aspektais), tiek Konstitucinio Teismo, administracinių teismų ir bendrosios kompetencijos teismų jurisprudenciją (jos kontekste – ypač „kasacinio teismo jurisprudenciją“⁵¹), juo labiau Europos Žmogaus Teisių Teismo teisinę kūrybą, kurią apibūdinantis raktinis žodis „jurisprudencija“ Lietuvos 1997 m. gležnoje teisinėje literatūroje ir joje vartotoje terminijoje sukėlė tikrą ažiotažą.⁵²

Išeitų, kad nebuvo (nėra) nieko keisto ar naujo, kai iki 1999 m. pirmuosius Lietuvos Konstitucinio Teismo nutarimuose plačiąją prasme santūriai vartojamas terminas „doktrina“, pažymint, pvz., kad: „Teisės doktrinoje ir įstatymuose [...]“ (1995 m. birželio 1 d. nutarimas), „Pagal teisės doktriną [...]“ (1996 m. vasario 28 d. nutarimas), vėliau – kitų subjektų „jurisprudencija“⁵³. Apie tai, kad pats Konstitucinis Teismas turi (nuo 1993 m. turėjo) savo jurisprudenciją, pirmą kartą Konstitucinio Teismo aktuose, regis, pažodžiui nurodyta 1999 m. gegužę, tačiau, kaip nebūtų keista, perteikiant pareiškėjo (Seimo narių grupės) atstovo Česlovo Juršėno „teismo nagrinėjimo metu“ išsakytus argumentus.⁵⁴

komparatystikos) požiūriu, t. y. galima sieti su palyginti „savarankiškais“ ar „savistoviais“ konstitucinės, administracinės ar civilinės teisės mokslais, nors, žinoma, „konstitucinių vertybių ir principų mokslas“ visgi įsirišia į visus kitus minėtus mokslus ir juos atitinkamai „determinuoja“.

⁴⁷ H. Kelsenas. Grynoji teisės teorija. Vilnius, 2002.

⁴⁸ Žr., pvz.: Darbo ir socialinės apsaugos teisė XXI amžiuje: iššūkiai ir perspektyvos. Vilnius, 2007.

⁴⁹ Žr., pvz., Vidos Petrylaitės disertaciją „Pamatiniai socialinės apsaugos teisės principai“, apgintą Vilniaus universiteto Teisės fakultete 2012 metais.

⁵⁰ Antai LVAT 2009 m. rugpjūčio 21 d. nutartyje (adm.b. Nr. N756-1347/2009) pažymėta: „ATPK 172 straipsnio 1 dalis numato [...] *Kadangi ši norma yra blanketinė* (kursyvas mano – aut.), būtina nurodyti, kokio kito teisės akto [...]“.

⁵¹ Žr. I. Randakevičienė. Kasacinio teismo jurisprudencija. I knyga. Baudžiamoji teisė 1995-2005. Vilnius, 2006 (II knyga, Baudžiamoji proceso teisė 1995-2005. Vilnius 2006; III knyga, Baudžiamoji proceso teisė 2005-2008, Vilnius 2009).

⁵² Tai nulėmė tokio verstinio itin didelės apimties (virš 700 puslapių) leidinio pasirodymas: V. Berger. Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija. Vilnius, 1997.

⁵³ „Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos institucijų jurisprudencijoje ryškėja tendencija pripažinti, kad [...]“ (Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 9 d. nutarimas); „Tai patvirtina demokratinių valstybių konstitucinė jurisprudencija. Antai Kanados Aukščiausiasis Teismas [...]“ (2000 m. sausio 12 d. sprendimas).

⁵⁴ „Teismo nagrinėjimo metu Seimo narių grupės atstovas Č. Juršėnas išdėstė tokius argumentus. [...] Tai pažeidžia Seimo narių lygybės principą, įtvirtintą ir Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje (Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarime). [...] Č. Juršėno manymu, pagrindžia ir teismo klaidų galimybę. Šiuo klausimu yra ir Konstitucinio Teismo jurisprudencija [...]“ (Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas).

Tai pradėjo keistis ir netrukus visiškai pakito, žengus tris radikalesnius „doktrininį egocentrizmą“ suponuojančius žingsnius:

a) nurodžius, kad „Atskleisti teisinės valstybės sampratos turinį – tai konstitucinės doktrinos funkcija“ (1999 m. gegužės 11 d. nutarimas dėl Seimo statute numatytos apkaltos procedūros). Taigi šią funkciją turi vykdyti ne Seimo statutą (ir jame nustatytą apkaltos tvarką) rengę asmenys bei jį priėmęs Seimas, tačiau nebūtinai vien Konstitucinis Teismas, galbūt ir teisinės valstybės tematiką nagrinėjantys teisės filosofai, pvz., darbštus publicistas teisės mokslininkas A. Vaišvila;⁵⁵

b) pažymėjus, kad „Konstitucijos principai ir normos turi aiškiai apibrėžtą prasmę ir turinį, kuris yra atskleidžiamas konstitucinėje jurisprudencijoje. Konstitucijos normų ir principų negalima aiškinti remiantis įstatymų leidėjo ir kitų teisėkūros subjektų priimtais aktais [...]“ (2001 m. liepos 12 d. nutarimas dėl teisėjų darbo apmokėjimą reglamentuojančio įstatymo nuostatų). Tuo priartėta prie išimtinai Konstitucinio Teismo plėtojamos jurisprudencijos sampratos. Tame pačiame nutarime priminta: „Konstitucinio Teismo nutarimuose buvo suformuluota teisėjo ir teismų nepriklausomumo ir ši nepriklausomumą užtikrinančių garantijų apsaugos konstitucinė doktrina“. Visa tai, matyt, dėsningai siejasi su tame nutarime nagrinėtų teisėjų atlyginimų reglamentavimo ir mažinimo aspektų problematika, t. y. įstatymų leidyboje dalyvavusių politikų polinkiu savaip aiškinti Konstituciją ir joje įtvirtintą teismų nepriklausomumo sampratą;

c) pradėjus preciziškai identifikuoti būtent *oficialiąją* konstitucinę doktriną ir jos vienintelį kūrėją: „Konstitucinis Teismas oficialiąją konstitucinę doktriną formuluoja [...]“ (2004 m. gegužės 13 d. nutarimas dėl Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įgaliojimų). Tuo, matyt, reaguojama į dar neregėto emocionalumo ir intensyvumo 2004 m. kovą, balandį bei gegužę vykusius konstitucinius debatus dėl *impeachment*‘o (Respublikos Prezidentui) sampratos ir padarinių, tiksliau tų debatų tam tikrų dalyvių „ambicijas“ ar „pretenzijas“ formuluoti vienintelį teisingą Konstitucijos interpretavimą. Cituotais žodžiais suponuojama įžvalga, kad politikų ar teisės mokslininkų bandymai aiškinti Konstituciją yra viso labo bandymai (oficialumo ir privalomumo požiūriu), jais (jei jie grindžiami profesionaliai taikoma metodologija) gali būti kuriama tik „neoficiali“ doktrina.⁵⁶

Visa tai gali sudaryti įspūdį, kad iš pažiūros panašūs terminai „doktrina“ ir „jurisprudencija“ skynėsi kelią (konstitucinės justicijos „leksikone“) neadekvačiai: palyginti greitai pripažinta teisės doktrina, vėliau nurodyta teisinė jurisprudencija, tačiau vėliau pagrindinis „norminis krūvis“ atitiko „oficialiajai doktrinai“.

Todėl moksliniu požiūriu verta diskutuoti, ar bendroje (visi pamatinių teisinių dalykų) konstitucinėje jurisprudencijoje, kurią sudaro tiek vienu ar dviem sakiniais išreikšti teiginiai, tiek dešimtimis pastraipų (nutarimų puslapių) suformuluoti nusistatymai (Konstitucijos supratimo nekonstitucingo įstatymo atžvilgiu), derėtų išvelgti specifines tam tikro aspekto *išplėtotas doktrinas* (ir jų visumą). Išeitų, kad įstatymo aiškinimas, ypač susietas su Konstitucija, gali būti laikomas atskira (paviene) jurisprudencija ir bendrosios visų dalykų jurisprudencijos dalimi, kai Konstitucijos aiškinimas ar tinkamos įstatymų leidėjo teisėkūros *sufleravimas* (pagal *futuristinę* įžvalgą: „neprieštarautų toks teisinis reguliavimas, kuriuo [...]“)⁵⁷ – atskira (paviene) doktrina ir bendrosios doktrinos dalimi. Žinoma, galima nesutikti

⁵⁵ Žr. A. Vaišvila. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius, 2000.

⁵⁶ Daugiau žr.: E. Šileikis. Aktyvistinė konstitucinė justicija kaip subtili diskrecija inspiruoti teisinius modelius // Jurisprudencija. Mokslo darbai. 2006. Nr. 12 (90), p. 55.

⁵⁷ Plg. išankstinio *hipotetinės* įstatymų leidėjo teisėkūros „palaiminimo“ jurisprudencijos techniką: „Konstitucijai neprieštarautų ir toks teisinis reguliavimas, kad minėtos specialios teisėjų institucijos nariai būtų teisėjai, išrinkti

su tokia diferencijavimo (kelių lygmenų) samprata, teigiant, kad *sinonimų* („jurisprudencija“, „doktrina“) nederėtų suprasti bendrumo (platumo) ir konkretumo (siaurumo) požiūriu, taip pat skirtingo *konceptualumo masto* aspektu. Tačiau derėtų sutikti, kad jei Konstitucinis Teismas pradėjo nesitenkinti anksčiau edukaciniais sumetimais vartotais terminais „teisės doktrina“ ir „konstitucinė jurisprudencija“ ir ėmė pabrėžti jo „oficialios konstitucinės doktrinos“ idėją, tai šis subtilus terminologijos pasikeitimas *ši tą visgi reiškia* (neturėtų būti vertinamas kaip esą absoliučiai nieko nereiškiantis), nors vienu iš Konstitucijos kūrėjų esantis E. Jarašiūnas 2003 m. pažymėjo du netapačius Konstitucinio Teismo praktikos šaltinius: teisinė doktrina ir konstitucinė jurisprudencija.⁵⁸

Visa tai leidžia geriau suprasti ir paaiškinti tokius (pasitaikančius) Konstitucinio Teismo nutarimų teiginius, kuriose tarsi konstatuojamas faktas, kad galioja anksčiau suformuluota vieno ar kito konstitucinio aspekto „plati oficiali doktrina“, nors čia pat, tarsi siekiant išvengti tų pačių žodžių pasikartojimo, nurodoma atitinkama „jurisprudencija“. Tai atspindi, pvz., tokių teiginių derinys: „Konstitucinis Teismas savo aktuose yra suformulavęs plačią oficialią konstitucinę nuosavybės doktriną; Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje Konstitucijos 23 straipsnio nuostatos aiškinamos [...]. Konstitucinio Teismo aktuose yra suformuluota ir plati oficiali konstitucinė restitucijos - piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo - doktrina“ (2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimas). Išeitų, kad, regis, ne visa jurisprudencija yra „plati doktrina“ (plačiose to ar kito aspekto doktrinos yra tik atitinkama dalis visos jurisprudencijos), tačiau jei „jurisprudencijoje“ aiškinami vieno ar kito konstitucinio instituto pagrindai, tai joje gali būti daug pavienių, sąlygiškai atsietų jurisprudencijos „fragmentų“ (tarsi mini doktrinų). Šiuo požiūriu išeitų, kad neįmanoma aiškiai apibrėžti, kuo teismo doktrina skiriasi (nesiskiria) nuo teismo jurisprudencijos.

Nors Konstitucija (jos nuostatomis nulemta „nešakinė“ konstitucinės teisės sistema) galbūt ir „uždengia“ visas (pradžią ir pabaigą esą turinčias) „teisės šakas“,⁵⁹ įskaitant administracinės teisės (kaip atsakingo viešojo valdymo ir viešojo administravimo žinių) sistemą, tačiau, matyt, nei viena teorinių mokslinių įžvalgų sistema nepajėgi apimti visas kitas ar jų daugumą (nesusiliedama su jomis, t. y. išlikdamas savita) ir yra tarsi „pasmerкта“ (teigiama šio žodžio prasme) skolintis kitų sistemų subrandintas (suponuojamas) įžvalgas, tebūnie jas savaip perdarant ir pritaikant.

Antai Lietuvos Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 26 d. nutarime kažkodėl (nepaisant konstitucinio valstybinės kalbos vartojimo imperatyvo) pavartotas įstatymų leidėjo pasirinktos senatvės pensijos koncepcijos angliškas apibūdinimas: „*pay as you go modelis*“.⁶⁰ Jis išreiškia ne tiek savitą socialinės apsaugos ir paramos konstitucinį supratimą, kiek būtent socialinės apsaugos mechanizmo realumo (minėtos pensijos mokėjimo pradžios) doktriną. Ji minėtu nutarimu galbūt neapdairiai pakylėta į konstitucinės minties (nutarimuose vartojamos terminijos) lygmenį, nors, žinoma, Lietuvos Konstitucijos 52 straipsnyje numatyta senatvės pensija gali būti suprantama ir kaip *pay as you go* modelio idėja. Tačiau tikroji problema išryškėjo tuomet, kai Konstituciniam Teismui teko nagrinėti dėl (2008 ir 2009 m. sankirtoje prasidėjusios) ekonominės krizės įstatymų leidėjo sumažintas (reformuotas) *kaupiamąsias senatvės pensijas*, kurios nebegalėjo būti atskleidžiamos ar apibudinamos pagal tą senatvės

pakankamai gausios Lietuvos Respublikos teismų teisėjus vienijančios visuomeninės teisėjų organizacijos“ (Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas).

⁵⁸ E. Jarašiūnas. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius, 2003, p. 270, t. y. 14 išvada (plg., be kita ko, p. 115, 116).

⁵⁹ Žr. E. Kūris. Konstitucija kaip teisė be spragų // Jurisprudencija. Mokslo darbai. 2006. Nr. 12 (90), p. 7-14.

⁶⁰ „Lietuvos Respublikos įstatymuose ir kituose teisės aktuose yra įtvirtintas [...] vadinamasis *pay as you go modelis* [...]“ (Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 26 d. nutarimas).

pensijų analinės metodinę prieigą, kuriai tinka pradėti nuo *pay as you go* modelio... Tapo aišku, kad 2007 m. rugsėjo 26 d. nutarime atsispindintis tarpdalykinių socialinės apsaugos žinių „pasiskolinimas“ pernelyg siauras ir pasenęs, taigi nebetinkantis kaupiamosios pensijos modeliui (jis pradeda iš dalies veikti, kai *niekas niekur iš nieko neišeina*).

Žinoma, tarpdalykinių žinių sisteminis perėmimas ir perdarymas (pritaikymas) gali būti toks radikalus ir kartu suverenus, kad vienoje sistemoje nusistovėjusią ir pastovią sampratą turinti kategorija įgaus visiškai kitokią konceptualią esmę (pirminę prasmę ir paskirtį) kitoje sistemoje.

Antai, visos pašalpos, pensijos ar rentos socialinio aprūpinimo teisės sistemoje turi būti išvedamos pirmiausiai iš Lietuvos Konstitucijos 52 straipsnio (kuris to atitinkamai reikalauja), o šios sistemos teisės moksle – siejamos su valstybės socialine politika (Europos Žmogaus Teisių Teisme – su didžiule valstybės diskrecija). Tačiau konstitucinėje teisėje, tiksliau ją „determinuojančioje“ Lietuvos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje, teisėjo išskirtinė valstybinė pensija: a) pirmiausia išvedama iš teisėjo nepriklausomumo principo, t. y. Konstitucijos 109 straipsnio 1 dalies, kuri implicitiškai reikalauja, kad ta pensija būti įtvirtinta įstatymu (nors to nereikalauja minėtas Konstitucijos 52 straipsnis), b) visgi siejama ir su Konstitucijos 52 straipsniu, t. y. išvengiama jame kaip įstatymu įtvirtintų teisėjų valstybinių pensijų apsaugos (valstybės prisiimtų įsipareigojimų laikymosi) garantiją, nors kažkodėl to paties nedaroma Respublikos Prezidento pensijos, esą kylančios iš Konstitucijos 90 straipsnio, atžvilgiu.⁶¹ Dėl to galima diskutuoti, kadangi arba visos pensijos, kurių nereikalauja Konstitucijos 52 straipsnis, nėra šiuo straipsniu ginamos ir konceptualiai apibrėžiamos, arba to straipsnio minėtos nuostatos potekstėje (ir koncepcijoje) iš dalies „telpa“ ne tik teisėjų, bet ir Respublikos Prezidento ar signatarų ypatingos rentos, taigi visos be išimties įstatymuose nustatytos socialinės apsaugos priemonės, nepriklausomai nuo to, kad jų pirminio išvedimo (imperatyvaus garantavimo) pagrindas – speciali („atskira“) Konstitucijos nuostata. Kaip ten bebūtų, galima (derėtų) suprasti bei pateisinti socialinės teisės mokslo formuluojamus nusistebėjimus ir kritiką, kad konstitucinėje teisėje teisėjų valstybinės pensijos tapo pirmiausia susietos su teisinės valstybės principu (o ne su socialinio solidarumo ar socialinės darnos pamatine gaire).⁶²

NEPROFESIONALIOS KVAZIJURISPRUDENCIJOS ASPEKTAI

Šalia profesionalios mokslinės ir teismų jurisprudencijos gali (o „deliberatyvios demokratijos“⁶³ požiūriu – netgi turėtų) laisvai plėtotis politologinė ir žurnalistinė kvazijurisprudencija, susijusia su bendruoju politiniu teisiniu (taigi ir konstituciniu) diskursu kaip „vaisingą mąstymą skatinančia priemone“ (saistoma išvalgos, kad „taisyklės galioja kalbėjimo srityje“).⁶⁴ Ją galima suprasti kaip *neprofesionalią*⁶⁵ ir iš dalies *chaotišką*⁶⁶ (t. y.

⁶¹ Žr. Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 3 d. nutarimą dėl teisės į Prezidento valstybinę našlių rentą.

⁶² Žr., pvz., minėtą (49 išnašoje) Vidos Petrylaitės disertaciją „Pamatiniai socialinės apsaugos teisės principai“.

⁶³ Daugiau apie filosofinę (ypač J. Habermas'o išplėtotą) šios demokratijos „tipo“, grindžiamo viešuoju diskursu (ir kuo platesniu visuomenės grupės įsitraukimu į jį), sampratą žr. internete (pvz.: http://de.wikipedia.org/wiki/Deliberative_Demokratie).

⁶⁴ R. Alexy. Teisinio argumentavimo teorija. Vilnius, 2005, p. 351 (čia remiamasi O. Weinbergerio nuomone), 369 (čia diskutuojama dėl I. Kanto pozicijos).

⁶⁵ Neprofesionalumas turėtų būti suprantamas neteisinio išsilavinimo ir neteisinės (bet filosofinės, politologinės) metodologijos bei vyraujančios neteisinės terminijos požiūriu.

⁶⁶ Chaotiškumą derėtų sieti su diskusijos būdų, formų, dalyvių ir tematikų nenusipėjamumu, keitimusi, nors, žinoma, gali įsivyrėti (tam tikrame laikotarpyje nusistovėti) tam tikras formatas, grupė, tematika (pvz.,

vientisos sistemos nesudarančią) platesnio kritinio teismų sprendimų ir jų pagrindimų analizavimo visumą. Nors ši oponavimo teismų sprendimams ir jų pagrindimams visuma negali būti oficiali alternatyva teismų (ar mokslinei) jurisprudencijai, tačiau, būdama susijusi su teisininkų mokslininkų kritinėmis studijomis (pvz., apie esą kontrabandinę dvigubos pilietybės ar apkaltos konstitucinę jurisprudenciją)⁶⁷, neturėtų būti kategoriškai atmetama (menkinama) kaip neturinti konceptualios (išliekamosios) vertės ar tik grėsmė teismų įvaizdžiui (bei „reitingams“ pagal sociologines respondentų apklausas). Jei gali būti pripažįstamas „chaoso teisės mokslas“, grindžiamas, be kita ko, tradicinės teisinės dogmatikos neigimo ir kvestionavimo metodine prieiga,⁶⁸ tai savaime aišku, kad išsyk negali būti atmetamas (*ab initio* menkinamas) chaotiškas žurnalistinis ar politinis argumentavimas tiek Konstitucijos (pvz., 12 straipsnio 2 dalies žodžių „atskiri atvejai“)⁶⁹, tiek Civilinio kodekso (pvz., jame numatytos partnerystės ar lyties keitimo) ar kitų teisės aktų aiškinimo aspektais. Todėl sistemingai teismų jurisprudenciją žiniasklaidoje kritikuojuojantys ar kritikavę asmenys (pvz., lituanistas Darius Kuolys, chemikas Vytautas Daujotis, filosofas Vytautas Rubavičius)⁷⁰ vien savo kritika savaime nekelia grėsmės konstitucinei santvarkai (priešingai nei juos ta grėsmė vien dėl tos kritikos kaltinti galintys oponentai!) ir šios santvarkos dalimi esančiam teismų nepriklausomumui, netgi diskutuodami jautriu klausimu „Ar apskritai mums reikia Konstitucinio Teismo“⁷¹.

Su tuo nesutinkant, tektų įrodinėti, kad grėsmę JAV mokslui ir politikai kelia (kėlė) tradicinės lingvistikos ir psichologijos teorijas sugriovęs ir valdžią pliekęs kairių pažiūrų Nobelio premijos laureatas Noam'as Chomsky, laikomas politiniu disidentu⁷². Jei ir šis pavyzdys neįtikina, tai, matyt, įtikinti turėtų vieno garsiausių JAV ir viso pasaulio kino istorijoje komedinio žanro atlikėjų Čarlio Čaplino (Charlie Chaplin) anaipol nekomedinis persekiojimas 1947-1952 m. dėl kairiųjų pažiūrų ir netiesioginis (faktinis) jo paskelbimas *persona non grata*, t. y. kliūčių sudarymas jam, turėjusiam (išlaikiusiam) Anglijos pilietybę,

Respublikos Prezidento pensija, dviguba pilietybė, susirinkimų laisvė, šeimos apibrėžimas, žemės sklypų pardavimas užsieniečiams, euro įvedimas, teisėjų valstybinės pensijos).

⁶⁷ Žr. A. Vaišvila. Konstitucinis Teismas tarp legalios ir kontrabandinės teisėkūros // Kultūros barai, 2014, Nr. 7-8, p. 2-8. Beje, apie kontrabandinę tam tikrą teismų jurisprudenciją galima vaizdingai kalbėti remiantis Lietuvos konstitucinės teisės patriarcho Mykolo Riomerio nuogastavimais. Žinoma, tokį kandy (užgauliu pasirodyti galinti) apibūdinimą dabar derėtų vartoti tik epizodiškai ir santūriai, pvz., perkeltine prasme apibūdinant, pvz., parlamentinį ar prezidentinį „šlagbaumą“ (užtvarką, vok. *Schlagbaum*) apeinančius kandidatus į teisėjus, kurie, neatskleisdami savo pamatinių vertybinių nusistatymų, vėliau savo formuluojamą jurisprudenciją grindžia būtent tais nusistatymais. Visa tai siejasi su Kauno VDU dėstytojo prof. Tomo Bergmano paskaita, skaityta konstitucionalizmo raidos tematika Vilniaus universiteto Teisės fakultete 2015 m. vasario pradžioje surengtoje konferencijoje.

⁶⁸ Daugiau žr., pvz., Vilniaus universiteto Teisės fakultete 2015 m. parengtą ir apgintą Dovilės Valančienės disertaciją („Teisės mokslas senojo ir naujojo mokslo paradigmos akivaizdoje“) apie teisės mokslą „postklasikinio diskurso“ (naujos paradigmos) požiūriu.

⁶⁹ Antai, pasak lituanisto Dariaus Kuolio 2007 m. vasarį išsakytos kritikos, minėtus žodžius Konstitucinis Teismas išaiškino kaip „ypač retas, labai retas atvejis“, kai Didysis lietuvių kalbos žodynas tokios žodžio „atskiras“ reikšmės neduoda (<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/kokiu-pasekmiu-lietuviu-tautai-tures-kt-nutarimas-del-lietuvos-pilietybes.d?id=12116961>).

⁷⁰ Žr. 65–67, 69 išnašas, taip pat, pvz., V. Daujočio 2009 m. birželio pasisakymą Konstitucinio Teismo ryšio su demokratija tema (<http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/v-daujotis-konstitucinis-teismas-ir-demokratija.d?id=22668312>) ar 2014 m. kovo išsakytą nuomonę apie minėto teismo esą „įvykdytą perversmą“ (http://www.respublika.lt/lt/naujienos/nuomones_ir_komentarai/bus_isklausyta/profvytautas_daujotis_konstitucinis_teismas_ivykde_perversma/).

⁷¹ Daugiau apie tokią 2014 m. balandį publikuotą diskusiją žr. internete (http://www.respublika.lt/lt/naujienos/lietuva/lietuvas_politika/ar_apskritai_mums_reikia_konstitucinio_teismo/.print.1).

⁷² Daugiau žr., pvz., internete (http://lt.wikipedia.org/wiki/Noam_Chomsky).

sugrįžti į JAV, iš kurios 1952 m. trumpam išvykę į Europą buvo priverstas joje ilgam likti iki pat gyvenimo pabaigos (1977 m. mirė Šveicarijoje).⁷³

Išeitų, kad jei „meno žmonės“, tikslųjų mokslų atstovai ar politikai randa įkvėpimo išplėtoti savitą kritiką dėl administracinių teismų ar Konstitucinio Teismo sprendimų, tai bent pavieniai tokios kritikos elementai gali būti vertinami nevienareikšmiai: ne tiek kaip esą destruktivūs (visiškai neanalitiški), kiek kaip sąlygiškai reikšmingi teismų ir mokslinės argumentacijai analizuoti ir sutvirtinti (gal net „populiarinti“).⁷⁴

Antai vieno iš fundamentaliausių pastarojo dešimtmečio Konstitucinio Teismo aktų – 2014 m. liepos 11 d. nutarimo (Dėl referendumo organizavimo ir skelbimo) nuostatų formuluotės (jomis išreikšta argumentacija) neabejotinai didele dalimi inspiruotos (paveiktos) būtent beribio tautos suvereniteto propaguotojų, bandžusių įgyvendinti savo įsitikinimus referendumo (parašų jam paskelbti rinkimo) būdu, kritikos įstatymų leidėjui ir hipotetiškai Konstituciniam Teismui. Jiems netiesiogiai atsikertant (opnuojant), išplėtotą oficiali tiesioginės demokratijos pagrindų jurisprudencija. Ji, deja, tapo diskutuotinu pagrindu atmesti pareiškėjo, t. y. LVAT poziciją (t. y. *laikiną oficialią administracinę jurisprudenciją!*), suformuluotą aiškinant Referendumo įstatymą: „[...] nėra nustatyta, jog Vyriausioji rinkimų komisija gali vertinti siūlomo referendumu priimti įstatymo projekto atitiktį Konstitucijai [...]. Tokią teisę aiškiai ir nedviprasmiškai suteikiančių normų [...] nėra [...]“.⁷⁵ Tuo pagrįsta *legislatyvinės omisijos* (kuria draudžia Konstitucija) buvimo įstatyme įžvalga buvo atmesta itin diskutuotinu (akivaizdžiai neįprastu) būdu: *išaukštinant ne aiškios taisyklės įtvirtinimo Referendumo įstatyme, bet implicitinės taisyklės išvedimo iš Konstitucijoje (ir jos taikymo kartu su kitomis to įstatymo nuostatomis) principą*. Jam užtikrinti esą turi būti įžvelgiama ir analogiška taisyklė Referendumo įstatymo „implicitinėse nuostatose“. Išeitų, kad omisijos nėra, nors įstatymo „eksplitinės nuostatose“, kuriose esą reikėtų konstituciniu požiūriu įžvelgti atitinkamą „implicitinę nuostatą“, nurodo viso labo Vyriausiosios rinkimų komisijos atliekamą referendumo iniciatyvų atitikties įstatymuose (ne Konstitucijoje!) nustatytiems reikalavimams patikrą.⁷⁶ Visa tai, regis, nebuvo formuluojama ankstesnėje legislatyvinės omisijos nustatymo (aptikimo metodologijos) sampratoje. Jos pagrindai suformuluoti Konstitucinio Teismo 2006-2008 m. aktuose, ypač 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendime, kuris dėl jo argumentacijos formulavimo stiliaus gali būti laikomas teismų jurisprudencijos susiliejimo su teorine moksline jurisprudencija (vyraujančiu vadovėliu, mokslo straipsniu, monografija) etalonu⁷⁷. Kaip ten bebūtų, kritika „pasitarnavo“, be kita ko, oficialios

⁷³ Daugiau žr., pvz., internete (http://de.wikipedia.org/wiki/Charlie_Chaplin#1947.E2.80.931952:_Politische_Verfolgung_und_Probleme_bei_der_Wiedereinreise_in_die_USA).

⁷⁴ Jei ne minėtų kritikų atakos prieš Konstitucinio Teismo jurisprudenciją dvigubos pilietybės tema, ji nebūtų tapusi tokia rezonansine ir net palankia konstitucinei justicijai įsitvirtinti, vaizdžiai tariant, „visuomenės pašamoneje“.

⁷⁵ Žr. Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimo nustatomosios dalies I skyriaus 2 punktą.

⁷⁶ „[...] įstatymų nuostatose įtvirtintas [...] komisijos įgaliojimas atsisakyti įregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kuri nesilaiko Referendumo, Teisėkūros pagrindų įstatymuose [*bet ne Konstitucijos!* – aut.] nustatytų reikalavimų referendumui siūlomo įstatymo projekto turiniui, *apima ir* [kursyvas mano – aut.] [...] įgaliojimą vertinti piliečių referendumo iniciatyvinės grupės siūlomo priimti įstatymo (*inter alia* Konstitucijos pakeitimo įstatymo) projekto turinį [*atitikties Konstitucijai požiūriu!* – aut.]. [...] Taigi pagal Konstituciją privalomas nustatyti teisinis Reguliavimas [...] yra implicitiškai nustatytas [...] įstatymuose. Atsižvelgiant į tai, konstatuotina, kad pareiškėjo nurodytos legislatyvinės omisijos Referendumo įstatyme nėra“ (Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimas).“

⁷⁷ Teorinis mokslinis analizavimo ir argumentavimo stilius atspindi ir tokiuose teiginiuose: „[...] jeigu atitinkamas teisinis reguliavimas nėra eksplacitiškai arba implicitiškai nustatytas ir kituose teisės aktuose (kitose to paties teisės akto dalyse), reiškia, kad tame teisės akte (jo dalyje) esama teisės spragos, kuri savo ruožtu gali

konstitucinės doktrinos (dėl *Konstitucijos reikalaujamos taisyklės neįtvirtinimo nei ginčijamame įstatyme, nei bet kuriame kita įstatyme*) subtiliam pakoregavimui.

Taigi bet kokioje neprofesionalioje ir chaotiškoje kritikoje derėtų įžvelgti bent minimalų pozityvumo ir racionalumo aspektą. Konceptualiai nepriimtina atsakyti į kritiką vien tik jos neigimu ar net jos negatyviu teisiniu kvalifikavimu (prilyginimu piktnaudžiavimui individualia teise ar teisės principų pažeidimui).

Šiuo požiūriu galima abejoti, ar, pvz., Seimo Pirmininko V. M. viešame teisiniame renginyje (teisėjų susirinkime) išsakyta kritika dėl administracinės justicijos neryžtingumo ilgai nagrinėjant konkretaus užsieniečio išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos administracinę bylą, gali būti pakankamu pagrindu LVAT 2006 m. birželio 30 d. (atskira) nutartimi pripažinti ją kaip neteisėtą (antikonstitucinį) poveikio teismui darymą (to politiko neapklausus ir nesudarius jam prielaidų būti išklaustam).⁷⁸ Su tuo nesutinkant, tektų nesutikti ir su pagrindu abejoti, ar Konstitucinio Teismo pirmininkas turėtų rašyti laišką Seimo Pirmininkei dėl jos pavaduotojos viešai teismų sistemai išsakytų priekaištų, taip pat dėl Seimo narių iniciatyvos kviesti pasiaiškinti Valstybės kontrolierę dėl jos siekio teismine tvarka prisiteisti finansų krizės laikotarpiu sumažinto atlyginimo dalies kompensaciją.⁷⁹ Parasčiau tariant, jei pagal įstatymą net vieno tautos atstovo prašymas gali būti tinkamas pagrindas („vada“) pradėti administracinių teismų vykdomą abstrakčiąją tam tikro lygmens normų patikrą⁸⁰ (o Moldavijoje – net šios šalies Konstitucinio Teismo atliekamą įstatymų kontrolę)⁸¹, tai, matyt,

būti traktuojama arba kaip legislatyvinė omisija, t. y. tokia teisės spraga, kurią draudžia Konstitucija [...]. [...] tam tikro eksplisitinio teisinio reguliavimo nenustatymą būtent tiriamajame teisės akte (būtent tiriamojoje jo dalyje) gali atstoti tai, kad atitinkamas teisinis reguliavimas yra eksplisitiškai arba implicitiškai įtvirtintas kuriame nors kitame teisės akte [...]. Teisės spraga, *inter alia* legislatyvinė omisija, kaip viena iš eksplisitinio teisinio reguliavimo nenustatymo atmainų, iš esmės skiriasi nuo tokio eksplisitinio teisinio reguliavimo nenustatymo, kuris reiškia, kad teisės akte (jo dalyje) yra implicitiškai nustatytas eksplisitinį teisinį reguliavimą papildantis ir pratęsiantis teisinis reguliavimas [...]“ (Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendimas).

⁷⁸ Žr. Seime 2006 m. rugsėjo 20 d. registruoto Seimo nario R. Ačo ir kitų Seimo narių grupės pateiktą Seimo nutarimo „Dėl Viktoro Muntiano atleidimo iš Seimo Pirmininko pareigų“ projekto Nr. XP-1674 priedą („Pareiškimas dėl Lietuvos Respublikos Seimo Pirmininko Viktoro Muntiano atšaukimo“, pasirašytą Seimo nario V. Mazuronio ir kitų Seimo narių), kuriame pažymima, kad atsižvelgiama į: „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 metų birželio 30 dienos atskirąją nutartį, kurioje teisėjų kolegija konstatuoja, “kad vieno aukščiausių valstybės pareigūnų – Lietuvos Respublikos Seimo Pirmininko – tokio pobūdžio vieši pasisakymai dėl bylos, kurios nagrinėjimas teisme dar nėra baigtas, gali sukelti visuomenės nariams abejonių, ar bylą nagrinėjantis teismas priimdamas sprendimą šioje byloje gali išlikti nepriklausomas ir nešališkas, dėl to yra nesuderinami su Lietuvos Respublikos Konstitucijos [kursyvas mano – aut.] 109 straipsnio ir Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 3 straipsnio reikalavimais“ (http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=282926).

⁷⁹ Žr. informaciją internete apie tai, kad: 1) 2012 m. kovą siųstas Konstitucinio Teismo pirmininko laiškas Seimo Pirmininkei Irenai Degutienei dėl jos pavaduotojos Virginijos Baltraitienės veiksmų, kuriais raginama prisidėti prie protesto akcijos prieš „ydingą, iškreiptą ir korumpuotą teisinę sistemą Lietuvoje“ (<http://m.lrytas.lt/naujiena.asp?id=13328611681331991848#.VNdGnmeIrcs>); 2) 2013 m. lapkritį to paties asmens laiškas adresuotas Seimo Pirmininkei Loretai Grauzinienei dėl susirūpinimo, kad dėl neišmokėtos atlyginimo dalies skundą teismui pateikusi valstybės kontrolierė Giedrė Švedienė buvo iškviesta pasiaiškinti Seime (<http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/konstitucinio-teismo-pirmininkas-susirupines-kad-loreta-grauziniene-varzo-valstybes-kontroliere-56-382753>), kuri netrukus pareiškė, kad nepageidauja iš Konstitucinio Teismo gauti „moralizuojančių laiškų“ (http://www.respublika.lt/lt/naujienos/lietuva/lietuvas_politika/seimo_pirmininke_nepageidauja_is_konstitucinio_teismo_gauti_moralizuojanciu_laisku/print.1).

⁸⁰ Žr. Administracinių bylų teisenos įstatymo 110 straipsnio 1 dalį.

⁸¹ Pagal Moldavijos 1994 m. gruodžio 13 d. Konstitucinio Teismo įstatymo 25 straipsnį (redaguotą 2011 m. liepos 22 d.), subjektais, kurie turi teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą, gali būti ne tik Respublikos Prezidentas ar Vyriausybė, bet ir parlamento deputatas, parlamento frakcija, Gagauzijos liaudies susirinkimas, teisingumo ministras, generalinis prokuroras ir kt.

negali būti eklektiškai pašiepiama ir „tabuizuojama“ Seimo narių ir jų rinkėjų grupės išsakoma tokio prašymo nepriėmimo ar netenkinamo kritika.

Kas kita – procesiniai aspektai, pvz., susiję su Kauno miesto tarybos nario S. B. bandymu inicijuoti Vilniaus miesto savivaldybės sprendimų (administracijos direktoriaus įsakymų) teisėtumo administracinę teisminę patikrą ginant viešąjį interesą ir LVAT 2010 m. gegužės 7 d. nutartyje (adm. B. Nr. AS⁸²²-339/2010) suformuluota kūrybiška (Seimo teisėkūrą plėtojanti) pozicija, kad: a) Vietos savivaldos įstatyme „apibrėžiančiame tarybos nario teises, nėra numatyta [daugiau jurisprudencijos, matyt, būtų, jei būtų pažymima: *iš to įstatymo nuostatų visumos nekyla – aut.*] tarybos nario teisė teisme ginčyti savivaldos [*juo labiau kitos savivaldybės! – aut.*] subjektų priimtus aktus“; b) „pirmosios instancijos teismas, nagrinėdamas bylą iš esmės, turėtų spręsti ir dėl pareiškėjo S. B., kaip [*Kauno miesto – aut.*] savivaldybės tarybos nario, teisės šioje byloje ginti viešąjį interesą teisme“ (šis klausimas, kaip turintis konceptualią įstatymų aiškinimo reikšmę, matyt, galėjo būti išspręstas būtent LVAT sprendimo lygmenyje). Viena – suvereniai aiškinti teisę (dėl pareiškėjo abejotinių procesinių galimybių), kita – santūriai ir ne laiškais (merams ar Savivaldybių asociacijai) reaguoti į bendro pobūdžio (neteisinę) ir net profesionalę (teisinę) kritiką dėl tokio aiškinimo, dar kita – atitinkamai (korektiškai) panaudoti (pvz., trumpai nurodant ir pakomentuojant) kritiką teismo veiklos apibendrinime, sukakties minėjime ir pan.

Šiuo požiūriu būtų galima pagyvinti LVAT ir, matyt, pirmiausia jo pirmininko Ričardo Piličiausko, iniciatyva (be įstatyme įtvirtinto įpareigojimo, sekant EŽTT, taip pat Lenkijos Konstitucinio Tribunolo ar Austrijos Konstitucinio Teismo pavyzdžiu)⁸² pradėtas rengti metinės veiklos apžvalgos (savitos ataskaitos) leidinio šventinį pristatymą pakviestiems (susirinkusiems) visuomenės, žiniasklaidos, akademinės bendruomenės, Seimo ir kitų valstybinių institucijų ir advokatūros atstovams (*fenomeną* palyginti su to savo iniciatyva nedariusiu Konstituciniu Teismu, kuris tik 2015 m. balandžio pradžioje paskelbė pirmąjį metinį pranešimą). Antai LVAT 2014 m. veiklos apžvalgos leidinio turinyje⁸³ išskirtų 44 skyrių pabaigoje galėtų būti nurodomos ne tik „užsieniečių bylos“ ar „savivaldybių teisės ir pareigos“ (beje, neįprasta, kad ne fiziniai asmenys, bet teritoriniai dariniai, t. y. administraciniai vienetai, būtų apibudinami kaip „teisių ir pareigų“ subjektai), bet *spaudos ir elektroninės žiniasklaidos pranešimų bei vertinimų santraukos*. Šiame paskutiniame, tarsi visą apžvalgą iliustruojančiame ir pagyvinančiame skyriuje, derėtų trumpai pakomentuoti kritiką, jei tokios būta; šiam tikslui tam tikrais metais galbūt pakaktų net vieno puslapio. Tai itin sietusi su LVAT interneto tinklapio nuoširdžiu kreipimusi į visuomenę: „Teismai [...] patiria visuomenės pasitikėjimo krizę. Mes [...] suprantame tai kaip vieną iš didžiausių teismų problemų“.⁸⁴

Kaip daug kas keičiasi (ir būna pakeista) minėtuose Ulpinjano nurodytuose žmogiškuose, gamtiniuose ir „dieviškuose“ dalykuose, taip pamažu keičiasi (turi keistis) ir su jais susijusi (jiems skirta) teismų jurisprudencija bei jos pristatymo visuomenei įsivaizdavimai. Viena – po daugiau nei 20 metų suteikti Konstitucinio Teismo aktams, kurie

⁸² Žr. Austrijos Konstitucinio Teismo 2013 m. veiklos ataskaitą internete (https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/6/1/1/CH0011/CMS1397632786721/taetigkeitsbericht_vfgh_2013.pdf).

⁸³ Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 metų veiklos apžvalgą (pvz., internete; <http://www.lvat.lt/lt/naujienos/visos-naujienos/lvat-pristate-2014-fgnj.html>).

⁸⁴ Taigi ataskaitinių metų pradžioje pradedant ruošti apžvalgos leidinio pristatymui tų metų pabaigoje ar kitų metų pradžioje, derėtų pradėti kaupti ne tik statistinę skundų ir bylų medžiagą, bet ir rinkti, kaupti, tvarkyti respublikinėje ir vietinėje spaudoje (taip pat interneto portaluose) pasirodančius publikacijas (juose vartojamą terminiją, formuluojamus nesupratimus, nusivylimus, perdėtus lūkesčius), susijusias su teismų sprendimų vertinimais, kritika.

visi (be išimties) turi pavadinimus, numeraciją,⁸⁵ kita – sekant LVAT pavyzdžiu pradėti leisti šiek tiek kitokį metinės veiklos apžvalgos leidinį, jį patobulinant kritikos žiniasklaidoje (pvz., dienraščio „Lietuvos rytas“ 2015 m. sausio publikacijos „Teisėjams be didelių pinigų neramu“)⁸⁶ įterpimo (atspindėjimo) ir santūraus pakomentavimo būdu. To nepradėjus kūrybingai daryti ir pasitenkinant tik senesnių liaupsinimų (ar priimtinių vertinimų) spaudoje nuorodomis oficialioje institucijos interneto svetainėje,⁸⁷ vargu ar pavyks tinkamai (solidžiai) reaguoti į oficialios teismų jurisprudencijos neoficialią kritiką. Ką jau kalbėti apie profesionalią akademinę kritiką (universitetuose kuriamą teorinę jurisprudenciją), jei ji būtų suplakama su pirmiau nurodytąja. Antai, kritiškas teisės mokslų daktaro Vaidoto Vaičaitis straipsnis „Ką nusprendė Konstitucinis Teismas pensininkų naudai“⁸⁸ iš principo turėtų būti nurodomas oficialioje konstitucinės justicijos interneto svetainėje ir (svarbiausia) panaudojamas kaip idealus pagrindas (pretekstas!) paaiškinti, kas konkrečiai net keliuose nutarimuose padaryta „pensininkų naudai“. To nepadarius, teismui neišeina pasiteisinti vien viską esą apimančia kritikos *primityvumo* sąvoka, teigiant, kad nedomina „primityvi politika“⁸⁹ „primityvių politikų krašte“.⁹⁰ Garbių ir negarbių oponentų suvokimas vien neprimityvios kritikos požiūriu, matyt, nulemtas būtent primityvaus profesinio egocentrizmo.

Tarsi oficialioje konstitucinėje jurisprudencijoje negalėtų būti išvelgiama nieko tokio, kas galbūt pernelyg griežtoka (banaloka) koncepcijos požiūriu, pvz., pozicija, kad užsienietis, kuriam galima suteikti pilietybę išimties tvarka, turi būti nusipelnęs būtent *pačiai Lietuvos valstybei*, o ne „kuriam nors subjektui“.⁹¹ Tačiau kur prasideda ir kaip gyvuoja būtent „pati valstybė“, o ne jos pagrindu esanti visuomenė? Kodėl turint nuopelnų visuomenei, jų esą savaime neturima „pačiai valstybei“? Tarsi valstybė būtų tik misterijų, departamentų, ambasadų ar kitų įstaigų visuma ir nepasireikštų joje susiklostančiu visuomenės narių ir jų organizacijų socialiniu kultūriniu ar ūkiniu gyvenimu. Pakankamai akivaizdu, kad turint ypatingų nuopelnų konkrečioms meno, kultūros ar sporto subjektams (nacionaliniams teatrams, universitetams, bibliotekoms, nacionalinėms rinktinėms, iškilieji mokslininkams, menininkams ar sportininkams), gali būti turima nuopelnų būtent Lietuvos valstybės socialiniam kultūriniam gyvavimui.⁹²

⁸⁵ Žr. Konstitucinio Teismo 2014 m. kovo 7 d. sprendimą Nr. 17B-2 „Dėl numerių suteikimo Konstitucinio Teismo aktams“ (<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2014/o20140307.htm>).

⁸⁶ Šią Tado Ignatavičiaus publikaciją minėtame dienraštyje žr., pvz., internete (<http://www.lrytas.lt/14217011811421457873-teis%C4%97jams-be-dideli%C5%B3-pinig%C5%B3-neramu.htm>).

⁸⁷ Antai Konstitucinio Teismo interneto svetainės senoje (2015 m. vasarį dar veikusioje versijoje) buvo nurodomos tam tikros „Žiniasklaidos publikacijos“, pvz., Eglės Samoškaitės, Aušros Lėkos, Algimanto Šindeikio, Vladimiro Laučiaus, Vytauto Bruverio ir kitų autorių 2007–2012 m. (tačiau kažkodėl ne pastaraisiais, t. y. 2013–2015 m.) publikacijos, pasirodžiusios spaudoje ir interneto portaluose (<http://www.lrkt.lt/APublikacijos.html>; peržiūrėta 2015 m. vasario 9 d.).

⁸⁸ Teisė, 2003, Nr. 49, p. 124–133.

⁸⁹ Žr.: E. Kūris. Primityvi politika manęs nedomina (V. Beniušis, ELTA, 2008 m. kovo 20 d.; skelbta, be kita ko, minėtoje Konstitucinio Teismo senoje, 2015 m. vasario pradžioje dar veikusioje, t. y. šių eilučių autoriaus peržiūrėtoje interneto svetainėje: http://www.lrkt.lt/APublikacijos_20080320b.html).

⁹⁰ Žr. klausimo „Kas bendro tarp Lietuvos ir Graikijos?“ ir jo atsakymo („tiek Lietuva, tiek Graikija yra [...] primityvių politikų kraštas“) plėtojimą publikacijoje: A. Šindeikis. Ar verta pavydėti teisėjų pensijų? // Veidas, 2015 m. sausio 30 d., p. 34, 35.

⁹¹ „[...] užsienio valstybės pilietis ar asmuo be pilietybės, kuris prašo suteikti jam Lietuvos Respublikos pilietybę išimties tvarka, turi turėti nuopelnų ne bet kokiam subjektui, bet būtent pačiai Lietuvos valstybei“ (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas).

⁹² Tas pats iš dalies pasakytina apie valstybės ekonominį gyvavimą: turint nuopelnų Lietuvos ūkiui ir mokesčių sistemai, turima būtent nuopelnų Lietuvos valstybės ekonomikai (ūkiniam potencialui), ypač biudžetinei sistemai. Beje, ekonominio sunkmečio sąlygomis Maltoje, Kipre, Latvijoje ar Portugalijoje gimę – išties pakankamai abejotini vertybiniu požiūriu – siūlymai (jų svarstymai) įstatymais leisti užsieniečiams jų investicijų

Beje, nedarant jokios „šventvagystės“, kai ką netoliaregiško ar primityvoko dabarties požiūriu galima kritiškai išvelgti net 1992 m. spalio 25 d. Konstitucijos tekste, pvz., preciziškoje *viešo* bylos nagrinėjimo ir išimtiniais atvejais rengiamo *uždaro* teismo posėdžio nuorofoje (žr. 117 straipsnio 1 dalį). Tokia konstitucinė nuoroda, kuri nebūdinga Lenkijos, Latvijos, Estijos ir daugumai kitų Vakarų Europos valstybių (išskyrus, matyt, Austriją),⁹³ nors ir neparado aktualumo suvokiant baudžiamųjų bylų nagrinėjimo (*minimum* pirmos instancijos teisme)⁹⁴ pagrindus, tačiau apgailėtinai paseno (ir tapo problemiška) naujoviško civilinių, administracinių ir konstitucinės justicijos bylų nagrinėjimo *rašytinio proceso tvarka* atžvilgiu. Dėl tokios naujovės pateisinimo tenka išvedinėti iš Konstitucijos teismo proceso *greitumo* reikalavimus⁹⁵, ir (svarbiausia) įrodinėti, kad tokios dvi Konstitucijoje pažodžiui nurodytos kategorijos ar organizacinių formų užuomazgos savaime dar nieko nereiškia bylų nagrinėjimo formų (procesų) atžvilgiu,⁹⁶ taigi išėitų ir *žiūrovų buvimo ir jų galimybės betarpiškai stebėti* posėdį požiūriu. Vaizdžiai tariant, dėl racionalaus teismų veiklos organizavimo tenka aiškinti, kad rašytinis bylos nagrinėjimas savaime nepaneigia *viešo* bylos nagrinėjimo principo (ypač iš to principo kylančios galimybės susipažinti su išnagrinėtos bylos medžiaga), taigi nereiškia *neuždaro teismo posėdžio* (toks posėdis užkerta galimybę susipažinti su bylos medžiaga). Tačiau tuo apeinamas „nepatogus“ klausimas, ar „rašytinis procesas“: a) sudaro prielaidas įgyvendinti (iš *viešo* bylų nagrinėjimo principo taip pat kylančią) *žiūrovų* ir *žiniasklaidos* galimybę stebėti bylos nagrinėjimą *neuždaramame* posėdyje; b) būtent tokios galimybės (stebėti *neuždarus* posėdžius) atžvilgiu įsikomponuoja į Konstitucijoje nurodytas bylų nagrinėjimo

(nuosavybės teise įgyjamo tam tikros vertės nekilnojamojo turto ar įmonių akcijų paketo) pagrindu gauti arba „auksinę vizą“, atveriančią kelią į pilietybę, arba net šalies pilietybę rodo alternatyvią nacionalinės pilietybės neabsoliutinimo XXI amžiuje idėją. Daugiau apie rezonansinį Maltos sprendimą žr., pvz., internete (<http://www.delfi.lt/news/daily/world/malta-pardavines-salies-pilietybe.d?id=63285074>). Beje, Europos Komisija išreiškė susirūpinimą dėl tokio sprendimo padarinių Šengeno erdvės atžvilgiu („Europos Komisija protestuoja prieš tokį sprendimą, teigdama, kad europiečio pilietybė negali būti įkainojama rinkoje“; <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2014-01-25-maltoje-prasidejo-derybos-su-europos-komisija-del-kontroversisko-sprendimo-pardavineti-pilietybe/113228>). Plg. panašius susirūpinimus Latvijoje (<http://zebra.15min.lt/lt/laisvalaikis/ivairenybes/latvijos-prezidentas-kritikuoja-siulyma-salies-pilietybe-pardavineti-uz-milijona-euru-229684.html>; plg.: <http://www.lrytas.lt/pasaulis/rytai-vakarai/latvijos-provincijoje-jau-vis-garsiau-skamba-kinu-kalba.htm>; <http://www.15min.lt/naujiena/verslas/finansai/kur-pigiausia-nusipirkti-antra-pilietybe-662-431563>).

⁹³ Austrijos konstitucijos (*Bundesverfassungsgesetz*) 90 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad: „Civilinių ir baudžiamųjų bylų nagrinėjimas bendrosios kompetencijos teismuose yra žodinis ir viešas. *Išimtyms nustatomos įstatymu* (kursyvas mano – aut.)“ (1 dalis); „Baudžiamajame procese galiote apkaltos procedūra“ (2 dalis). Toks konstitucinis reglamentavimas nepalyginti tobulesnis (išvalgesnis) palyginti su tuo, kuris nustatytas Lietuvos Konstitucijos 117 straipsnio 1 dalyje.

⁹⁴ Pagal EŽTT jurisprudenciją, matyt, galima teigti, kad baudžiamosios bylos nagrinėjimas apeliacinės instancijos teisme iš esmės galimas rašytinio proceso tvarka, taigi neužtikrinat kaltinamojo (juo labiau žiūrovų ir žiniasklaidos, t. y. visuomenės) galimybės betarpiškai stebėti procesą.

⁹⁵ „[...] iš Konstitucijos, *inter alia* teisingumo principo, konstitucinės teisės kreiptis į teismą dėl pažeistų teisių ir laisvių gynimo, kyla teismo proceso greitumo ir veiksmingumo reikalavimas. Įstatymų leidėjas, reguliuodamas bylų nagrinėjimo teisme santykius, turi nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris sudarytų sąlygas bylą išnagrinėti ir sprendimą įvykdyti be nepateisinamų pertraukų, taip užkertant kelią teisme vilkinti bylų nagrinėjimą, *inter alia* asmenims piktnaudžiaujant procesinėmis teisėmis“ (Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 6 d. nutarimas).“

⁹⁶ „Konstitucijos 117 straipsnio 1 dalyje nėra *expressis verbis* įtvirtintų *viešo* ir (ar) *neviešo* (uždaro) bylų nagrinėjimo teismuose formų. Konstitucinis *viešo* bylų nagrinėjimo teismuose principas gali būti užtikrinamas įvairiomis įstatymų leidėjo nustatytomis bylų nagrinėjimo teismuose formomis“ (ten pat).

teisme formas (posėdžių rūšis).⁹⁷ Taigi oficiali teisminė jurisprudencija gali ir turi būti panaudota Konstitucijos teksto („raidės“) tam tikram „praktiniam neracionalumui“ kompensuoti, tačiau tai gali būti pagrįstai kritikuojama neoficialioje mokslinėje ar neprofesionalioje žurnalistinėje kvazijurisdikcijoje.

SUBTILUS DOKTRINŲ IŠSIŠAKOJIMAS: KELIŲ TRANSPORTO KODEKSE NUMATYTŲ UŽSAKOMŲ REISŲ SAMPRATOS ASPEKTAI

Atskleidus viską esą aprėpti galinčios konstitucinės doktrinos ir jai tuo tarsi prilygti negalinčios „šakinės“ administracinės jurisprudencijos aspektus, taip pat joms abiemis sąlygiškai reikšmingą neprofesionalią (kvazijuridiniu vertinimu grindžiamą) kritiką, likusią šio tyrimo dalį tikslinga susieti su itin kontroversišku Kelių transporto kodekso, priskirtino administracinės teisės sistemai, aiškinimu Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 5 d. nutarime ir to aiškinimo (dar labiau kontroversišku) panaudojimu LVAT 2009 m. rugpjūčio 21 d. nutartyje (adm. B. Nr. N756-1347/2009).

Ką gi reiškia (ką apima, kada taikomas) draudimas, suformuluotas minėto kodekso (18 straipsnio 4 dalies, 2005 m. gruodžio 23 d. redakcija) nuostatoje: „Užsakomieji reisai – reisai, kai iš anksto sudarytos bendrą kelionės tikslą turinčios keleivių grupės yra nuvežamos į tam tikrą vietą ir parvežamos į išvykimo vietą arba anksčiau nuvežta keleivių grupė gražinama atgal į išvykimo vietą vėlesniu reisu, arba keleivių grupė nuvežama, o transporto priemonė grįžta tuščia. Iš anksto sudarytos keleivių grupės vežamos turint keleivių vežimo sutartis ir keleivių vežimo lapus. [...] *Draudžiama rinkti ir vežti keleivių grupes iš gatvių ir aikštelių teritorijų, kurios ribojasi su autobusų stotimis. Šių gatvių ir aikštelių teritorijų ribas nustato savivaldybių institucijos* (kursyvas mano – E. Š.)“?

Šis ūkinės veiklos laisvei (ir sąžiningai konkurencijai, vietos savivaldai) reikšmingo norminio reglamentavimo pavyzdys sudaro papildomas prielaidas įžvelgti, kodėl: a) svarbus teisėjo ar mokslinio tyrėjo individualus gyvenimiškas ir doktrininis – tiek universalus teorinis ir konstitucinis, tiek specializuotas administracinis ar civilinis teisinis – gebėjimas abstrahuotu būdu „išsikūnyti“ į aiškinamo normos „visuminį kontekstą“ (pvz., sostinės ir kitų didmiesčių autobusų stočių prieigose vykdomos ekonominės veiklos įvairovę), juo labiau „adresatą“, t. y. subjektą (tą, kuris betarpiškai ar per samdomą vairuotoją teikia užsakomųjų reisų paslaugą ir tą, kuris ją reklamuoja autobusų stočių prieigose), kurio atžvilgiu aiškinama norma būtų taikoma; b) tam tikra apimtimi gali būti vertinga įstatymą interpretuojančio asmens (teisėjo ar mokslininko) individuali patirtis, sukaupta situacijose (pvz., susijusiose su naudojimosi minėtomis autobusų stočių prieigose siūlomomis užsakomųjų reisų paslaugomis), kurios patenka į aiškinamos normos veikimo (taikymo) sritį. Žinoma, tokia patirtis gali turėti negatyvių aspektų, jei darytų neproporcingą įtaką išankstinei interpretatoriaus pozicijai, tačiau, matyt, geriau turėti pačią subjektyviausią naudojimosi minėtomis paslaugomis patirtį, nei turėti vien tik Konstitucijos nuostatų suponuojamą įsivaizdavimą (taigi neturėti jokio civilinės ir administracinės teisės principais grindžiamo „praktinio supratimo“) dėl aiškinamos Kelių transporto kodekse įtvirtintos nuostatos „norminio krūvio“ aspektų įvairovės.

⁹⁷ Žr. Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 6 d. nutarime (Dėl civilinio rašytinio proceso) nurodant EŽTT jurisprudenciją („EŽTT taip pat yra konstatavęs, kad pareiga rengti viešą bylos nagrinėjimą nėra absoliuti, kad žodinis bylos nagrinėjimas nėra būtinas, jei bylos šalis aiškiai atsisako tokios savo teisės ir jei byloje nėra viešojo intereso“) tarsi pripažinta, kad viešas teismo posėdis yra būtent žodinio proceso tvarka vykdomas bylos teisminis nagrinėjimas, o bylos nagrinėjimas „rašytinio proceso tvarka“ gali būti vertinamas kaip ribotai (sąlygiškai) viešas.

Galima stebėtis, kad Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 5 d. nutarime (dėl keleivių vežimo užsakomaisiais reisais) nebuvo atsakyta į dviejų pareiškėjų (Vilniaus ir Klaipėdos apygardų administracinių teismų) keltą probleminį klausimą: „[...] ar ta apimtimi, kuria nustatyta, kad užsakomųjų reisų vežėjams draudžiama rinkti ir vežti keleivių grupes iš gatvių ir aikštelių teritorijų, kurios ribojasi su autobusų stotimis ir kurių ribas nustato savivaldybių institucijos, neprieštarauja [...] Konstitucijos 46 straipsniui“, taigi asmens ūkinės veiklos laisvei ir kitiems ūkio pagrindams. Atsakymas („neprieštarauja“) pagrįstas subtiliu būdu: taip išaiškinant minėtą kodeksą, kad pareiškėjo keliamą problematiką prarado jos pagrindimą, siejamą su to kodekso kitokiu supratimu, suponuojamu pareiškėjo. Pasak minėtų administracinių teismų, nurodytas draudimas „sudaro prielaidas iškreipti sąžiningą konkurenciją tolimojo susisiekimo maršrutų keleivių vežimo rinkoje ir monopolizuoti keleivių vežimą, diskriminuoti legaliai dirbančius užsakomųjų reisų (privačius) vežėjus, atima keleiviams galimybę rinktis vežėją, transporto priemonės rūšį bei kainą“).

Taigi administraciniai teismai net neabejojo, kad keleivių, kurie prieš įeidami į savivaldybės autobusų stotį (arba išeidami iš jos neapsisprendę) susidomi jiems siūlomomis privačių asmenų vežimo užsakomaisiais reisais paslaugomis, po pusvalandžio ar valandos prasidedantis vežimas (pvz., iš 20 ar 50 metų atstumu nuo stoties nutolusios parkavimui ir įlaipinimui pritaikytos viešos vietos) būtent *palaiptisnui susiformavusio ir atitinkamus dokumentus užpildžiusio ekipažo* ir jo tikslinio maršruto kontekste... esą gali būti laikomas neteisėtu (nelegaliu).

Konstitucinis Teismas pasirinko itin neįprastą keleivių surinkimo momento ir vietos („čia pat“) sureikšminimo metodinę prieigą, kurios taikymo rezultatas: juridiskai neapibrėžiamo neteisinių žodelių junginio (tarsi kratinio) „o ne čia pat“ pagrindu suformuluotas aiškinimas.

Esą užsakomaisiais reisais visais atvejais galima vežti tik tokias keleivių grupes, kurios buvo sudarytos iš anksto (ar *prieš 1 valandą susidariusi grupė nebūtu sudaryta „iš anksto“? – aut.*) pateikus užsakymą vežėjui (ar *jis negali reklamuotis, t. y. per kitus asmenis raginti, kad potencialūs keleiviai, išsiaiškinę paslaugos įkainius ir sąlygas, tarp jų – būsimą išvažiavimo laiką, pateiktų jam užsakymą? – aut.*) ir su juo iš anksto (*jei prieš 30 ar 40 minučių? ar tai nereikštų „iš anksto“? – aut.*) sudarius vežimo sutartį, o yra ne čia pat (*ar 20 ir 50 metrų nuo autobusų stoties pastato vis tiek reikštų „čia pat“? – aut.*) surenkamos ir iškart (ar po 1 valandos taip pat būtų „iškart“? – aut.) išvyksta neva užsakomuoju reisu.⁹⁸

Tokia pozicija sutvirtinta papildomu išaiškinimu: „[...] pabrėžtina, kad grupė, surinkta iš autobusų stoties teritorijoje ar netoliese reguliarių reisų laukiančių (*o dar nepradėjusių laukti, t. y. dar į stoties pastatą neįėjusių ir reguliaraus maršruto laiko nepasirinkusių? – aut.*) keleivių, taip pat kitų asmenų, dėl kurių vežimo nebuvo pateiktas išankstinis užsakymas vežėjui ir su juo iš anksto nebuvo sudaryta vežimo sutartis, jokiū būdu (*net pateikus užsakymą prieš 1 valandą, t. y. išvykus po 1 valandos nuo užsakymo? – aut.*) negali būti laikoma iš anksto sudaryta keleivių grupe, nurodyta Kelių transporto kodekso [...]“.

⁹⁸ Plg.: „Taigi pagal Kelių transporto kodeksą užsakomaisiais reisais visais atvejais galima vežti tik tokias keleivių grupes, kurios buvo sudarytos iš anksto pateikus užsakymą vežėjui ir su juo iš anksto sudarius vežimo sutartį, o yra ne čia pat surenkamos ir iškart išvyksta neva užsakomuoju reisu; užsakomaisiais reisais visais atvejais draudžiama vežti čia pat surinktas ir iškart (neva užsakomuoju reisu) išvykstančias keleivių grupes, t. y. keleivių grupes, sudarytas nepateikus išankstinio užsakymo vežėjui ir su juo iš anksto nesudarius vežimo sutarties. Vadinasi, keleivių grupes, sudarytas nepateikus išankstinio užsakymo vežėjui ir su juo iš anksto nesudarius vežimo sutarties, užsakomaisiais reisais draudžiama vežti iš bet kokių vietų, ne tik iš gatvių ir aikštelių teritorijų, kurios ribojasi su autobusų stotimis (ir kurių ribas, kaip minėta, nustato savivaldybių institucijos)“ (Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 5 d. nutarimas).

Visa tai lėmė, kad konstitucinė justicija sukūrė administracinei teisei reikšmingą oficialią įstatymo (kodekso) sampratą, kuri pakeitė pareiškėjų keltos konstitucinės problematikos kontekstą: „Šitaip suprantant Kelių transporto kodekso [...] nustatytą draudimą [...], nėra pagrindo teigti, kad jis diskriminuoja [...]“, t. y. skirtingai vertina subjektus, kurie pagal tą kodeksą, pasirodo, net negali būti laikomais teisėtos kasdieninės (nuolatinės) veiklos vykdytojais tiek savivaldybių autobuso stočių prieigose, tiek keletą kilometrų nuo jų nutolusiose vietose. Esą galėtų būti tik prieš savaitę ar bent prieš dieną užsakymą gavę ir pagal jį (*žinomų*) keleivių surinkti šalia autobusų stoties (ar toli nuo jos) atvykę vežėjai.

Toki netikėtą jurisprudencijos variantą vėliau atitinkamai nurodė, t. y. savo argumentacijoje naudojo LVAT (pvz., 2009 m. rugpjūčio 21 d. nutartyje (adm. b. Nr. N756-1347/2009), kuri, regis, dar labiau sukėlė neaiškumų. Nors Valstybinė kelių transporto inspekcija prie Susisiekimo ministerijos, remdamasi minėtai Konstitucinio Teismo jurisprudencijai panašia pozicija, teigė, kad asmuo D. Z. užsakomuoju reisu maršrutu Klaipėda Vilnius „vežė ne iš anksto suformuotą keleivių grupę“, būtent Klaipėdos miesto Butkų Juzės gatvėje esą stichiškai prieš pat išvažiavimą susiformavusią (vežėjo suformuotą) keleivių grupę, tačiau LVAT, nors ir remdamasis atitinkamu minėtu Konstitucinio Teismo nutarimo supratimu, vertino kitaip: byloje esantis keleivių vežimo lapas ir keleivių vežimo sutartis patvirtina, kad D. Z. „iš anksto sudarytą keleivių grupę vežė į iš anksto numatytą vietą, t. y. keleivius vežė užsakomuoju reisu“, todėl „administracinė byla [...] nutrauktina, nesant administracinio teisės pažeidimo įvyko ir sudėties“.

Gali susidaryti įspūdis, kad tapo visiškai nebeaišku, kodėl, pvz., 13 valandą Vilniuje esančioje parkavimo vietoje, kuri ribojasi ar nesiriboja su savivaldybės autobusų stoties prieigomis, susitarus dėl užsakomojo važiavimo į Kauną, Panevėžį, Šiaulius ar Klaipėdą, iš tos pačios ar kitos šalia esančios aikštelės nebūtų galima teisėtai išvykti 14 val. būtent realiai „užsakomuoju reisu“ (o ne fiktyviu, esą „čia pat“ užsakyta ir „iškart“ išvykstančia transporto priemone). Peršasi nuomonė, kad jei nors keli minėtai aiškinimą formulavę teisėjai būtų kadaise naudojęsi abejonių keliančiomis iš dalies realiais, iš dalies hipotetiškai fiktyviais užsakomaisiais reisais Vilniaus ar Klaipėdos autobuso (ar geležinkelio) stoties prieigose, jie nebūtų vartoję žodelių junginio „o ne čia pat“ (taip pat žodžio „iškart“), kadangi, šių eilučių autoriaus nuomone, tose stočių prieigose palyginti retai (bent jau anksčiau) susiklostydavo situacija, kai keleiviui nusišypsodavo laimė „čia pat“ įsėsti į vienintelę laisvą vietą ekipaže turintį (tik jo tarsi laukiantį) mikroautobusą, išvykstantį „iškart“. Susiklostydavo ir tokios dažnesnės situacijos, kai grupei asmenų ar vienam asmeniui, prisijungiančiam prie grupės bendrakeleivių, užsakius reisą iki išvykimo tekdavo laukti valandą ar kelias valandas, kurių metų išankstinis užsakymas neatrodydavo fiktyvus.

Kaip ten bebūtų, Konstitucinis Teismas formuluodamas Kelių transporto kodekso aiškinimą itin kūrybiškai ir „aktyvistiškai“, užkirto pareiškėjo inicijuotą galimybę ištirti (įžvelgti) tame Kodekse nustatytame teisiniame reglamentavime: a) arba konstitucinę keleivio galimybių rinktis vežėją ir vežėjų nediskriminavimo problemą; b) arba nesąžiningos konkurencijos (į savivaldybės autobusų stotį einančių keleivių *perviliojimo*) draudimo pateisinimą. Ji, matyt, kyla ir dėl tinkamai nepaženklintų (neaptvertų ar kitaip neatribotų) didmiesčių savivaldybių autobusų stočių teritorijos ir į ją vedančiuose pėsčiųjų takuose ydingomis (viešosios tvarkos požiūriu) sąlygomis vykdomos ekonominės veiklos (užsakomojo reiso paslaugų reklamavimo). Tokios problemos iš esmės nebuvo įmanoma nematyti nors kartą susidomėjus didmiesčių savivaldybių autobusų stočių prieigose keleivius pasitinkančių ir užsakomąjį reisą (po tam tikro laikotarpio atitinkamu maršrutu iš atitinkamos vietos) reklamuojančių asmenų paslaugomis.

Vadinasi teismo ar mokslinio teisės tyrėjo atliekamas įstatymo aiškinimas turi būti tiek pakankamai abstrahuotas ir atsietas nuo jo laikymosi (ar nesilaikymo) „praktikos“ (bei „poįstatyminio supratimo“), tiek susietas su tam tikrų nuostatų „adresatų“ (į reglamentavimo sritį galinčių patekti subjektų) situacijų modeliavimui ir realiu („praktiniu“) kitų teismų keliamos norminės problemos įsivaizdavimu „socialinės tikrovės“ kontekste. Su tuo nesutinkant, tektų bergždžiai įrodinėti, kad įsigaliojus minėtam Konstitucinio Teismo nutarimui iš esmės pakito (ir 2014 m. išliko pakitęs) ekonominis gyvenimas (vežimo užsakomaisiais reisais paslaugų siūlymas) minėtų autobusų stočių priegose (ar šiek tiek toliau nuo jų)...

IŠVADOS

Gausybė konstitucinės justicijos bylų, kuriose konstituciniu ir administraciniu požiūriu nagrinėti administracinės teisės sistemai priskirtini teisės institutai (azartinių lošimų ar kelių transporto užsakomųjų reisų reglamentavimo modeliai), rodo, kad oficialią administracinę jurisprudenciją kuria ne tik LVAT, bet ir Konstitucinis Teismas, formuodamas atitinkamo įstatymo ar žemesnės galios teisės akto, priskirtino administracinės teisės sistemai, nuostatų išaiškinimą. Jei tai daroma Konstitucijos nuostatų pagrindu (jų kontekste), formuluojama mišri (dualistinė) *konstituciškai administracinė* doktrina.

Nors pagal Konstituciją (102 straipsnį, 105 straipsnio 1, 2 dalis) Konstitucinis Teismas gali būti konceptualiai laikomas turinčiu įgaliojimą būti ne tik Konstitucijos, bet ir jos požiūriu vertinamos „ordinarinės teisės“, taigi įstatymų ir kitų Seimo aktų, taip pat Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktų, aiškintoju, tačiau „ordinarinės teisės“, kurią taikyti pirmiausia įgalioti administraciniai ir bendrosios kompetencijos teismai, aiškinimo lygmenyje jis negali būti laikomas visiškai „suvereniui“ ar „autonominiui“, visiškai nesusaistytu iš Konstitucijos (be kita ko, 109 straipsnio 1 dalies) kylančiu pagarbos ir lojalumo kitų teismų kompetencijai principu, taigi ir administracinių (ar bendrosios kompetencijos) teismų doktrina.

Nors Konstitucinis Teismas nėra (ir negali būti) įpareigotas besąlygiškai pripažinti (ir tiksliai nurodyti ar cituoti) prašymus jam teikiančių administracinių ir kitų teismų formuluojamus ginčijamų įstatymų ar žemesnės galios teisės aktų turinio aiškinimus, tačiau doktrininis konfliktas, t. y. nesutikimas dėl normų patikros dalyko sampratos (juo labiau esą ydingo aiškinimo konstatavimas, atmetimas) turėtų būti pabrėžiamas tik prašymo nagrinėjimo (nepriėmimo) stadijoje (nepriėmimo atveju to nelaikant pradėto ir tam tikra apimtimi atlikto tyrimo pasireiškimu), o priėmus nagrinėti prašymą – išreiškiamas netiesiogiai, t. y. subtiliai „apeinamas“ kaip neesminis normų konstitucinės patikros aspektas (Konstitucinio Teismo pastangomis savarankiškai išgryninto tyrimo dalyko atžvilgiu).

Administracinius ir kitus teismus besąlygiškai saistyti turėtų tik tokie Konstitucinio Teismo suformuluoti įstatymų aiškinimai, kuriuose įterptas konstatavimas, jog kitoks įstatymo supratimas reikštų įstatymo prieštaravimą Konstitucijai, t. y. Konstitucinio Teismo pasirinktas kelias yra vienintelis įstatymo, jei jis suprantamas tam tikru požiūriu, laikymo neprieštaraujančiu Konstitucijai būdas (vadinamieji „konstituciškai komfortabilūs“ įstatymų aiškinimai).

Oficialios konstitucinės ir administracinės doktrinos kritika, taip pat jos inspiruotas platesnis politinis teisinis diskursas (jo kontekste – neprofesionali chaotiška kvazijurisprudencija) gali būti reikšminga doktrinos tikslinimui (plėtojimui) ir neturėtų būti visiškai ignoruojama ar menkinama kaip primityvi, neverta būti bent glaustai paminėta LVAT (ir jo pavyzdžiu nuo 2014 m. ir 2015 m. pradėjusio sekti Konstitucinio Teismo) metų veiklos apžvalgose.

Nuo pareiškėjų, ypač besikreipiančių teismų, atsietas Konstitucinis Teismas nesudaro savarankiškos konstitucinės justicijos sistemos. Oficiali administracinė doktrina turi didžią reikšmę konstitucinei normų patikrai (oficialiai konstitucinei doktrinai) ir turėtų būti plačiau panaudojama (atspindima) Konstitucinio Teismo nutarimuose.

LITERATŪRA

1. Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014; 2004, Nr. 111-4124.
2. Civilinis kodeksas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262; Teisės aktų registras, 2014, Nr. 2014-21192.
3. Administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308; Teisės aktų registras, 2014, Nr. 2014-21266.
4. Teismų įstatymas // Valstybės žinios, 1994, Nr. 46-851; Teisės aktų registras, 2015, Nr. 2015-05016.
5. Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 19 straipsnio papildymo ir pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2012, Nr. 79-4090.
6. Teisėkūros pagrindų įstatymas // Valstybės žinios, 2012, Nr. 110-5564.
7. Religinių bendruomenių ir bendrijų nuosavybės teisės į religinės paskirties nekilnojamąjį turtą registravimo tvarkos įstatymas // Valstybės žinios, 2012, Nr. 4-107.
8. Geros valios kompensacijos už žydų religinių bendruomenių nekilnojamąjį turtą įstatymas // Valstybės žinios, 2011, Nr. 80-3897;
9. Lietuvos Respublikos ir Šventojo Sosto sutarties dėl santykių tarp Katalikų bažnyčios ir valstybės teisinių aspektų ratifikavimo įstatymas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 67-2014, 2022.
10. Azartinių lošimų įstatymas // Valstybės žinios, 2001, Nr. 43-1495
11. Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas // Valstybės žinios, 1997, Nr. 2-16.
12. Vyriausybės 2002 m. spalio 4 d. nutarimas Nr. 1568 „Dėl kvalifikacinių aukštojo teisinio išsilavinimo reikalavimų asmenims, norintiems įstatymų nustatyta tvarka eiti teisėjo pareigas, patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2002, Nr. 97-4288.
13. Teisingumo ministro 1998 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 104 „Dėl įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijų“ // Valstybės žinios, 1998, Nr. 87-2416.
14. Seimo nutarimo „Dėl Viktoro Muntiano atleidimo iš Seimo Pirmininko pareigų“ projekto Nr. XP-1674 priedas (http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=282926).
15. Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 15 d. sprendimas (Dėl atsisakymo nagrinėti prašymą)
16. Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimas (Dėl referendumo organizavimo ir skelbimo)
17. Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 3 d. nutarimas (Dėl teisės į Prezidento valstybinę našlių rentą)
18. Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 20 d. nutarimą (Dėl Seimo kanclerio atleidimo)
19. Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 6 d. nutarimas (Dėl civilinio rašytinio proceso)
20. Konstitucinio Teismo 2011 m. birželio 21 d. nutarimas (Dėl azartinių lošimų organizavimo vietų)
21. Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas (Dėl Respublikos Prezidento ir Vyriausybės veiklos tyrimo administraciniuose teismuose, taip pat dėl Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nario atleidimo)
22. Konstitucinio Teismo 2010 m. vasario 9 d. nutarimas (Dėl Trakų istorinio nacionalinio parko planavimo schemos paskelbimo)
23. Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 5 d. nutarimas (Dėl keleivių vežimo užsakomaisiais reisais)
24. Konstitucinio Teismo 2008 m. vasario 20 d. nutarimas (Dėl teisėjų kvalifikacinių reikalavimų)

25. Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 21 d. nutarimas (Dėl teismo galių sprendžiant dėl licencijų verstis didmenine ar mažmenine prekyba alkoholio produktais galiojimo panaikinimo)
26. Konstitucinio Teismo 2007 m. lapkričio 22 d. nutarimas (Dėl policijos pareigūnų gyvybės ir sveikatos privalomojo draudimo valstybės biudžeto lėšomis)
27. Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 26 d. nutarimas (Dėl savarankiškai dirbančių asmenų valstybinio socialinio draudimo įmokų)
28. Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimas (Dėl valstybinės reikšmės miškų plotų patvirtinimo)
29. Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 7 d. nutarimas (Dėl vaikų išlaikymo)
30. Konstitucinio Teismo 2007 m. sausio 31 d. sprendimas (Dėl atsisakymo nagrinėti prašymą)
31. Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendimas (Dėl teisenos nutraukimo)
32. Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas (Dėl teisminės valdžios konstitucinės sistemos ir savivaldos, teisėjų paskyrimo, paaukštinimo, perkėlimo ar atleidimo iš pareigų, taip pat dėl teisėjų įgaliojimų pratęsimo)
33. Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas (Dėl Konstitucinio Teismo įgaliojimų peržiūrėti savo nutarimą ir nutraukti pradėtą teiseną, taip pat dėl teismų finansavimo peržiūrėjimo)
34. Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas (Dėl Medžioklės įstatymo)
35. Konstitucinio Teismo 2005 m. sausio 19 d. nutarimas (Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 86, 87 straipsnių papildymo bei pakeitimo ir įstatymo papildymo 88-1 straipsniu įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai)
36. Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas (Dėl Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įgaliojimų)
37. Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas (Dėl Respublikos Prezidento dekreto)
38. Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimas (Dėl valstybinių profesinių sąjungų valdyto turto)
39. Konstitucinio Teismo 2003 m. balandžio 9 d. nutarimas (Dėl kreditoriaus teisių gynimo)
40. Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d. nutarimas (Dėl muitinės pareigūnų tarnybinių atlyginimų)
41. Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas (Dėl teisėjų algų mažinimo)
42. Konstitucinio Teismo 2000 m. sausio 12 d. sprendimas (Dėl Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimo nuostatų, susijusių su teisėjų skyrimu į Teisėjų garbės teismą, drausmės bylų jiems iškėlimu, teismų finansavimu, teisėjų perkėlimu į kitas pareigas, jų socialinių garantijų mažinimu, išaiškinimo)
43. Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas (Dėl Seimo statute numatytos apkaltos procedūros)
44. Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 9 d. nutarimas (Dėl baudžiamojo kodekso 105 straipsnio sankcijoje numatytos mirties bausmės)
45. Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas (Dėl Seimo statuto kai kurių normų)
46. LAT 1999 m. rugsėjo 14 d. nutartis (civ. b. Nr. 3K-7-268/1999)
47. LVAT 2012 m. gruodžio 18 d. nutartis (adm. b. Nr. A822-2680/2012).
48. LVAT 2011 m. kovo 31 d. nutartis (adm. b. Nr. A822-2563/2011)
49. LVAT 2010 m. gegužės 7 d. nutartis (adm. b. Nr. AS⁸²²-339/2010).
50. LVAT 2009 m. rugpjūčio 21 d. nutartis (adm. b. Nr. N756-1347/2009)
51. LVAT 2014 metų veiklos apžvalga (<http://www.lvat.lt/lt/naujienos/visos-naujienos/lvat-pristate-2014-fgnj.html>)
52. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios Konstitucinės doktrinos nuostatos 2010–2013. Sudarė V. Staugaitytė. Vilnius, 2014.

53. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios Konstitucinės doktrinos nuostatos 1993–2009. Sudarė K. Jankauskas, E. Jarašiūnas, V. Staugaitytė. Vilnius, 2010.
54. R. Alexy. Teisinio argumentavimo teorija. Vilnius, 2005.
55. A. Antanaitytė, I. Danėlienė. Administracinės diskrecijos turinio ir ribų nustatymo problema: naujausios tendencijos teisės teorijoje ir teismų praktikoje // Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija, Vilnius, 2012, p. 643-671.
56. A. Bakaveckas. Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis. Vilnius, 2012.
57. V. Berger. Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija. Vilnius, 1997.
58. M. A. Glendon, N. W. Gordon, Ch. Osakwe. Vakarų teisės tradicijos. Vilnius, 1993.
59. Darbo ir socialinės apsaugos teisė XXI amžiuje: iššūkiai ir perspektyvos. Vilnius. 2007.
60. I. Isokaitė. Baltijos regiono valstybių jūros erdvių reglamentavimo teisiniai ypatumai // Teisė. 2009, Nr. 73, p. 75-88.
61. H. Kelsenas. Grynoji teisės teorija. Vilnius, 2002.
62. E. Kūris. Konstitucija kaip teisė be spragų // Jurisprudencija. Mokslo darbai. 2006. Nr. 12 (90), p. 7-14.
63. E. Jarašiūnas. Konstitucija ir įstatymai: kelios interpretavimo problemos // Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Vilnius, 2002, p. 234–257.
64. E. Jarašiūnas. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius, 2003.
65. I. Jarukaitis. Pliuralistinės Europos Sąjungos ir nacionalinės teisės sistemų sąveika: konstitucinių konfliktų vengimo ir sprendimo principų paieška // Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Nr. 8 (18), 2009. Vilnius, 2010, p. 326-353,
66. A. Mączynski. Teisės aiškinimas Konstitucinio Tribunolo nutarimuose // Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo IX konferencija. Varšuva, 2005, p. 197–202.
67. G. Mesonis. Konstitucijos interpretavimo metodologiniai pagrindai. Vilnius, 2010.
68. V. Petrylaitė. Pamatiniai socialinės apsaugos teisės principai. Daktaro disertacija. Vilniaus universitetas, 2012.
69. P. Ragauskas. Konstitucinio Teismo vaidmuo įstatymų leidyboje // Teisės problemos, 2004/1, p. 8–54.
70. I. Randakevičienė. Kasacinio teismo jurisprudencija. I knyga. Baudžiamoji teisė 1995-2005. Vilnius, 2006; II knyga, Baudžiamąjį proceso teisė 1995-2005. Vilnius 2006; III knyga, Baudžiamąjį proceso teisė 2005-2008, Vilnius 2009.
71. V. Sinkevičius. Konstitucijos interpretavimo principai ir ribos // Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo IX konferencija. Varšuva, 2005, p. 151–169.
72. E. Šileikis. Konstitucinės justicijos aktų konstrukcijos pagrindai // Konstitucinės justicijos aktų konstrukcijos pagrindai. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo konferencijos medžiaga. Vilnius, 2013, p. 8-35.
73. E. Šileikis. Aktyvistinė konstitucinė justicija kaip subtili diskrecija inspiruoti teisinius modelius // Jurisprudencija. Mokslo darbai. 2006. Nr. 12 (90), p. 51–60.
74. A. Šindeikis. Žodžio laisvė ir kitos konstitucinės vertybės: pusiausvyros nustatymo problemos. Daktaro disertacija. Mykolas Romeris universitetas, 2011.
75. V. Vaičaitis. Ką nusprendė Konstitucinis Teismas pensininkų naudai“ // Teisė, 2003, Nr. 49, p. 124-133.
76. A. Vaišvila. Konstitucinis Teismas tarp legalios ir kontrabandinės teisėkūros // Kultūros barai, 2014, Nr. 7-8, p. 2–8.
77. A. Vaišvila. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius, 2000.
78. D. Valančienė. Teisės mokslas senojo ir naujojo mokslo paradigmos akivaizdoje. Daktaro disertacija. Vilniaus universitetas, 2015.

-
79. K. Valančius. Sutartys su Šventuoju Sostu: retrospektyva ir dabartis // Lietuvių katalikų mokslo akademijos metraštis. 2002, t. 21, p. 287-299.

THE SIGNIFICANCE OF THE OFFICIAL ADMINISTRATIVE DOCTRINE FOR CONSTITUTIONAL VERIFICATION OF NORMS AND OF THE OFFICIAL CONSTITUTIONAL DOCTRINE

Egidijus Šileikis*
Vilnius University

Summary

The Lithuanian legal science has not so far thoroughly considered the issue of whether the Constitutional Court is empowered under the Constitution to be not only an interpreter of the Constitution, but also such a “sovereign” interpreter of laws (as well as other acts) passed by the Seimas, decrees of the President of the Republic or government resolutions, which is not bound by the doctrine of administrative courts (or those of general jurisdiction) on the concept of the content of such laws, decrees or resolutions. It is possible both to justify and to criticise the fact that acts of the Constitutional Court do not normally indicate (directly) the administrative doctrine formed by the Supreme Administrative Court of Lithuania. The Constitutional Court (as such), separated from the courts applying to it, does not constitute an independent system of justice. The administrative doctrine created by administrative courts is very significant for the constitutional verification of norms and should more be used (reflected) in the Constitutional Court’s rulings. One should take into consideration the fact that the official administrative jurisprudence is created not only by the Supreme Administrative Court of Lithuania that considers administrative cases, but also by the Constitutional Court. The latter does so when, in constitutional justice cases, it performs the construction of the provisions of a particular (investigated or parallel) law or legal act of lower legal force categorised as belonging to the system of administrative law. If this is done on the grounds (in the context) of provisions of the Constitution, a mixed (dualistic) constitutional-administrative doctrine is formed. It is correspondingly (but not necessarily unconditionally) binding on courts. Only such interpretations formulated by the Constitutional Court should be binding without reservations on administrative courts and courts of general jurisdiction, which contain a statement that a different understanding of the legal regulation (to a certain extent) would mean the conflict of the law, consolidating (including) such a regulation, with the Constitution (so-called “constitutionally comfortable” interpretations of laws). In the context of a dialogue between courts, the journalistic and political science criticism regarding their arguments, i.e., quasi-jurisprudence, is correspondingly important. Even though, from the point of view of methodology, it is chaotic and, therefore, may not be an alternative to the judicial jurisprudence, however, it could be related (compared) with the critical studies of legal scientists, thus, it should not categorically be rejected (depreciated) as devoid of any conceptual value or as posing a threat to courts. A wider political-legal discourse could be significant for the particularisation (development) of the constitutional and administrative doctrine.

Keywords: constitutional doctrine, administrative doctrine, official jurisprudence, constitutional verification of norms, interpretation of laws, legal discourse.

Egidijus Šileikis*, Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedra, profesorius.
Egidijus Šileikis*, Vilnius University, Faculty of Law, Department of Public Law, professor.

ADMINISTRACINIO PROCESO VEIKSMINGUMO DIDINIMAS: TYRIMŲ BŪKLĖ IR PERSPEKTYVOS

Virgilijus Valančius¹

¹*Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Civilinės justicijos institutas
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 2714 593
Elektroninis paštas: v.valancius@gmail.com*

Aurimas Brazdeikis²

²*Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Privatinės teisės katedra
Saulėtekio al. 9 (I rūmai), LT-10222 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 2366 170
Elektroninis paštas: aurimas.brazdeikis@tf.vu.lt*

Airė Keturakienė³

³*Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra
Saulėtekio al. 9 (I rūmai), LT-10222 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 2366 175
Elektroninis paštas: aire.antanaityte@tf.vu.lt*

Anotacija. Šiame straipsnyje autoriai apžvelgia iki šiol atliktus tyrimus administracinio proceso srityje ir nagrinėja juose pateiktus konkrečius administracinio proceso tobulinimo siūlymus, taip pat naujas įstatymo leidėjo iniciatyvas dėl administracinio proceso veiksmingumo didinimo. Autoriai straipsnyje koncentruojasi į siūlymus, susijusius su rašytinio bei vienasmenio administracinės bylos nagrinėjimo, informacinių technologijų naudojimo išplėtimu, teismo įsakymo ir taikos sutarties institutų, modelinio proceso įdiegimu, teisingumo taisyklių pakeitimu. Analizė atliekama atsižvelgiant į administracinio proceso paspartinimo, supaprastinimo, ekonomiškumo bei didesnio prieinamumo tikslus. Straipsnyje aptariami minėtų iniciatyvų privalumai, trūkumai bei probleminiai aspektai. Autoriai taip pat pateikia savarankiškus siūlymus dėl administracinio proceso tobulinimo (reformų) bei įžvalgas dėl galimų tolimesnių mokslinių tyrimų kryptių šioje srityje.

Pagrindinės sąvokos. Administracinis procesas, modelinis procesas, veiksmingumas, reformos ir perspektyvos

IVADAS

Demokratinė valstybės sistema yra pagrįsta žmonių noru ir polinkiu bendradarbiauti, kad būtų pasiekti bendri, socialiai naudingi tikslai. Todėl kiekviena visuomenė, norėdama gyventi taikoje ir gerovėje, reikalauja iš savo narių laikytis tam tikrų nustatytų elgesio standartų¹. Pastarųjų įgyvendinimo užtikrinimui naudojamos ir viešosios teisės normos. Materialinėmis viešosios teisės normomis, naudojant imperatyvųjį reguliavimo metodą,

¹ LINDBLOM, P. H. Individual Litigation and Mass Justice: A Swedish Perspective and Proposal on Group Actions in Civil Procedure // *The American Journal of Comparative Law*, 1997, t. 45, p. 806-807.

dažnai reguliuojami ir (arba) saugomi svarbiausi visuomeniniai gėriai – aplinkos apsauga, žmonių socialinė gerovė, viešieji finansai ir jų naudojimas ir t. t. Šių normų laikymasis, apimantis ne tik privačius asmenis, bet ir valstybės valdžios institucijas, reikšmingai prisideda prie darnaus socialinių institutų palaikymo. Tokiu būdu užtikrinamas nuolatinis visuomenės vystymasis, atsižvelgiant į sprendimus, priimtus demokratinės politinės sistemos metodais.

Tačiau teisės normos tikslas ne visada yra asmens elgesio kontrolė. Atitinkama teisine nuostata gali būti siekiama garantuoti atlygį tiems, į kurių interesus buvo pasikėsinta, arba atpildą tiems, kurie į juos pasikėsino. Norint pasiekti teisinio reguliavimo tikslus, reguliacinių ir sankcijų (*sensu lato*)² nustatančių teisės normų, taikomų pažeidus reguliacines normas, įtvirtinimas yra būtinas. Nors dauguma žmonių laikosi demokratinės procesų metu priimtų sprendimų (pvz., įstatymų, kitų teisės aktų), nesusimąstydami apie jiems gresiančias teisinio poveikio priemones, tačiau kitiems tokių sankcijų egzistavimas yra svarbus veiksnys pasirenkant tam tikrą elgesio modelį. Daugelyje sričių galima išvystyti akivaizdų ryšį tarp (veiksmingų) sankcijų bei polinkio laikytis elgesio taisyklių. Taigi teisės laikymasis sociume gali būti neįmanomas, jei sankcijų už jos pažeidimus taikymas yra negalimas arba neveiksmingas³.

Vis dėlto vien tik sankcijas įtvirtinančių teisės normų taip pat nepakanka. Turi būti sukurtas ir efektyvus teisinio poveikio priemonių taikymo mechanizmas, nes tik iki galo realizuota teisės norma galima pasiekti jai keliamus teisinius ir socialinius tikslus. Viešosios teisės kontekste tai reiškia, kad turi egzistuoti ne tik veiksminga viešųjų institucijų, be kita ko, galinčių taikyti atitinkamas sankcijas, sistema. Asmenims turi būti suteikta galimybė ir patiems asmeniškai gintis nuo viešosios teisės garantuojamų subjektinių teisių ar saugomų interesų pažeidimo bei reikalauti taikyti su tuo susijusius teisinius padarinius. Valdingus įgaliojimus turinčios institucijos, kurių vystymąsi M. Cappelletti dar XX a. devintajame dešimtmetyje iš esmės apibūdino kaip įtikinėjimo, o galbūt net ir priespaudos administracinio aparato gigantizmą⁴, šiuolaikiniame visuomenėje vis dažniau ir dažniau, dėl savo nuolatinės plėtros kontroliuojamų ir (arba) prižiūrimų visuomenės gyvenimo sričių, gali pažeisti asmenų, sąveikaujančių su jomis, teises ar interesus. Todėl natūralu, kad valstybė privalo garantuoti ir tokių teisinių mechanizmų egzistavimą, kurie teisinio poveikio priemones galėtų taikyti pačios valstybės administracinio aparato atžvilgiu. Ir šis mechanizmas, kaip minėta, negali būti bet koks. Jis turi būti efektyvus. Jei įstatymų leidėjas nesuteiktų veiksmingų priemonių privatiems asmenims įgyvendinti savo reikalavimų dėl pažeistų teisių ar interesų, ypač kai jų pažeidėjas yra valdžios institucija, iškilų reali grėsmė pakirsti pasitikėjimą teisine sistema, valstybe ir demokratija. Europos Tarybos Ministrų Komitetas 2004 m. gruodžio 15 d. rekomendacijos Rec 2004(20) „Dėl administracinių aktų teisminės kontrolės“ preambulėje visiškai pagrįstai nurodė, kad efektyvi administracinių aktų teisminė peržiūra yra esminis žmogaus teisių apsaugos sistemos elementas⁵.

² Pabrėžtina, kad sankcijos samprata nėra vienareikšmė. Pati bendriausia teisinės sankcijos reikšmė – tai valstybės reakcija į teisės normos adresato veiksmus. Tokia (plačiausia) teisinės sankcijos interpretacija apima sankciją kaip įsakymų patvirtinimą (1), sankciją kaip veiksmų teisinio reikšmingumo nepripažinimą (2) bei sankciją kaip poveikio teisinių imperatyvų adresatui priemonę arba sankciją siaurąja prasme (3). Žr. LASTAUSKIENĖ, G. Teisinė sankcija kaip daugiareikšmė teisinė kategorija // *Jurisprudencija*, 2003, nr. 41(33), p. 7–14. Šiame skyriuje sankcijos kategorija, jei nenurodyta arba iš vartojimo konteksto neišplaukia kitaip, vartojama plačiąja prasme.

³ LINDBLOM, P. H. Individual Litigation and Mass Justice: A Swedish Perspective and Proposal on Group Actions in Civil Procedure // *The American Journal of Comparative Law*, 1997, t. 45, p. 807.

⁴ CAPPELLETTI, M. *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Oxford, 1989, p. 18.

⁵ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the

Atrodo, kad Lietuvos įstatymų leidėjas aptariamam aspektu savo atsakomybę visuomenei suvokė. Jau daugiau kaip penkiolika metų Lietuvoje funkcionuoja administracinių teismų sistema, kurios pagrindinė paskirtis yra užtikrinti asmens teisių ar saugomų interesų gynimą viešųjų (administracinių) teisinių santykių srityje, t. y. santykiuose su sudėtingu ir stipriu valstybės valdžios (administraciniu) aparatu. Administraciniai teismai savo sprendimais ne tik sprendžia konfliktus dėl teisės viešojo administravimo srityje, t. y. retrospektyviai (dėl praeityje įvykusių įvykių) taiko teisinės gynybos priemones (reparacinė (individualioji) administracinės justicijos funkcija, daranti poveikį vidiniams, t. y. ginčo šalių, teisiniams santykiams). Savo priimamais sprendimais ir pateikiamu teisės aiškinimu administraciniai teismai, be kita ko, ir pozityviai bei į ateitį nukreiptu būdu reguliuoja tiek privačių asmenų, tiek viešojo administravimo institucijų veiklą (prevencinė (viešoji) funkcija, daranti išorinį poveikį ir valdžios įstaigoms, ir privatiems asmenims, esantiems panašioje, kaip ginčo šalys, padėtyje). Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininkas R. Piličiauskas yra taikliai pastebėjęs, kad „administraciniai teismai ne tik sprendžia konkrečius ginčus, bet per savo formuojamą praktiką drausmina valstybės biurokratinį aparatą, skatina ir pačią valstybę pasitempti, nepiktnaudžiauti įgaliojimais, laikytis gero administravimo reikalavimų“⁶.

Įrodinėti, kad administracinių bylų nagrinėjimo teismuose procesinės taisyklės ir realus teisminis procesas turi esminę reikšmę materialiosios viešosios teisės veiksmingumui, be jokios abejonės, reikštų įrodinėti truizmą. Be to, nors teismas kiekvienoje byloje turi siekti teisingumo, t. y. kad teisės normos bus tinkamai pritaikomos tikriems faktams, tačiau reikia sutikti su A. Zuckermanu, jog vieningas teisingumo matas neegzistuoja. Kaip pastebėjo J. Rawlsas, nors yra nepriklausomas (išorinis) kriterijus teisingam rezultatui (t. y. tikri faktai ir teisingas teisės pritaikymas), bet nėra įmanoma procedūra, kuri tikrai privestų prie jo. Proceso sistema gali siekti tikrųjų faktų nustatymo ir tinkamo teisės pritaikymo jiems, bet ji negali užtikrinti, kad nebus padaryta klaidų. Taigi mes negalime tikėtis tobulo teisingumo, tačiau galime ir turime reikalauti teisingo proceso, kuris, savo ruožtu, galimas net ir tais atvejais, kai sistema kartais padaro klaidų. Mūsų pasitikėjimas, kad individualus sprendimas yra teisingas, kad jis atitinka faktą ir teisę, paprastai yra funkcija mūsų tikėjimo procesu, kuris davė konkretų rezultatą, jo akceptavimu, pasitenkinimu priemonių, kurios buvo panaudotos procese, adekvatumu užtikrinti protingą sprendimo teisingumo lygmenį⁷. Taigi administracinio proceso veiksmingumas yra neišvengiama šiuolaikinės justicijos būtinybė, viena iš svarbiausių administracinės justicijos egzistavimo valstybėje prielaidų ir sąlygų. Būtent apie tyrimus bei perspektyvas šioje srityje ir bus kalbama šiame straipsnyje.

Prieš pereinant prie konkrečių klausimų aptarimo, autorių nuomone, verta taip pat priminti, kad Lietuvos teisės moksle egzistuoja ir nemažai tyrinėta administracinio proceso

Ministers' Deputies // <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=COE> (prisijungta 2014 m. spalio 20 d.).

⁶ AMBRASAITĖ-BALYNIENĖ, G.; et al. *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*. Vilnius, 2010, p. 13.

⁷ Žr. ZUCKERMAN, A. *Zuckerman on civil procedure: principles of practice*. London: Sweet and Maxwell, 2006, p. 3–15; ZUCKERMAN, A. A. S. *Justice in Crisis: Comparative Dimensions of Civil Procedure // Civil justice in crisis: comparative perspectives of civil procedure*. Ed. by Adrian A. S. Zuckerman. Oxford: Oxford university press, 1999, p. 3–10; ZUCKERMAN, A. A. S. *Assessment of Cost and Delay – A Multi-National Perspective // Procedural law on the threshold of a new millennium*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2002, p. 167–169; ZUCKERMAN, A. A. S. *Quality and Economy in Civil Procedure. The Case for Commuting Correct Judgments for Timely Judgments // Oxford Journal of Legal Studies*, 1994, t. 14, nr. 3, p. 353–387.

sampratos problematika⁸. Su tuo susiję darbai – tai pakankamai reikšminga viešosios teisės tyrimų dalis, kuri negali būti nepastebėta. Vis dėlto šio klausimo plačiau neaptarinėsime ir apsiribosime pasakydami, kad šiame straipsnyje autoriai remiasi „siaura“ administracinio proceso samprata. Kitaip tariant, administracinis procesas suvokiamas kaip pažeistų ar ginčijamų teisių arba įstatymų saugomų interesų viešosios teisės srityje gynimo procesas administraciniuose teismuose.

Šiuo ribotos apimties darbu nesiekama, o juo labiau nėra įmanoma aptarti visų tyrinėjimų, susijusių su administracinio proceso veiksmingumu. Kadangi autoriai yra ne tik mokslininkai, bet ir tampriai susiję su teismų praktika, tai lėmė, kad jie šiuo atveju siekė apžvelgti tik kai kuriuos labiau pragmatinius, t.y. į teismo proceso paspartinimą, supaprastinimą, teisingumo priartinimą prie žmogaus orientuotus, administracinio proceso tobulinimo siūlymus.

RAŠY TINIS PROCESAS KAIP ADMINISTRACINĖS JUSTICIJOS VEIKSMINGUMĄ DIDINANTI PRIEMONĖ

Kaip matyti iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – ir Vyriausiasis administracinis teismas) statistikos rodiklių 2005–2009 metais⁹, šiuo laikotarpiu administracinių bylų, gaunamų minėtame teisme, didėjimas priminė sprogimą. Bylų per šiuos metus padaugėjo daugiau kaip du kartus. Todėl neatsitiktinai viešosios teisės moksle imta svarstyti ir siūlyti būdus, kaip paspartinti administracinių bylų nagrinėjimą ir tokiu būdu procesą administraciniuose teismuose padaryti veiksmingesniu. Juk lėtas (pavėluotas) teisingumas dažnai gali apskritai reikšti neteisingumą (angl. *justice delayed is justice denied*).

Šioje srityje visų pirma paminėtina J. Paužaitės–Kulvinskienės monografija¹⁰. Autorė dar 2005 m. prognozavo administracinių teismų darbo krūvio didėjimą ir pateikė pasiūlymus, kaip būtų galima užtikrinti administracinio proceso operatyvumą: grupės ieškinys, pavyzdinis (modelinis) procesas, taikos sutartis, bylos rašytinio nagrinėjimo principo išplėtimas, privalomo vienasmenio bylos nagrinėjimo pirmosios instancijos teisme įvedimas¹¹. Tačiau tenka pastebėti, kad minėti klausimai J. Paužaitės–Kulvinskienės darbe buvo aptarti pakankamai glaustai ir tokiu būdu sudarė (ir sudaro) pagrindą tolimesniems ir gilesniems tyrinėjimams bei mokslinei diskusijai šioje srityje.

Jau faktiškai didėjant Vyriausiojo administracinio teismo darbo krūviui, 2006 m. pasirodė du administracinės justicijos raidos perspektyvoms aktualūs ir moksliniu požiūriu reikšmingi G. Ambrasaitės–Balynienės moksliniai straipsniai, kuriuose buvo analizuojamos teisės kreiptis į Vyriausiąjį administracinį teismą ribojimo galimybės¹² bei pagrindinės

⁸ Pvz., VALANČIUS, V.; NORKUS, R. Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos // *Justitia*, 2005, nr. 3, p. 2–12; ŠEDBARAS, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius, 2006; ŽILINSKAS, D. Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai aspektai // *Jurisprudencija*, 2000, nr. 17(9), p. 108–116; RAIŽYS, D. *Procesas pirmosios instancijos administraciniame teisme*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2008, p. 13–21.

⁹ Žr. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 metų metinis pranešimas* // <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-metiniai-pranesimai.html> (prisijungta 2014 m. spalio 10 d.).

¹⁰ PAUŽAITĖ–KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius, 2005.

¹¹ PAUŽAITĖ–KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius, 2005, p. 225–226 ir kt.

¹² AMBRASAITĖ, G. Apeliacija administraciniame procese: teisės kreiptis į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą ribojimo galimybės // *Jurisprudencija*, 2006, nr. 6(84), p. 41–47.

apeliacijos Lietuvos administraciniame procese reformos kryptys¹³. Savo tyrinėjimus su administracinio proceso efektyvumu susijusiais klausimais ši autorė tęsė ir toliau. Šiuo aspektu atkreiptinas dėmesys į jos darbą „Administracinių teismų veiklos dešimtmečio iššūkiai: kaip užtikrinti administracinės justicijos veiksmingumą nuolat augančio teismų darbo krūvio sąlygomis“¹⁴. Šiame darbe, remdamasi užsienio valstybių patirtimi, autorė *inter alia* siūlė nustatyti, kad Vyriausiajame administraciniame teisme pakaktų įtvirtinti galimybę bylą nagrinėti žodinio proceso tvarka, jei taip nusprendžia bylą nagrinėjantis teismas. Šalies prašymas skirti žodinį bylos nagrinėjimą neturėtų būti privalomas.

Minėtų autorių tyrinėjimai neliko be atgarsio. 2012 m. balandžio 17 d. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 47, 84, 85, 97, 127, 130, 137, 138, 139, 150, 154 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Įstatymo papildymo 47-1 straipsniu įstatymo 8 straipsniu¹⁵ pakeista Administracinių bylų teisenos įstatymo 137 straipsnio 1 dalis. Šioje dalyje nustatyta, kad apeliacinis skundas Vyriausiajame administraciniame teisme nagrinėjamas rašytinio proceso tvarka, t. y. nekviečiant į nagrinėjimą teisme proceso dalyvių ir jiems nedalyvaujant, išskyrus atvejus, kai teismas pripažįsta, kad žodinis bylos nagrinėjimas yra būtinas. Proceso šalys apeliaciniame skunde, atsiliepime į apeliacinį skundą arba kitame procesiniame dokumente gali pateikti motyvuotą prašymą nagrinėti bylą žodinio proceso tvarka, tačiau atsižvelgti į šį prašymą teismui neprivaloma. Kitaip tariant, bendroji taisyklė, pagal kurią procesas Vyriausiajame administraciniame teisme paprastai vyko laikantis žodinio bylos nagrinėjimo principo, pakeista į taisyklę, kad apeliacinis procesas yra rašytinis, išskyrus, kai teismas pripažįsta žodinio nagrinėjimo būtinybę.

Toks pakeitimas sveikintinas. Rašytinis bylos nagrinėjimas apeliacinės instancijos administraciniame teisme vyrauja daugelio Europos valstybių administracinių justicijų sistemose¹⁶. Be to, siauras rašytinio proceso panaudojimas ir daugelio apeliacinių bylų nagrinėjimas žodinio proceso tvarka akivaizdžiai lemia dideles asmenų, besikreipiančių į teismą su apeliaciniiais skundais, bylinėjimosi išlaidas (atlyginimas teismo posėdyje bylos šaliai atstovaujantiui advokatui, vykimo į teismo posėdžio vietą išlaidos, prarastos darbo pajamos už laiką, sugaištą teismo posėdyje ir pan.), ilgina procesinius galutinio sprendimo priėmimo terminus ir atitinkamai apsunkina veiksmingos ir prieinamos teisės į apeliaciją įgyvendinimą. Žodinis administracinės bylos nagrinėjimas proceso ekonomiškumo bei operatyvumo prasme tam tikrais atvejais nėra tikslingas atsižvelgiant ir į tai, jog dauguma reikšmingų administracinei bylai faktinių aplinkybių būna nustatytos ir ištytos jau pirminėje ginčo stadijoje, t. y. pirmosios instancijos teisme, o neretai – ir ikiteisminėse ginčų nagrinėjimo institucijose, dalis kurių Europos Sąjungos teisės prasme yra pripažįstamos nepriklausomu ginčus sprendžiančiu tribunolu¹⁷. Apeliacinės instancijos teisme paprastai

¹³ AMBRASAITĖ, G. Apeliacija Lietuvos administraciniame procese: pagrindinės reformos kryptys // *Jurisprudencija*, 2006, nr. 4(82), p. 13–20.

¹⁴ AMBRASAITĖ-BALYNIENĖ, G.; *et al.* *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*. Vilnius, 2010, p. 102-117.

¹⁵ Valstybės žinios (toliau – ir *Žin.*), 2012, Nr. 50-2442.

¹⁶ Plačiau žr. ERGEC, R. Preventing backlog in administrative justice. General Report // *Preventing backlog in administrative justice*. XXIInd Congress of the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union. Luxembourg: Imprimerie Centrale, 2010, p. 37-39. Taip pat žr. nacionalinius pranešimus Europos Sąjungos Valstybių Tarybų ir Aukščiausių Administracinių Jurisdikcijų Asociacijos 22-ajam koliokviumui „Preventing backlog in administrative justice“, vykusiam Liuksemburge, 2010 m. birželio 7-8 d. // http://www.juradmin.eu/en/colloquiums/colloq_en_22.html (prisijungta 2014 m. spalio 15 d.).

¹⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas 2010 m. spalio 21 d. priėmė sprendimą byloje *Nidera Handelscompagnie BV* prieš *Valstybinę mokesčių inspekciją prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*,

sprendžiami tik teisės, o ne fakto klausimai (naujų įrodymų pateikimas bei rėmimasis naujomis faktinėmis aplinkybėmis apeliacinėje instancijoje yra ribojamas¹⁸), todėl šalių atvykimas į teismo posėdį ir žodinis bylos nagrinėjimas dažnai yra perteklinis, jo metu neretai pakartojami procesiniuose dokumentuose išdėstyti ginčo šalių argumentai. Naujasis teisinis reguliavimas pagal turinį taip pat iš esmės neprieštarauja Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijai (toliau – ir Konvencija).

Nepaisant tikrai pozityvių rašytinio bylos nagrinėjimo Vyriausiajame administraciniame teisme aspektų, šio straipsnio autoriai vis dėlto norėtų atkreipti dėmesį į tai, kad šiuo instrumentu turėtų būti naudojama atsakingai ir apdairiai. Teismo tikslas – vykdyti teisingumą, kuriam, kaip minėta, turi reikšmės ir tai, ar teismo procesas ir procesinės taisyklės, dėl kurių prieinama prie galutinio rezultato, bus sąžiningos ir teisingos, galinčios protingai ir adekvačiai užtikrinti teisingą ir sąžiningą teismo procesą. Žodinis teismo procesas tam, be jokios abejonės, atitinkamais atvejais gali pasitarnauti, pavyzdžiui, kai iškyla pasitikėjimo pirmosios instancijos teisme parodymus ar paaiškinimus davusiu asmeniu ar pareigūnu klausimas. Juolab kad ir Europos Žmogaus Teisių Teismas yra pažymėjęs, kad jei apeliacinės instancijos teismas turi pasisakyti fakto klausimu, ar žodinis procesas yra būtinas, sprendžiama pagal tai, ar jis reikalingas siekiant užtikrinti sąžiningą teismo procesą¹⁹. Teisės doktrinoje pastebima, kad tais atvejais, kai Europos Žmogaus Teisių Teismas žodinį procesą apeliacinėje instancijoje pripažino privalomu, pareiškėjas, o ne jo teisininkas, dažniausiai pageidavo asmeniškai dalyvauti teikiant įrodymus, duodant parodymus ar kitaip padedant teismui. Be to, reikšmės turi bylos svarba pareiškėjui. Kai apeliaciniame skunde keliami teisės klausimai, žodinis bylos nagrinėjimas apeliacinėje instancijoje paprastai yra nebūtinas²⁰.

Pastebėtina ir tai, kad pagal ABTĮ 137 straipsnio 1 dalį (2012 m. balandžio 17 d. įstatymo Nr. XI-1973 redakcija) proceso šalys apeliaciniame skunde, atsiliepime į apeliacinį skundą arba kitame procesiniame dokumente gali pateikti motyvuotą prašymą nagrinėti bylą žodinio proceso tvarka, tačiau šis prašymas teismui nėra privalomas. Ši nuostata taip pat turi gana svarbią reikšmę.

Pirma, kai yra pateikiamas motyvuotas prašymas dėl bylos nagrinėjimo žodžiu, teismas privalo tokį prašymą objektyviai ir nešališkai išnagrinėti. Ta aplinkybė, kad teismo (teisėjo) darbo krūvis yra didelis, neturėtų būti pakankamu pagrindu tokį prašymą atmesti. Be to, nusprendęs nerengti žodinio bylos nagrinėjimo net ir esant šalies motyvuotam prašymui, teismas turi argumentuoti tokį savo pasirinkimą, pvz., baigiamajame teismo akte. Tokia pareiga išplaukia iš bendrosios teismo pareigos pagrįsti (motyvuoti) savo priimamus sprendimus. Tinkama teismo argumentacija, atskleidžianti bylos specifinį pobūdį, kuris rodo, kad žodinis procesas konkrečiu atveju nėra būtinas sąžiningam teismo procesui užtikrinti,

Nr. C-385/09, kurioje Mokestinių ginčų komisija Europos Sąjungos teisės prasme prilyginta teisminei institucijai.

¹⁸ Administracinių bylų teisenos įstatymo 130 str. 6 d. nustatyta: „Apeliaciniame skunde negalima kelti reikalavimų, kurie nebuvo pareikšti nagrinėjant bylą pirmosios instancijos teisme. Naujais reikalavimais nelaikomi reikalavimai, neatsiejamai susiję su jau pareikštais reikalavimais.“ Administracinių bylų teisenos įstatymo 138 str. 3 d. nustatyta: „<...> Nauji įrodymai, kurie nebuvo pateikti pirmosios instancijos teisme, tiriami tik tai tuo atveju, jeigu teismas pripažįsta pagrįstomis priežastis, dėl kurių tai nebuvo padaryta anksčiau, arba kai naujų įrodymų pateikimo būtinybė iškilo vėliau.“

¹⁹ Žr., pvz., Europos Žmogaus Teisių Teismo 1998 m. gegužės 26 d. sprendimas byloje *Ekbatani prieš Švediją*, pareiškimo Nr. 10563/83.

²⁰ HARRIS, D. J.; *et al.* *Law of the European Convention on Human Rights* (Second Edition). Oxford, 2009, p. 275.

sudarytų reikiamas prielaidas išvengti Europos Žmogaus Teisių Teismo kritikos ir pripažinimo, kad konkrečiu atveju buvo pažeista Konvencija²¹.

Antra, jei šalis neprašo skirti žodinio bylos nagrinėjimo, tokį jos elgesį, atsižvelgiant į Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką²², būtų galima traktuoti kaip nebylą savo teisės į žodinį bylos nagrinėjimą atsisakymą. Taigi asmenys, norintys, kad byla būtų nagrinėjama žodžiu teismo posėdyje, turi prašyti, kad byla būtų nagrinėjama laikantis būtent tokios tvarkos, be kita ko, pateikdami atitinkamus motyvus, kodėl tai būtina daryti. Tačiau tokio prašymo nebuvimas neturėtų reikšti, kad teismas negali pats savo iniciatyva skirti bylą nagrinėti žodinio proceso tvarka. Kaip yra pastebėjęs Europos Žmogaus Teisių Teismas, šalies atsisakymas nuo žodinio nagrinėjimo nėra reikšmingas, kai egzistuoja svarbios viešojo intereso aplinkybės, reikalaujančios tokio (žodinio) teismo proceso²³.

Analizuojant Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo iki šiol suformuotą Administracinių bylų teisenos įstatymo 137 straipsnio 1 dalies taikymo praktiką minėtų pastebėjimų kontekste, ji vertintina iš principo teigiamai. Spręsdamas tenkinti ar netenkinti prašymą dėl žodinio bylos nagrinėjimo, administracinis teismas atlieka išsamią analizę. Jis atsižvelgia į šiuos aspektus: ar bylos proceso šalių pozicija nagrinėjamoje byloje yra išsamiai ir aiškiai išdėstyta raštu į bylą pateiktuose procesiniuose dokumentuose; ar yra aiški ginčo esmė; ar buvo realizuota proceso šalių teisė būti išklausytam; ar proceso šalys (jų atstovai) turėjo galimybę dalyvauti (dalyvavo) bylos žodiniame nagrinėjime pirmosios instancijos teisme ir davė paaiškinimus teismui; ar bylos nagrinėjimo pirmosios instancijos teisme metu, tiek apeliacinio proceso metu proceso šalys turėjo visas galimybes pasinaudoti turimomis procesinėmis teisėmis (teikti paaiškinimus, įrodymus ir kt.); ar byla pirmą kartą nagrinėjama pirmosios instancijos teisme ir (ar) apeliacinėje instancijoje; ar pirmosios instancijos teisme byla buvo nagrinėjama žodinio proceso tvarka; ar pirmosios instancijos teisme buvo kviečiami ir apklausiami liudytojai; ar byloje nenumatytos išskirtinės aplinkybės, kurios patvirtintų būtinybę pakartotinai išklausti šalies paaiškinimus ar apklausti liudytojus; ar proceso šalys savo prašymą (pakankamai) motyvavo; ar egzistuoja aplinkybės, liudijančios poreikį byloje išsiaiškinti bei ištirti papildomas bylai reikšmingas aplinkybes; ar būtina užtikrinti šalių procesines teises; ir kt.²⁴ Administraciniai teismai ir ateityje turėtų atlikti

²¹ Žr., pvz., Europos Žmogaus Teisių Teismo Didžiosios kolegijos 2006 m. lapkričio 23 d. sprendimą byloje *Jussila prieš Suomiją*, pareiškimo Nr. 73053/01.

²² Europos Žmogaus Teisių Teismo 1990 m. vasario 21 d. sprendimas byloje *Håkansson ir Stuesson prieš Švediją*, pareiškimo Nr. 11855/85.

²³ Žr., pvz., Europos Žmogaus Teisių Teismo 1997 m. gegužės 28 d. sprendimas byloje *Pauger prieš Austriją*, pareiškimo Nr. 53/1996/672/858.

²⁴ Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. rugsėjo 22 d. nutartį administracinėje byloje *R. S. prieš Lietuvos valstybę*, Nr. A²⁶¹-928/2014, kat. 15.2.3.2; 2014 m. rugsėjo 18 d. nutartį administracinėje byloje *A. K. prieš Kauno miesto savivaldybę*, Nr. A⁴³⁸-477/2014, kat. 15.2.3.2; 2014 m. rugsėjo 17 d. nutartį administracinėje byloje *UAB „Banga Electronics“ prieš Muitinės departamentą prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*, Nr. A²⁶¹-858/2014, kat. 9.3.3.3; 2014 m. rugsėjo 16 d. nutartį administracinėje byloje *R. C. prieš Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos*, Nr. A⁸²²-561/2014, kat. 4.5; 14.7; 38; 2014 m. rugpjūčio 28 d. sprendimą administracinėje byloje *K. R. prieš Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministeriją*, Nr. A¹⁴⁶-1283/2014, kat. 6.6.1; 2014 m. rugpjūčio 25 d. nutartį administracinėje byloje *G. G. prieš Lietuvos valstybę*, Nr. A⁵⁷⁵-897/2014, kat. 15.2.3.2; 2014 m. rugpjūčio 18 d. nutartį administracinėje byloje *V. K. prieš Lukiškių tardymo izoliatorių-kalėjimą*, Nr. A⁵⁷⁵-605/2014, kat. 21; 2014 m. liepos 17 d. nutartį administracinėje byloje *D. B. prieš Turto vertinimo priežiūros tarnybą*; Nr. A⁶⁶²-1328/2014, kat. 38; 2014 m. birželio 11 d. nutartį administracinėje byloje *UAB Įmonių bankroto administravimo ir teisinių paslaugų biuras prieš Įmonių bankroto valdymo departamentą prie Ūkio ministerijos*, Nr. A⁸⁵⁸-392/2014, kat. 38; 2014 m. gegužės 27 d. nutartį administracinėje byloje *V. G. prieš Nacionalinę žemės tarnybą prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos*, Nr. A⁷⁵⁶-820/2014, kat. 16.1; 2014 m. gegužės 8 d. nutartį administracinėje byloje *O. K. prieš Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos*, Nr. A⁴³⁸-659/2014, kat. 4.5; 2014 m. vasario 27 d.

individualią poreikio nagrinėti bylą žodžiu analizę, nepasiduoti traukai rengti vien tik rašytinius posėdžius, prašymus dėl žodinio nagrinėjimo atmetant standartizuotais, šabloniniais argumentais. Galima pasidžiaugti, kad Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika patvirtina, jog tam tikros bylų kategorijos, siekiant užtikrinti veiksmingą žmogaus teisių apsaugą bei sąžiningą teismo procesą, beveik visada nagrinėjamos žodinio proceso tvarka (pvz., dėl užsieniečių sulaikymo).

Mūsų manymu, pagrindu nerengti žodinio proceso taip pat galėtų būti (iki šiol administracinių teismų neakcentuotas) akivaizdus apeliaciniame skunde pareikštų reikalavimų (ne)pagrįstumas. Konvencijos taikymo praktikoje suderinamu su Konvencija yra pripažintas net teisės kreiptis į teismą apribojimas šia savo teise piktnaudžiaujantiems asmenims²⁵. Tokiu būdu, t. y. atsisakant skirti rašytinį nagrinėjimą akivaizdžiai pagrįstų arba nepagrįstų apeliacinių skundų atveju, būtų iš dalies įgyvendinami jau minėtos G. Ambrasaitės–Balynienės siūlymai nustatyti specialias (supaprastintas) procedūras „akivaizdžioms“ byloms nagrinėti²⁶.

Tęsiant rašytinio bylos nagrinėjimo administraciniuose teismuose taisyklės išplėtojimo galimybę, autorių nuomone, verta priminti, kad Europos Sąjungos valstybėse procesas paprastai vyksta raštu ir pirmosios instancijos administraciniuose teismuose (pvz., Suomija, Kipras, Austrija, Ispanija, Portugalija, Švedija, Jungtinė Karalystė²⁷). Todėl vertas tolesnių svarstymų ir diskusijų G. Ambrasaitės–Balynienės²⁸ pasiūlymas numatyti galimybę raštu administracines bylas nagrinėti ir pirmosios instancijos administraciniame teisme, išskyrus atvejus, kai teismas nusprendžia kitaip arba to reikalauja bylos šalimi esantis privatus asmuo. Juolab kad Europos Žmogaus Teisių Teismo Didžioji kolegija 2006 m. lapkričio 23 d. sprendime *Jussila prieš Suomiją* neįžvelgė Konvencijos pažeidimo, kai Suomijos pirmosios instancijos administracinis teismas pareiškė bylą dėl mokesstinės baudos išnagrinėjo rašytinio proceso tvarka. Teismas, be kita ko, nurodė, jog neabejoja, kad patikrinimas, ar mokesčių mokėtojas pateikė tikslią ataskaitą apie savo veiksmus ir kad patvirtinantys dokumentai buvo tinkamai pateikti, dažnai gali būti veiksmingiau atliekamas raštu nei diskusijoje žodžiu. Šiame sprendime teismas atkreipė dėmesį į administracinius, muitinės, konkurencijos ir kitus finansinius nusižengimus, kurie patenka į Konvencijos 6 straipsnio veikimo sritį, bet nepriklauso tradicinės baudžiamosios teisės kategorijoms, ir iš esmės nurodė, kad tokiose bylose žodinis teismo procesas gali būti nereikalingas. Europos Žmogaus Teisių Teismas taip pat yra išaiškinęs, kad nacionalinės institucijos gali atsižvelgti į ekonomiškumo ir veiksmingumo reikalavimus bei yra konstatavęs, jog, pavyzdžiui, sistematiškas (žodinių) posėdžių skyrimas gali būti kliūtis išskirtiniam atidumui, kuris reikalingas socialinės apsaugos bylos išnagrinėjimui, ir galiausiai gali užkirsti kelią

sprendimą administracinėje byloje *I. K prieš Turto vertinimo priežiūros tarnybą*, Nr. A⁴⁹²-623/2014, kat. 1.2., ir kt.

²⁵ ZUCKERMAN, A. *Zuckerman on civil procedure: principles of practice*. London: Sweet and Maxwell, 2006, p. 67.

²⁶ AMBRASAITĖ-BALYNIENĖ, G.; et al. *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*. Vilnius, 2010, p. 102-117.

²⁷ ERGEC, R. Preventing backlog in administrative justice. General Report // *Preventing backlog in administrative justice*. XXIInd Congress of the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union. Luxembourg: Imprimerie Centrale, 2010, p. 37-39

²⁸ AMBRASAITĖ-BALYNIENĖ, G.; et al. *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*. Vilnius, 2010, p. 111.

įgyvendinti Konvencijos 6 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą teisę į bylos išnagrinėjimą per protingą terminą²⁹.

Vis dėlto, autorių nuomone, kyla klausimas, ar G. Ambrasaitės–Balynienės siūlomas sprendimas, kad tik privačios šalies prašymas automatiškai turėtų lemti bylos nagrinėjimą žodžiu pirmosios instancijos teisme, būtų suderinamas su procesinio lygiateisiškumo principu. Tiek privačių šalių, tiek viešojo administravimo institucijų procesinės teisės iš esmės turėtų būti vienodos, o vienos iš šių grupių teisių apribojimas turėtų būti pateisinamas pakankamai svariais ir įtikinamais argumentais. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ne kartą yra pabrėžęs, kad Konstitucijoje įtvirtintas visų asmenų lygybės įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams principas yra vienas pagrindinių konstitucinių principų, kuris savo ruožtu glaudžiai siejasi su kitais konstituciniais principais bei nuostatomis. Šio principo turi būti laikomasi ir leidžiant įstatymus, ir juos taikant. Šis principas nepaneigia to, kad įstatyme gali būti nustatytas nevienodas teisinis reguliavimas tam tikrų asmenų kategorijų, esančių skirtingose padėtyse, atžvilgiu. Tačiau konstitucinis visų asmenų lygybės įstatymui principas būtų pažeistas, jeigu tam tikra grupė asmenų, kuriems yra skiriama teisės norma, palyginti su kitais tos pačios normos adresatais, būtų kitaip traktuojama, nors tarp tų grupių nėra tokio pobūdžio ir tokios apimties skirtumų, kad toks nevienodas traktavimas būtų objektyviai pateisinamas. Diferencijuotas teisinis reguliavimas, kai jis taikomas tam tikroms vienodais požymiais pasižyminčioms asmenų grupėms, jeigu juo siekiama pozityvių, visuomeniškai reikšmingų tikslų arba jeigu tam tikrų ribojimų ar sąlygų nustatymas yra susijęs su reguliuojamų visuomeninių santykių ypatumais, savaime nėra laikytinas diskriminaciniu (pvz., Konstitucinio Teismo 2009 m. kovo 2 d. nutarimas³⁰). Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat yra nurodęs, kad vien galimybė identifikuoti objektyvius skirtumus tarp tam tikrų asmenų grupių ne visada gali būti vertinama kaip pakankamas pagrindas konstatuoti, jog diferencijuotu traktavimu nepažeidžiami lygiateisiškumo principo reikalavimai – skirtumai turi būti tokio pobūdžio ir apimties, kad dėl to teisinio reguliavimo diferencijavimas būtų objektyviai pateisinamas, be kita ko, ir, pavyzdžiui, siekiant visuomeniškai svarbių tikslų ir pan.³¹

Apibendrinant tai, kas paminėta anksčiau, minėtos autorės darbuose mes pasigendame argumentų, kodėl viešojo administravimo institucijoms turėtų būti nustatytos siauresnės galimybės „gauti“ žodinį procesą pirmosios instancijos administraciniuose teismuose, t. y. jų prašymai iš esmės neturėtų saistyti teismo, kai tuo tarpu jų „priešininkų“ procese prašymas dėl žodinio bylos nagrinėjimo teismui būtų privalomas.

Remiantis minėtais argumentais, autorių nuomone, taip pat turėtų būti diskutuojamas bei tobulinamas 2014 m. gruodžio 1 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybei pateiktas svarstyti Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 pakeitimo įstatymo projektas (toliau – ir 2014 m. gruodžio 1 d. Projektas)³², kuriuo, be kita ko, siekiama praplėsti rašytinio proceso taikymo galimybes pirmosios instancijos administraciniuose teismuose. 2014 m. gruodžio 1 d. Projekto 78 straipsnyje numatoma galimybė teismui nagrinėti bylą rašytinio proceso tvarka, kai *pareiškėjas* (paryšk. aut.) skunde (prašyme) išreiškia pageidavimą bylą nagrinėti rašytinio proceso tvarka, o kiti proceso dalyviai išreiškia

²⁹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1993 m. birželio 24 d. sprendimas byloje *Schuler-Zraggen* prieš *Šveicariją*, pareiškimo Nr. 14518/89.

³⁰ Valstybės žinios, 2009, Nr. 25–988.

³¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. vasario 3 d. nutartis norminėje administracinėje byloje Nr. A⁵⁷⁵-247/2011, kat. 17.2.

³² Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 pakeitimo įstatymo projektas // <http://www.lrs.lt> (prisijungta 2014 m. gruodžio 24 d.).

sutikimą su tokiu bylos nagrinėjimu. Šioje dalyje nurodytu atveju žodinis bylos nagrinėjimas rengiamas, jeigu bet kuris proceso dalyvis pareiškia motyvuotą prašymą nagrinėti bylą žodinio proceso tvarka arba teismas nusprendžia, kad toks nagrinėjimas yra būtinas. Be to, numatyta teismo teisė *žodinio bylos nagrinėjimo metu proceso dalyvio (-ių) prašymu* (paryšk. aut.) ar savo iniciatyva ir visų proceso dalyvių sutikimu nutartimi nuspręsti toliau nagrinėti bylą rašytinio proceso tvarka. Autorių vertinimu, nėra aišku ir pakankamai pagrįsta, kodėl pareiškėjui (ginčo iniciatoriui) suteikiama prioritetinga bylos nagrinėjimo formos pasirinkimo galimybė. Tuo tarpu kitų proceso dalyvių teisė pasirinkti gali būti realizuota tik jau pradėjus bylą nagrinėti žodinio proceso tvarka. Manytina, jog tik vienodos (analogiškos) proceso dalyvių galimybės (teisės) šioje srityje atitiktų jau minėtą lygiateisiškumo principą bei leistų užtikrinti visapusiškai operatyvią ir ekonomišką administracinių bylų teiseną, jau šios teisenos pradžioje apsisprendžiant dėl rašytinio ar žodinio bylos nagrinėjimo.

Verta pastebėti, kad 2014 m. gruodžio 1 d. Projekte taip pat siūloma numatyti, jog teismas gali spręsti rašytinio proceso tvarka: 1) kai pareiškėjui atsisakius skundo, sprendžiamas bylos nutraukimo klausimas (Projekto 50 straipsnio 2 dalis) 2) kai ginčo šalims po teismo sprendimo priėmimo pateikus taikos sutartį yra sprendžiamas jos tvirtinimo klausimas (keičiama Projekto 51 straipsnio 4 dalis). Autorių nuomone, iš tiesų, teismui sprendžiant tokio procesinio pobūdžio klausimus, žodinis bylos nagrinėjimas nėra būtinas. Juk tiek nusprendus atsisakyti skundo (prašymo), tiek sudarius taikos sutartį, ginčo tarp šalių iš principo nebelieka, teismui paprastai nebereikia nustatinėti ir įvertinti reikšmingų administracinei bylai faktinių aplinkybių ar spręsti sudėtingų teisės taikymo ir (ar) aiškinimo klausimų. Priešingai, teismas iš esmės tik turi įvertinti (vertina), ar pareiškėjui yra aiškios skundo (prašymo) atsisakymo pasekmės, ar atsisakymas nepažeidžia įstatymų ir kitų asmenų teisių³³, ar taikos sutartis neprieštarauja imperatyvioms įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatomis, viešajam interesui, nepažeidžia trečiųjų suinteresuotų asmenų teisių ar teisėtų interesų, ar taikos sutarties dalykas yra tokio paties pobūdžio kaip ir skunde (prašyme) nurodyti reikalavimai, ar šalys suvokia taikos sutarties sudarymo pasekmes (Administracinių bylų teisenos įstatymo 52¹ str.). Manytina, kad šiuos aspektus teismas gali įvertinti ir proceso šalims nedalyvaujant, tai yra rašytinio proceso metu. Grėsmė teisingam ir sąžiningam teismo procesui šiuo atveju yra minimali. Be to, įvertinus minėtus atvejus, autorių nuomone, taip pat logiška būtų apsvarstyti, ar nereiktų į rašytinio proceso tvarka teismo sprendžiamų procesinių klausimų spektrą įtraukti ir kitus panašaus pobūdžio ir sudėtingumo procesinius klausimus, pvz., bylos sustabdymą, kurio pagrindų baigtinis sąrašas (lot. *numerus clausus*) yra įtvirtintas Administracinių bylų teisenos įstatymo 98 straipsnyje, bylos užbaigimą, kai atsakovas skundą pripažįsta, skundas (prašymas) paliekamas nenagrinėtu.

Apibendrinant galima teigti, kad erdvės tolesnėms diskusijoms bei tyrinėjimams dėl rašytinio proceso plėtos, be jokios abejonės, yra.

ADMINISTRACINIŲ BYLŲ NAGRINĖJIMO SUPAPRASTINIMAS

Anglijos civilinio proceso taisyklių, kurios iš esmės transformavo civilinių bylų nagrinėjimą šioje valstybėje, 1 straipsnis nustato pagrindinį civilinio proceso tikslą – nagrinėti

³³ Žr., pvz., Šiaulių apygardos administracinio teismo 2014 m. rugsėjo 26 d. nutartis UAB „Danako“ prieš Šiaulių apskrities valstybinę mokesčių inspekciją administracinėje byloje Nr. I-1666-362/2014; Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2014 m. rugsėjo 26 d. nutartis UAB Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras prieš A. Ž. administracinėje byloje Nr. I-17313-583/2014, kat. 2.5; 8.2; 73; Kauno apygardos administracinio teismo 2014 m. rugpjūčio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-2852-644/2014, kat. 70.3; 73.

bylas teisingai. Kas laikoma teisingu bylos nagrinėjimu, apibrėžia šio straipsnio 2 dalis. Nagrinėti bylas teisingai reiškia, kiek tai gali būti įgyvendinama: a) užtikrinimą, kad šalių padėtis procese būtų lygi; b) išlaidų taupymą; c) bylos nagrinėjimą būdu, kuris yra proporcingas – (i) ginčo kainai; (ii) bylos svarbai; (iii) klausimo sudėtingumui; (iv) finansinei šalies padėčiai; d) užtikrinimą, kad byla bus išnagrinėta operatyviai ir teisingai; ir e) skiriant bylai tinkamą teismo resursų kiekį, kartu įvertinant šių resursų poreikį kitoms byloms³⁴.

Nors minėti principai įtvirtinti civilinio proceso teisės šaltinyje, tačiau jie neabejotinai aktualūs ir administraciniam procesui. Ši teisinės realybės sritis negali „užsidaryti“ ir gyventi vien tik savo gyvenimo. Kitų proceso teisės šakų pasiekimai ir pralaimėjimai turi būti ir viešosios teisės tyrimų akiratyje, siekiant, kiek tai priimtina ir tinkama, pritaikyti geriausius pavyzdžius administraciniame procese ir pasimokyti iš padarytų klaidų. Viešosios teisės moksle būta sveikintinų bandymų pažvelgti į baudžiamosios ir administracinės justicijos sąlyčio aspektus³⁵, kai kuriuos civilinio ir administracinio procesų skirtumus³⁶. Tačiau tenka pripažinti, kad išsamių, kompleksinių ir konceptualiai gilių tyrinėjimų, atskleidžiančių Lietuvos administracinio proceso ontologinę (savarankišką ir savitą?) vietą Lietuvos proceso teisės šakų sistemoje, vargu ar rasime.

Vis dėlto sugrįžkime prie minėtų Anglijos civilinio proceso principų. Jie atspindi šiuolaikinėje civilinio proceso teisėje plačiai paplitusią idėją, kad ne proceso forma, t. y. griežtos ir nelanksčios proceso taisyklės, turi diktuoti, kaip bus nagrinėjama byla, o pati byla, jos specifika turi nulemti, kokias procesines formas ir procedūras taikyti, kad teisingas bylos rezultatas būtų pasiektas protingai, pirmiausia – ekonomiškai ir operatyviai. Kitaip tariant, pati byla turėtų apibrėžti, kas jai yra tinkamiausia – turinys turėtų nulemti formą, o ne atvirkščiai³⁷. Visa tai nėra svetima ir administraciniam procesui. Nėra jokios prasmės eikvoti šalių ir teismo laiką bei ribotus visuomenės resursus, skiriamus teismų sistemai išlaikyti, ilgai trunkančioms, griežtai apibrėžtoms, ceremonizuotoms procedūroms, kai atsižvelgiant į konkrečios bylos pobūdį ir aplinkybes, ginčą galima išspręsti paprastai, nebrangiai ir greitai. Teisinėje valstybėje neturėtų būti toleruojama situacija, kai teisingo sprendimo paieška ir atradimas tampa brangus ir ilgas tik dėl to, kad jame atliekamas 101 nereikalingas žingsnis³⁸.

Paminėtos aplinkybės procesualistų mintyse jau nuo seno skatino idėjas apie supaprastintas tam tikrų bylų nagrinėjimo procedūras. Lietuvos civilinio proceso teisės moksle galime rasti išskirtinai aukšto mokslinio lygio darbų šioje srityje³⁹. Administracinio proceso tyrinėjimo požiūriu šiuo atveju iš esmės susiduriame su spraga, nors ir negalima neužsiminti apie tai, kad apie tam tikras administracinių bylų nagrinėjimo supaprastinimo formas Lietuvos mokslininkų darbuose užsiminta buvo ne kartą⁴⁰.

Tačiau šio skyriaus autoriai, kalbėdami apie administracinių bylų nagrinėjimo supaprastinimą, vis dėlto norėtų atkreipti dėmesį į administracinės justicijos raidos ir vystymosi aspektą, kurio Administracinių bylų teisenos įstatymo rengėjai, panašu, net

³⁴ *Civil Procedure Rules* (Anglijos civilinio proceso taisyklės) // http://www.justice.gov.uk/civil/procrules_fin/menus/rules.htm (prisijungta 2014 m. spalio 30 d.).

³⁵ VALANČIUS, V.; NORKUS, R. Lietuvos administracinės ir baudžiamosios justicijos sąlyčio aspektai // *Jurisprudencija*, 2006, nr. 4(82), p. 91-99.

³⁶ VALANČIUS, V.; NORKUS, R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso // *Jurisprudencija*, 2006, nr. 3(81), p. 91-99.

³⁷ VERKERK, R. R. What is Judicial Case Management? A Transnational and European Perspective // *Judicial case management and efficiency in civil litigation*. Editor van Rhee, C. H. Antwerp: Intersentia, 2008, p. 43.

³⁸ STORME, M. L. Over het tergend geding voor een roekeloze vriendschap // *Liber Amicorum Jan Ronse*. Brussel: Story-Scientia, 1986, par. 16–18 // <http://www.jura.be> (prisijungta 2014 m. spalio 10 d., prieiga ribota).

³⁹ NORKUS, R. *Supaprastintas civilinis procesas*. Vilnius: Justitia, 2007.

⁴⁰ Jau minėti J. Paužaitės–Kulvinskienės, G. Ambrasaitės–Balynienės, R. Norkaus ir V. Valančiaus darbai.

apskritai nenumatė. Jis, kaip matysime toliau, leidžia svarstyti ir teikti diskusijai bei tolesniems tyrinėjimams naujus administracinių bylų nagrinėjimo supaprastinimo būdus.

Pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo⁴¹ 48 straipsnio 2 dalį, administracinės bylos proceso šalys yra: pareiškėjas (skundą, prašymą padavęs subjektas; teismas, priėmęs nutartį); atsakovas (institucija, įstaiga, tarnyba, tarnautojas, kurių aktai ar veiksmai skundžiami); tretieji suinteresuoti asmenys (t. y. tie, kurių teisėms ar pareigoms bylos išsprendimas gali turėti įtakos). Iš šios normos matyti, kad įstatymų leidėjas manė, jog atsakovais administracinėse bylose neturėtų būti (nebus) privatūs asmenys. Atsakovais turėtų būti tik atitinkamos viešojo administravimo institucijos, pareigūnai.

Tačiau teisinė realybė yra kiek kitokia. Specialioji teisėjų kolegija ginčams dėl teisingumo tarp bendrosios kompetencijos ir administracinio teismo spręsti nuosekliai sprendžia, kad, pavyzdžiui, ginčai dėl įsiskolinimo už atliekų tvarkymą, kuriuose atitinkami atliekų tvarkytojai prašo priteisti iš privačių asmenų skolą, susidariusią dėl vietinės rinkliavos už atliekų tvarkymą nemokėjimo, yra nagrinėjami administraciniuose teismuose⁴². Taigi tokiose bylose atsakovais yra ne viešojo administravimo institucijos, bet privatūs asmenys. Dar daugiau, šio tipo bylose retai kada apskritai kyla pakankamai rimtas ginčas tarp šalių⁴³. Kai kurie žmonės tiesiog neišgali vykdyti savo pareigų ir tampa atitinkamų savivaldybių skolininkais. Tačiau Administracinių bylų teisenos įstatymas nenumato jokių „supaprastinimų“ nagrinėjant tokias bylas. Kitaip tariant, net ir atsakovui sutinkant su reikalaujama rinkliavos suma⁴⁴ ir teismui nematant jokių priežasčių, kodėl reikalavimas galėtų būti nepagrįstas, Administracinių bylų teisenos įstatymas numato, kad atsakovas turi būti įpareigotas pateikti atsiliepimą (Administracinių bylų teisenos įstatymo 68 str. 1 d. 3 p.), byla turi būti skirta nagrinėti žodžiu teismo posėdyje ir t. t. Kitaip tariant, byla, kurioje ginčo iš esmės nėra, turi būti nagrinėjama lygiai taip pat kaip, pavyzdžiui, daugiau nei 90-ies tomų byla dėl tikro ar tariamo didžiausios Lietuvos įmonės piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi rinkoje. Forma šiuo atveju diktuoja turinį, ir tai lemia akivaizdžiai neadekvatų situacijai bylos nagrinėjimo būdą.

Pastebėtina, kad apygardos administraciniuose teismuose tokio pobūdžio bylų yra nemažai. Todėl, mūsų manymu, atsižvelgiant į tai, kas paminėta anksčiau, analizuotina ir diskutuotina, ar administracinių bylų teisenoje tam tikroms bylų kategorijoms negalėtų būti naudojamas civiliniame procese prigijęs ir pakankamai sėkmingai veikiantis teismo įsakymo

⁴¹ Valstybės žinios, 1999, Nr. 13–308; 2000, Nr. 85–2566.

⁴² Specialiosios teisėjų kolegijos ginčams dėl teisingumo tarp bendrosios kompetencijos ir administracinio teismo spręsti 2010 m. balandžio 14 d. nutartis byloje *VšĮ Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras prieš A. R.*, kat. 94.5; 2009 m. lapkričio 30 d. nutartis byloje *VšĮ Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras prieš J. R.*, kat. 94.5.

⁴³ Dažnai atsakovai tokiose bylose nepateikia atsiliepimo, nedalyvauja teismo posėdyje. Tai matyti iš administracinių teismų praktikos analizės. Pvz., Šiaulių apygardos administracinio teismo 2011 m. sausio 5 d. sprendimas administracinėje byloje *Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras prieš (duomenys neskelbtini)*, Nr. I-9-257/2011, kat. 8.2.; 74; 2011 m. sausio 26 d. sprendimas administracinėje byloje *Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras prieš V. S.*, Nr. I-85-519/2011, kat. 2.5.; 8.2.; 38.; 74; 2011 m. rugpjūčio 10 d. sprendimas administracinėje byloje *Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras prieš F. P.*, Nr. I-652-257/2011, kat. 8.2.; 74; Kauno apygardos administracinio teismo 2011 m. liepos 11 d. sprendimas administracinėje byloje *UAB „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras“ prieš D. U. įmonė „Tempas“*, Nr. I-922-353/2011, kat. 8.2.; 74; ir t. t.

⁴⁴ Pastebėtina, kad Administracinių bylų teisenos įstatymas tiesiogiai net nenumato, kad atsakovas gali pripažinti pareiškėjo skundą. Apie sutikimą su pareišktais reikalavimais užsiminta tik Administracinių bylų teisenos įstatymo 72 straipsnyje, kuriame numatyta, kad atliepime atsakovas turi nurodyti sutinka ar nesutinka su skundo (prašymo) reikalavimais. Tačiau net ir pareiškėjui sutinkant su skundu (prašymu), administracinės bylos nagrinėjimo procesas turi vykti taip pat, kaip ir realaus ginčo byloje – Administracinių bylų teisenos įstatymas nenumato jokių nukrypimų nuo įprastinės proceso eigos, kai atsakovas yra pasyvus ir (arba) sutinka su skundu.

institutas. Pirmiausiai, matyt, būtų tikslinga nustatyti, kokį bylų kiekį galėtų padėti išspręsti aptariamas institutas – neverta kurti naujos procesinės formos, jei jos panaudojimo galimybės būtų menkos. Šiuo aspektu pastebėtina, kad teismo įsakymas negali būti įteikiamas viešo paskelbimo būdu, nes tai neužtikrintų pakankamos skolininko teisių apsaugos, todėl į nagrinėjamo instituto poreikio analizę įtrauktinos tik tos bylos, kuriose skolininko adresas yra patikimai žinomas ir įteikimas yra galimas įprastiniais būdais (paštu, el. būdu ar pan.).

Žinoma, įdiegiant teismo įsakymo procedūras administracinių bylų teisenoje, derėtų apsvaistyti, ar nėra būtinos tam tikros modifikacijos, atsižvelgiant į administracinio teismo pareigą būti aktyviam, juolab kai susiduriama su privalomais, viešosios teisės reglamentuojamais mokėjimais. Šiuo tikslu galbūt galėtų būti nustatytas reikalavimas pareiškėjui rašytiniais įrodymais *prima facie* (iš lot. – iš pirmo žvilgsnio) pagrįsti savo pretenzijų pagrįstumą, o teismas turėtų atlikti pateiktų dokumentų preliminarią patikrą, neišduodamas teismo įsakymo aiškiai nepagrįstų prašymų atveju.

Kalbant apie administracinių bylų nagrinėjimo supaprastinimą negalima nepaminėti vis didėjančios informacinių technologijų reikšmės. Pastebėtina, kad informacinės technologijos keičia santykius ne tik privačiame, bet ir viešajame sektoriuje. Tai daro įtaką ir teisingumo užtikrinimo valstybėje sferai. „Elektroninis teisingumas“ sparčiai vystomas visoje Europoje. Informacinės technologijos gali būti panaudotos tiek didinant teismų veiklos efektyvumą, jos matomumą ir skaidrumą, tiek palengvinant kreipimąsi į teismą ir sustiprinant Konvencijos 6 straipsnyje įtvirtintas garantijas: kreipimąsi į teismą, teisėjo nepriklausomumą ir nešališkumą, proceso sąžiningumą bei protinę jo trukmę⁴⁵. Lietuva (greta Austrijos, Estijos, Suomijos, Latvijos, Maltos ir Portugalijos) yra viena iš pirmaujančių Europos šalių, naudojančių informacines technologijas teisingumo užtikrinimo srityje⁴⁶.

Aktualiausius administracinio proceso pakeitimus šioje srityje parodo 2011 m. birželio 21 d. priimtas Administracinių bylų teisenos įstatymo 11, 12, 21, 22, 23, 24, 34, 37, 39, 50, 51, 53, 57, 61, 62, 64, 66, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 82, 83, 85, 87, 93, 101, 105, 106, 107, 110, 118, 119, 121, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 137, 138, 142, 150, 155, 156, 157 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas (toliau – ir 2011 m. birželio 21 d. Įstatymas). Šiuo įstatymu, be kita ko, įteisintas informacinių ir elektroninių ryšių technologijų panaudojimas administracinių bylų teisenoje fiksuojant teismo posėdžių eigą, įteikiant ir perduodant procesinius dokumentus ir kt. Negalima nepaminėti ir Lietuvos teismų elektroninių paslaugų portalo įdiegimo⁴⁷, leidžiančio peržiūrėti bylų informaciją, klausytis teismo posėdžių garso įrašų, susipažinti su vykstančiais teismo procesais, formuoti ir teismui teikti procesinius dokumentus, dokumentus pildyti pagal parengtas dokumentų formas, gauti pranešimus apie dokumentų priėmimą, rastas klaidas, bylos nagrinėjimą, mokėti žyminį mokestį, teismo paskirtas baudas ar priteistas bylinėjimosi išlaidas valstybei.

Pagal minėto 2011 m. birželio 21 d. Įstatymo 61 straipsnį (2012 m. gruodžio 20 d. įstatymo Nr. XII-73 redakcija) beveik visos su tuo susijusios minėto įstatymo nuostatos įsigaliojo 2013 m. liepos 1 d. Norint sėkmingai ir, svarbiausia, patikimai naudoti informacines technologijas teismuose, buvo būtina atlikti tam tikrus parengiamuosius darbus, kurie

⁴⁵ The European Commission for the Efficiency of Justice. Report on „European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice“. P. 123, 146. // http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf (prisijungta 2014 m. lapkričio 5 d.).

⁴⁶ The European Commission for the Efficiency of Justice. Report on „European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice“. P. 125. // http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf (prisijungta 2014 m. lapkričio 5 d.).

⁴⁷ <https://e.teismas.lt/lt/public/home/>

reikalauja ir laiko, ir papildomų lėšų. Bet kuriuo atveju modernių technologijų įdiegimas administraciniame procese be jokios abejonės prisidės prie tam tikro administracinių bylų nagrinėjimo supaprastinimo, sudarant prielaidas vyraujančią popierinę formą pakeisti į elektroninę, kurią apdoroti, tvarkyti ir perduoti, panaudojant šiuolaikines technologijas, galima lengviau, greičiau ir pigiau. Kita vertus, būtina pastebėti, kad reikšmingų mokslinių darbų, kuriuose būtų bandoma atskleisti minėtų pakeitimų privalumus ir trūkumus ar probleminius aspektus, Lietuvoje iš esmės nerasia. Taigi ši sritis išlieka atvira ir laisva tyrinėjimams ateityje.

Autorių nuomone, prielaidas administracinio proceso supaprastinimui galėtų sudaryti ir administracinių bylų nagrinėjimo vienasmeniškai apygardos administraciniuose teismuose išplėtimas. Šiuo metu galiojančio Administracinių bylų teisenos įstatymo 46 straipsnio 1 dalis (2013 m. gegužės 30 d. įstatymo Nr. XII-348 redakcija) nustato, kad administraciniuose teismuose bylas, numatytas šio įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 3, 4 ir 5 punktuose, taip pat šio įstatymo 97 straipsnio 4 dalyje numatytais atvejais nagrinėja vienas teisėjas, kitas bylas – trijų teisėjų kolegija. Tam tikrais atvejais teismo pirmininko nutartimi gali būti sudaroma teisėjų kolegija nagrinėti ir toms byloms, kurioms numatytas vienasmenis nagrinėjimas. Taigi vienasmenis administracinės bylos nagrinėjimas taikomas tik bylose dėl žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo (Civilinio kodekso 6.271 straipsnis); mokesčių, kitų privalomų mokesčių, rinkliavų sumokėjimo, grąžinimo ar išieškojimo, finansinių sankcijų taikymo, taip pat dėl mokesčių ginčų; tarnybinių ginčų, kai viena ginčo šalis yra valstybės ar savivaldybės tarnautojas, turintis viešojo administravimo įgaliojimus (įskaitant pareigūnus ir įstaigų vadovus); taikos sutarčių tvirtinimo vykdymo proceso metu. Vadinas, vienasmeniškas bylų nagrinėjimas administraciniuose teismuose vertintinas labiau kaip išimtinė nei bendroji taisyklė. Šios išimtys Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje aiškinamos siaurai⁴⁸.

Vis dėlto šiuo metu ir toliau didžiąją dalį bylų nagrinėjant trijų teisėjų kolegijoje tampa neįmanoma jas išnagrinėti per trumpą laiką dėl teisėjų užimtumo, todėl gali kilti grėsmė Konvencijos 6 straipsnyje įtvirtintų garantijų užtikrinimui. Ypač atsižvelgiant į tai, kad nuo 2009 m. iki 2013 m. apygardos administraciniuose teismuose gaunamų administracinių ginčų bylų skaičius žymiai išaugo, pavyzdžiui, Vilniaus apygardos administraciniame teisme – nuo 2 559 bylų 2009 metais iki 10 584 bylų 2013 metais, Kauno apygardos administraciniame teisme – nuo 851 bylos 2009 metais iki 3 457 bylų 2013 metais, Klaipėdos apygardos administraciniame teisme – nuo 449 bylų 2009 metais iki 1 973 bylų 2013 metais, Šiaulių

⁴⁸ Pavyzdžiui, šiuo aspektu aktualioje administracinėje byloje Nr. Nr. A⁶⁰²-119/2014 ginčas buvo kilęs dėl Aplinkos ministerijos 2010 m. lapkričio 29 rašto „Dėl savivaldybės aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos lėšų panaudotų pažeidžiant teisės aktus, išieškojimo“ teisėtumo. Šį ginčą apygardos administraciniame teisme išnagrinėjo vienas teisėjas, teisėjų kolegija sudaryta nebuvo. Vyriausiasis administracinis teismas, revizuodamas bylą apeliacine tvarka, vertino, kad byla pirmosios instancijos teisme buvo išnagrinėta neteisėtai sudėties teismo. Pasak LVAT, ABTĮ nurodytas baigtinis sąrašas bylų kategorijų (ABTĮ 15 str. 1 d. 3-5 p.; 97 str. 4 d.), kai bylos yra nagrinėjamos vienasmeniškai. Nagrinėjama atveju aktualu, kad bylų, kuriose administracinis teismas vykdo viešojo administravimo subjektų priimtų sprendimų kontrolę, būtent bylų dėl sprendimų grąžinti paramos lėšas, nagrinėjimas nepriskirtinas bylų kategorijoms nagrinėtinoms vieno teisėjo, t. y. nepriskirtinas bylų kategorijoms, išvardintoms ABTĮ 15 straipsnio 1 dalies 4 punkte. Nagrinėjama byla nėra byla dėl mokesčių, nes pagrindinis ginčas vyksta dėl aplinkos apsaugą vykdančių viešojo administravimo institucijų priimtų sprendimų, bet ne dėl VMI veiksmo, susijusio su administracinio sprendimo vykdymu. Vadovaujantis ABTĮ 142 straipsnio 2 dalies 1 punktu, 141 straipsnio 1 dalies 1 punktu, pirmosios instancijos teismo sprendimas panaikintas, kaip atitinkantis vieną iš absoliučių teismo sprendimo negaliojimo pagrindų (žr. 2014 m. sausio 27 d. nutartis administracinėje byloje *Telšių rajono savivaldybė prieš Lietuvos Respublikos aplinkos ministeriją ir Valstybinę mokesčių inspekciją prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*, Nr. A⁶⁰²-119/2014, kat. 2.7; 35.3).

apygardos administraciniame teisme – nuo 241 bylos 2009 metais iki 2884 bylų 2013 metais, Panevėžio apygardos administraciniame teisme – nuo 281 bylos 2009 metais iki 1 334 bylų 2013 metais⁴⁹. Taigi gautų bylų skaičius daugelyje teismų padidėjo 4 kartus, o Šiaulių apygardos administraciniame teisme – beveik 12 kartų.

Vienasmenis administracinių ginčų nagrinėjimas yra lankstesnis, greitesnis bei leidžia žymiai paprasčiau planuoti bylos nagrinėjimo laiką, todėl vertintinas kaip viena iš galimų (tinkamų) priemonių sprendžiant didėjančio darbo krūvio apygardos administraciniuose teismuose problemą. Vis dėlto, plečiant vieno teisėjo nagrinėjamų bylų skaičių, autorių nuomone, būtina apdairiai įvertinti tokio pobūdžio aspektus kaip, pavyzdžiui, administracinės bylos svarba, pobūdis ir sudėtingumas; ikiteisminės ginčo nagrinėjimo ne teisme tvarkos (ne)egzistavimas; greitai priimamo teismo sprendimo reikšmė ir įtaka proceso šalių teisėms; ir pan. Juk vienasmenis bylų nagrinėjimas yra tik viena iš priemonių, sudaranti prielaidas užtikrinti veiksmingą administracinį procesą. Taigi jos taikymas turi būti proporcingas siekiamiems tikslams ir neturėtų būti taikomas bylose, kuriose gali kilti (kyla) sudėtingi teisės taikymo ir aiškinimo klausimai.

Mūsų nuomone, planuojamais Administracinių bylų teisenos įstatymo pakeitimais yra tinkamai atsižvelgta į anksčiau aptartus ir bylų nagrinėjimą vienasmeniškai pagrindžiančius aspektus. 2014 m. gruodžio 1 d. Projekto 43 straipsnio 2 dalimi siūloma papildyti egzistuojantį apygardų administraciniuose teismuose vienasmeniškai nagrinėjamų bylų sąrašą. Pagal siūlomą reglamentavimą vienasmeniškai galėtų būti nagrinėjamos ir bylos dėl viešojo administravimo subjektų sprendimų, susijusių su valstybės garantuojamos teisinės pagalbos teikimu, bei bylos dėl administracinių ginčų komisijų ir kitų kolegialių išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijų priimtų sprendimų, taip pat kai kurie kiti klausimai.

Bylas, susijusias su valstybės garantuojamos teisinės pagalbos teikimu (pvz., susijusias su atsisakymu ją teikti, advokatų pakeitimu), būtina išnagrinėti itin operatyviai, nes nuo teismo sprendimo šiose bylose spartaus priėmimo priklauso ir kitų teisminių procesų eiga. Be to, šios bylos nėra itin sudėtingos, todėl nėra pagrindo reikalauti kolegialaus jų nagrinėjimo. Atsižvelgiant į tai, autorių nuomone, tikslinga svarstyti jų įtraukimo į bylų, nagrinėjamų vieno teisėjo, sąrašą.

Kalbant apie kolegialių išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijų priimtus sprendimus, jau minėta, kad mokestinius ginčus ikiteisimine tvarka nagrinėjanti Mokestinių ginčų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, vadovaujantis Europos Sąjungos teise, yra laikytina teismine institucija⁵⁰. Europos Žmogaus Teisių Teismas taip pat konstatavo, jog pagal Konvencijos 6 straipsnio 1 dalį, Lietuvoje funkcionuojanti mokestinių ginčų nagrinėjimo sistema yra laikytina „trijų instancijų“ sistema⁵¹. Taigi išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka taikymas leidžia daryti prielaidą, jog nagrinėjamam ginčui reikšmingos aplinkybės yra ištirtos ir nustatytos. Atsižvelgiant į šiuos aspektus ir tai, kad šiuo metu Administracinių bylų teisenos įstatyme jau yra įtvirtintas vienasmenis (dažnai itin sudėtingų, su Europos Sąjungos teisės taikymu susijusių) mokestinių ginčų nagrinėjimas pirmosios instancijos administraciniame teisme, autorių nuomone, vienasmenio nagrinėjimo

⁴⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 metų veiklos apžvalga // file:///C:/Users/User/Desktop/Ivat_2013_met_veiklos_apzv.pdf (prisijungta 2014 m. spalio 10 d.).

⁵⁰ Atkreiptinas dėmesys, kad mokslinėje literatūroje diskutuojama ir dėl kitų ikiteisimine tvarka ginčą nagrinėjančių institucijų pripažinimo teisminėmis institucijomis. Šiuo aspektu žr., pvz., KYBARTIENĖ, E. Ar Lietuvos Ryšių Reguliavimo Tarnyba yra pripažintina teismu pagal SESV 267 straipsnį? // Jurisprudencija. 2013, 20(4), p. 1427-1442.

⁵¹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 18 d. sprendimas byloje *Rikoma LTD. prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 9668/06.

įtvirtinimas ir kitų kolegialių išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijų nagrinėtiniems ginčams yra racionalus ir tikslingas.

TAIKUS ADMINISTRACINIŲ GINČŲ SPRENDIMAS

Teismų veiklą suvokiant ne tik kaip teisinės, bet ir kaip socialinės taikos atkūrimo priemonę, pozityviai vertintina, kad 2013 m. gegužės 30 d. Administracinių bylų teisenos įstatymo 37, 42, 44, 46, 50, 53, 68, 80, 82, 97, 101 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Įstatymo papildymo 52(1) straipsniu įstatymo⁵² 6 straipsniu buvo prisiminta teisės moksle jau seniai išdiskutuota būtinybė administracinių bylų teisenoje įtvirtinti taikos sutarties institutą⁵³. Pažymėtina, kad nesant teisinio reguliavimo šioje srityje, administraciniams teismams nelikdavo nieko kito, kaip tik improvizuoti ir nesant aiškaus teisinio pagrindo tvirtinti taikos sutartis⁵⁴. Tačiau tai, žinoma, nepašalindavo egzistavusių teisinio reguliavimo spragų ir nepanaikindavo teisinio neapibrėžtumo, nes likdavo bendro pobūdžio normomis (o ne teismo sprendimais *ad hoc*) neapibrėžta, kada ir kokiomis sąlygomis taikos sutartį galima sudaryti. Šią problematiką ypač atskleidžia būtinybė kontroliuoti taikos sutarčių taikymą administracinių bylų teisenoje dėl nagrinėjamų administracinių teisinių santykių specifikos (pvz., ginamų viešųjų interesų, vyraujančio imperatyvaus reguliavimo metodo).

Šiuo metu galiojantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 52¹ straipsnis (2013 m. gegužės 30 d. įstatymo Nr. XII-348 redakcija) aiškiai įtvirtina taikos sutarties sudarymo pagrindus ir ribas. Remiantis šiuo straipsniu, šalys bet kurioje proceso stadijoje gali baigti bylą taikos sutartimi, jeigu taikos sutartį sudaryti galima atsižvelgiant į ginčo pobūdį. Taikos sutartis turi neprieštarauti imperatyvioms įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatoms, viešajam interesui, nepažeisti trečiųjų suinteresuotų asmenų teisių ar teisėtų interesų. Taikos sutartis negali būti sudaroma byloje dėl norminių administracinių aktų teisėtumo. Taikos sutarties dalykas turi būti to paties pobūdžio, kaip ir skunde (prašyme) nurodyti reikalavimai. Taikos sutartimi gali būti išspręstas visas ginčas ar jo dalis (atskiri reikalavimai). Prieš tvirtindamas taikos sutartį teismas išaiškina šalims šių procesinių veiksmų pasekmes.

Mūsų nuomone, galimybė sudaryti taikos sutartį ne tik sudaro prielaidas ekonomiškai ir operatyviai išnagrinėti ginčą, bet ir atveria duris alternatyviems administracinių ginčų nagrinėjimo būdams, pvz., mediacijai. Be to, nei teisiniu, nei socialiniu, nei psichologiniu požiūriu nėra prasminga ir tikslinga versti šalis ginčytis, jei jos to nenori daryti ir tiesiog gali susitarti tarpusavyje. Žinoma, tai jokiu būdu nereiškia, kad administracinės bylos šalims turėtų būti leidžiama susitarti dėl to, dėl ko iš esmės negali būti tariamasi⁵⁵ arba sudaryti tokius susitarimus, kurie pažeistų imperatyvias teisės normas ir (arba) viešąjį interesą. Verta

⁵² Valstybės žinios, 2013-06-12, Nr. 62-3060.

⁵³ P.vz., PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius, 2005, p. 149–151; VALANČIUS, V.; NORKUS, R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso // *Jurisprudencija*, 2006, nr. 3(81), p. 91-99; POŠKA, D. *Asmens teisė į teisminę gynybą ir jos įgyvendinimo probleminiai aspektai Lietuvos administraciniuose teismuose*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2007.

⁵⁴ Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 8 d. nutartis administracinėje byloje *Žuvininkystės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos prieš Klaipėdos miesto savivaldybės tarybą*, kat. 14.3.3.

⁵⁵ Pavyzdžiui, Vokietijos administracinio teismo proceso įstatymo 106 straipsnyje nustatyta, kad šalys gali sudaryti taikos sutartį, jei jos gali prisiimti išsipareigojimus dėl taikos sutarties dalyko. Žr. *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Vokietijos administracinio teismo proceso įstatymas) // <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (prisijungta 2014 m. lapkričio 5 d.).

paminėti, kad administraciniai teismai aktyviai ir atidžiai įgyvendina jiems tenkančią pareigą kontroliuoti minėtus aspektus⁵⁶.

Reikia pasidžiaugti, kad taikaus administracinių ginčų sprendimų būdų analizė – tiek prieš įstatymų leidėjo iniciatyvą, tiek po jos – patenka į viešosios teisės tyrinėtojų tyrimų spektrą⁵⁷, taip skatindama jų tobulinimą ir plėtrą administracinių teisinių santykių srityje bei įstatymų leidėjo iniciatyvumą⁵⁸.

ADMINISTRACINIŲ BYLŲ TEISMINGUMAS⁵⁹

Administracinių bylų teisenos įstatymo 35 straipsnis nustato, kad skundas (prašymas) paduodamas tam administraciniam teismui, kurio veikimo teritorijoje yra viešojo administravimo subjekto, kurio teisės aktai ar veiksmai (neveikimas) yra skundžiami, buveinė. Tai bendroji administracinių bylų teritorinio teisingumo taisyklė. Papildomą Vilniaus apygardos administracinio teismo kompetenciją nagrinėti tam tikrus ginčus nustato Administracinių bylų teisenos įstatymo 19 straipsnis.

Teisės moksle minėtos taisyklės didelio dėmesio nesulaukė, nors teisingumą apibrėžiančios normos yra itin reikšmingos tiek mikro-, tiek makroprocesiniu lygmeniu. Mikroprocesiniu požiūriu ginčo šalims neabejotinai svarbu, kad teisingumo taisyklės būtų sąžiningos, nesuteiktų nepateisinamų privilegijų vienai iš ginčo šalių, adekvačiai atspindėtų ryšį tarp ginčo, daugumos su juo susijusių įrodymų šaltinių buvimo ir teismo, kuriame jis bus sprendžiamas, vietos. Pasak V. Kurpuveso, atsižvelgiant į administracinės justicijos esminę funkciją, į administracinio teismo kaip valdžios institucijos pareigą tarnauti žmogui (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str. 3 d.), į subsidiarumo principą, administracinis teismas turi

⁵⁶ Pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 21 d. nutartyje administracinėje byloje *D. G. prieš Marijampolės apskrities vyriausiąjį policijos komisariatą*, Nr. A⁴⁹²-1429/2012, teisėjų kolegija atsisakė tvirtinti dalį taikos sutarties kaip prieštaraujančią imperatyvioms įstatymo normoms; 2014 m. gegužės 28 d. nutartimi administracinėje byloje *B. B., J. D., L. D., D. K., V. P., J. P., J. R., L. Š., R. Š. prieš Lietuvos valstybę ir Jonavos rajono apylinkės teismą*, Nr. AS⁵⁵²-460/2014, Vyriausiasis administracinis teismas nesutiko su pirmosios instancijos teismo atsisakymu tvirtinti taikos sutartį kaip prieštaraujančią imperatyvioms įstatymo normoms. Teisėjų kolegija patvirtino šalių sudarytą taikos sutartį, išsamiai įvertinusi administracinėje byloje suformuluotą pareiškėjų siekį, kilusio ginčo pobūdį, socialinio teisingumo imperatyvą, atsižvelgusi į protingumo ir teisingumo principus ir konstatavusi, jog nagrinėjamu atveju proceso šalių pateiktos taikos sutarties patvirtinimas apsaugotų svarbesnes vertybes nei tokios sutarties netvirtinimas dėl jos galimo formalus dalinio prieštaravimo Darbo kodeksui.

⁵⁷ BAKŠEVIČIENĖ, R. Formalizuotos ginčo su valstybine institucija taikaus išsprendimo galimybės // *Juristas*. 2007, 10(49), p. 37-40; KAVALNĖ, S.; SAUDARGAITĖ, I. Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects // *Jurisprudencija*, 2011, 18(1), p. 251-265; SAUDARGAITĖ, I.; SUTKEVIČIUS, A. Taikos sutartis administracinių teismų praktikoje // *Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija. Mokslo studija, skirta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo dešimtmėčiui*, Vilnius, 2012, p. 578-597; KAMINSKIENĖ, N.; et al. *Mediacija*. Vilnius, 2013; PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos // *Teisė*, 2013, 86, p. 36-56.

⁵⁸ Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos teisingumo ministras, įgyvendindamas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-2016 metų programos įgyvendinimo prioritetinių priemonių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. kovo 13 d. nutarimu Nr. 228 (Žin., 2013, Nr. 29-1406), 351 priemonę – išanalizuoti ir įvertinti taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) institutą, skatinti jo plėtrą, didinti efektyvumą, bei siekdamas plėtoti taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) procesą ir skatinti taikų ginčų sprendimą, 2013 m. lapkričio 12 d. įsakymu Nr. 1R-263 sudarė taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) administraciniame procese tobulinimo darbo grupę // <http://www.tm.lt/struktura/darbogrupesaprasymas/179> (prisijungta 2014 m. spalio 13 d.).

⁵⁹ Šio skyriaus autoriai už pagalbą rengiant šį poskyrį norėtų padėkoti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjo padėjėjai Linai Gudeliauskienei.

būti arti žmogaus, visų pirma – geografinė prasme⁶⁰. Makroprocesiniu požiūriu valstybei privalo būti svarbu, kad ginčai nebūtų dirbtinai koncentruojami vienoje, ekonomiškai ir socialiai labiausiai pažengusioje vietoje. Modernioje valstybėje turėtų būti skatinama ne tik vieno miesto, bet ir regionų plėtra bei pažanga. Pastebėtina, kad Lietuvoje taip pat priimta nemažai teisės aktų, kuriais deklaruojama bei palaikoma regionų vystymo politika, siekiant mažinti socialinius ir ekonominius skirtumus tarp regionų ir regionų viduje, skatinti visos valstybės teritorijos tolygią ir tvarią plėtrą, pagerinti teritorinę socialinę sanglaudą⁶¹. Taigi kyla klausimas, ar minėtos administracinių bylų teisingumo taisyklės išties nevertos tyrinėtojų indėlio nei mikro-, nei makroprocesiniu požiūriu. Mūsų nuomone, apie ką diskutuoti ir svarstyti šioje srityje tikrai yra.

Pastaruoju metu teisėjų savivaldos institucijose nemažai diskutuojama dėl būtinybės kiek įmanoma suvienodinti atskirų teismų teisėjų darbo krūvius. Šias problemas iš dalies mėginama spręsti ir įstatymų lygmenyje. Teismų įstatymo 45, 55(1), 63 ir 101 straipsnių pakeitimo 2011 m. gegužės 26 d. įstatymu Nr. XI-1423 buvo nauja redakcija išdėstytas Teismų įstatymo 63 straipsnis, be kita ko, leidžiantis, Teisėjų tarybai konstatavus esminį darbo krūvio skirtumą teismuose, apylinkės teismo, apygardos administracinio teismo ar apygardos teismo teisėją be jo sutikimo nuolat perkelti į kitą tos pačios pakopos arba į kitos jurisdikcijos tos pačios pakopos teismą, esantį toje pačioje gyvenamojoje vietovėje (Teismų įstatymo 63 str. 5 d.). Teismų įstatymo 63, 64, 66, 67, 68, 105 straipsnių pakeitimo ir papildymo 2013 m. spalio 8 d. įstatymu Nr. XII-543 taip pat buvo pakeista Teismų įstatymo 63 straipsnio 6 dalis, kurioje nustatyta, jog teisėjo sutikimo nereikia, kai dėl laikino pobūdžio priežasčių (teisėjas serga, yra laisva teisėjo vieta, padidėjęs darbo krūvis teisme ar yra kitų priežasčių) Teisėjų taryba konstatuoja poreikį teisėją laikinai perkelti į kitą teismą, kad būtų užtikrintas tinkamas to teismo funkcionavimas. Šioje dalyje nustatytais atvejais galima laikinai perkelti teisėją į kitą tos pačios pakopos teismą arba į kitos jurisdikcijos tos pačios pakopos teismą, apygardos teismo teisėją – į apylinkės teismą, Apeliacinio teismo teisėją – į apygardos teismą ir Vyriausiąjį administracinį teismą, Vyriausiojo administracinio teismo teisėją – į apygardos administracinį teismą ir Apeliacinį teismą, Aukščiausiojo Teismo teisėją – į Apeliacinį teismą. Taip perkeltam teisėjui mokamas ankstesnis atlyginimas, skaičiuojamas to teismo, iš kurio teisėjas perkeltas, skaičiuojamas teisėjo darbo stažas ir paliekamos visos kitos įstatymuose numatytos teisėjų socialinės garantijos. Šioje dalyje nustatyta tvarka perkelti teisėją galima ne ilgesniam kaip vienerių metų laikotarpiui ir ne dažniau kaip kartą per trejus metus.

Iš tiesų pripažintina, kad teisėjų darbo krūvio skirtumai, ypač žymūs, yra negatyvus reiškinys ir jo reikia vengti. Tačiau abejotina, ar teisėjų darbo krūvio suvienodinimas galimas vien tik priverstiniu būdu kilnojant teisėjus iš vieno teismo į kitą. Juk pirminis ir labai svarbus veiksnys, kuris lemia konkretaus teismo darbo krūvį, yra ne kas kita, o būtent (teritorinio) teisingumo taisyklės. Matyt, kad derėtų visų pirma arba bent jau lygiagrečiai su minėtais pakeitimais išsamiai išstudijuoti atitinkamas teisingumo taisykles, nustatyti (galimus) jų trūkumus, pakeitimų, kurie leistų vienodžiau ir teisingiau paskirstyti bylas Lietuvos teritorijoje veikiantiems teismams, galimybes. Pastaruoju (pakeitimų) aspektu šio skyriaus autoriams pirmiausia krinta į akis Administracinių bylų teisenos įstatymo 19 straipsnis, kuris numato išskirtinai plačią Vilniaus apygardos administracinio teismo kompetenciją, pradedant

⁶⁰ KURPUVESAS, V. Socialinės technologijos administracinėje justicijoje // Jurisprudencija, 2007, nr. 6(96), p. 75.

⁶¹ Žr., pvz., Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas (Valstybės žinios, 2000, Nr. 66-1987); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 23 d. nutarimu Nr. 575 patvirtinta Lietuvos regioninės politikos iki 2013 metų strategija (Valstybės žinios, 2005, Nr. 66-2370) ir kt.

nuo mokestinių ginčų ir baigiant ginčais, kuriuose atsakovais yra centriniai administravimo subjektai. Taigi pagal įstatymą byla turi būti nagrinėjama Vilniuje, net jei centrinis administravimo subjektas, pavyzdžiui, yra įsikūręs Klaipėdoje ar Kaune, arba ginčas vyksta dėl Šiaulių valstybinės mokesčių inspekcijos patikrinimo akto dėl Šiauliuose veikiančios įmonės.

Autorių nuomone, teisinio reguliavimo nuostatų, nustatančių teritorinio administracinių bylų teisingumo taisykles, tobulinimas yra viena iš priemonių, galinčių leisti priartinti teisingumą prie visuomenės, užtikrinti labiau prieinamą ir veiksmingą, taip pat greitesnę ir ekonomišką teisminį administracinių ginčų nagrinėjimą (per tolygiau pasiskirstantį teismų (teisėjų) darbo krūvį). Administracinių bylų teisenos įstatyme numatyta plati papildoma Vilniaus apygardos administracinio teismo kompetencija iš dalies riboja asmens, kurio teisės ir laisvės yra (tikrai ar tariamai) pažeidžiamos iš esmės nelygiaverčio, t. y. stipresnio, subjekto (valstybinio administravimo subjekto) veiksmais ar neveikimu, galimybę kreiptis į tą apygardos administracinį teismą, kuriame byla bus išnagrinėta ekonomiškiausiu, patogiausiu ir veiksmingiausiu būdu. Teisinio reguliavimo nuostatos, be kita ko, apribojančios kitų apygardų (ne Vilniaus) administracinių teismų kompetenciją nagrinėti mokestinius ginčus ir administracinius ginčus, kuriuose bent viena iš ginčo šalių yra centrinis viešojo administravimo subjektas, taip pat neigiamai veikia asmenų galimybes pasinaudoti prieinama teismine gynyba. Administracinių bylų koncentravimas vienoje apygardoje (Vilniaus) iškreipia apygardų administracinių teismų darbo krūvių pasiskirstymą⁶², finansiniai, žmogiškieji ir kiti ištekliai naudojami ne efektyviausiu būdu. Atkreiptinas dėmesys, kad kontinentinėje Europoje teisingumo taisyklės paprastai grindžiamos ginčo ryšio su atitinkamu teismu ir sąžiningumo aplinkybėmis, kurios turėtų garantuoti autentišką ginčo ir teismo ryšį bei patį tinkamiausią forumą bylai išnagrinėti. Abejotina, ar visi mokestiniai ginčai, susiję su teritorinių mokesčių administratorių sprendimais, taip pat kiti administraciniai ginčai, kurie dėl dabar galiojančių taisyklių automatiškai patenka į Vilniaus apygardos administracinio teismo kompetenciją, visais atvejais tikrai yra teritoriniu požiūriu tinkamiausia vieta nagrinėti ginčą. Nereti atvejai, kai tiek pareiškėjo gyvenamoji, tiek sprendimo priėmimo, daugumos įrodymų ir kitų proceso dalyvių buvimo vieta yra visai ne Vilnius, o, pvz., Klaipėda, Šiauliai, Panevėžys ar kt. Tokiais atvejais akivaizdu, kad bylos nagrinėjimas turėtų vykti kito apygardos administracinio teismo teritorijoje.

Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatų trūkumai praktiškai pasireiškia ir tuo, jog dėl to, kad mokestiniai ginčai, taip pat ginčai, kuriuose dalyvauja centrinis administravimo subjektas, koncentruojami Vilniaus apygardos administraciniame teisme, būtent viešojo administravimo institucijai tenka mažiausia neigiama administracinio ginčo ir bylinėjimosi teisme našta – iš esmės tokia institucija tiek finansiniu, tiek laiko, tiek patogumo aspektu yra palankesnėje situacijoje negu priešinga ginčo šalis, negyvenanti ar neįsikūrusi Vilniaus teritorijoje ir turinti vykti į bylos nagrinėjimą Vilniaus apygardos administraciniame teisme. Tokiu būdu piliečio ar privataus juridinio asmens (pareiškėjo) išaugę teismo proceso kaštai verčia juos abejoti bylinėjimosi prasingumu, slopina norą atstatyti teisinę tvarką, silpnina galimybes tinkamai apsiginti nuo neteisėtų viešojo administravimo institucijų, turinčių nepalyginamai didesnius finansinius bei žmogiškuosius išteklius, veiksmų. Darytina prielaida, jog rengiant Administracinių bylų teisenos įstatymą (2000 m.) baimintasi, kad teisingumo klausimą išsprendus kitaip, gali itin išsiskirti apygardų administraciniuose

⁶² Šis aspektas aiškiai atsiskleidžia palyginus apygardos administraciniuose teismuose gaunamų bylų skaičių. Pavyzdžiui, 2013 metais Vilniaus apygardos administraciniame teisme buvo gautos 10 584 bylos. Tuo tarpu Kauno apygardos administraciniame teisme – 3 457, Klaipėdos apygardos administraciniame teisme – 1 973, Šiaulių apygardos administraciniame teisme – 2 884, Panevėžio apygardos administraciniame teisme – 1 334.

teismuose nagrinėjamų ginčų praktika. Manytume, kad jei ši prielaida ir teisinga, daugelio ginčų sutelkimas viename teisme šiuo metu jau nebeaktualus. Per beveik 15 metų Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas suformavo nemažai tiek materialios, tiek proceso teisės taikymo pavyzdžių, kurie tapo pagrindu plėtoti vienodą administracinių teismų praktiką. Taigi tikimybė, kad panašūs ginčai skirtinguose teismuose bus išnagrinėti nevienodai, o Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas to nepastebės ir neištaisys klaidos, iš esmės lygi nuliui.

Apibendrinami tai, kas paminėta, šio darbo autoriai siūlytų apsvarstyti galimybę:

1. Atsisakyti išimtinio mokesčių ginčų teisingumo Vilniaus apygardos administraciniam teismui, nustatant, kad jie turi būti nagrinėjami pagal apskrities mokesčių inspekcijos, priėmusios sprendimą dėl patikrinimo akto, buveinę⁶³;

2. Atsisakyti bylų, kuriose dalyvauja centrinis administravimo subjektas, nagrinėjimo tik Vilniaus apygardos administraciniame teisme, nustatant, kad jie turi būti nagrinėjami pagal bendrąsias teisingumo taisykles.

Turint omenyje, kad teisinėje visuomenėje diskutuojant dėl galimybės atsisakyti išimtinio mokesčių ginčų teisingumo Vilniaus apygardos administraciniame teisme, buvo sulaukta nemažai kontrargumentų, šio skyriaus autoriai norėtų į kai kuriuos iš jų pamėginti iš anksto atsakyti:

1. Teiginys, kad pareiškėjas mokesčiniam ginčui nagrinėti, pvz., Šiauliuose, turėtų samdytis advokatą iš Vilniaus ir todėl išaugtų bylininkų išlaidos, nėra pakankamai pagrįstas. Pirma, Klaipėdoje yra apie 145, Panevėžyje apie 50, Kaune apie 280, Šiauliuose apie 75 advokatus. Tad asmuo turėtų turėti galimybę pasirinkti kvalifikuotą specialistą. Be to, mokesčių ginčų teisingumo pakeitimas skatintų teisinių paslaugų verslo plėtrą minėtuose regionuose. Galbūt būtų advokatai, įsikūrę didžiausiame Lietuvos mieste Vilniuje ir turintys geriausias galimybes užsiiminti lobistine veikla, nepageidauja advokatų iš regionų konkurencijos ir todėl siekia, kad minėti pasiūlymai nebūtų įgyvendinti. Antra, gana dažnai įmonės ar fiziniai asmenys į teismą Vilniuje atvyksta su advokatais iš savo gimtųjų miestų, kas tik didina šių asmenų išlaidas ir atgraso nuo savo teisių gynimo. Trečia, advokato atstovavimas administraciniame teisme nėra privalomas. Todėl asmuo mokesčių bylose gali samdyti mokesčių specialistą, buhalterį, auditorių ar kitą asmenį, turintį specialiųjų žinių. Ketvirta, mokesčių bylų nagrinėjamas ne Vilniuje galėtų paskatinti teisinę visuomenę nesikoncentruoti sostinėje. Tai padarytų teigiamą poveikį kitiems miestams, jų ekonominiam, kultūriniam, socialiniam gyvenimui. Valstybės politika neturėtų būti sutelkti sociokultūrinį gyvenimą ir intelektualinius šalies resursus tik Vilniuje;

2. Argumentas, kad teritoriniai mokesčių administratoriai yra silpni nėra pakankamas. Pirma, siūlomi pakeitimai sudarytų sąlygas stiprinti teritorinių administratorių žmogiškuosius (intelektualiuosius) išteklius. Tai leistų padaryti efektyvesnę ir patį mokesčių administravimą, nes mokesčius patikrinimus paprastai atlieka būtent teritorinių administratorių tarnautojai. Jiems tapus profesionaliais, pagerėtų ir pats mokesčių administravimas. Antra, būtent teritoriniai administratoriai atlieka mokesčių patikrinimą vietoje, todėl jie turi geriausias galimybes teisme išdėstyti visas su ginču susijusias aplinkybes. Be to, būtent teritorinio administratoriaus tarnautojai yra labiausiai suinteresuoti, kad jų priimti sprendimai liktų galioti. Vadinasi, jie dėtų

⁶³ Pastebėtina, kad ir kituose valstybėse, pvz., Suomijoje, mokesčiai ginčai nėra koncentruojami viename apygardos (regioniniame) administraciniame teisme. Žr., MEDELIENĖ, A. *Mokesčių ginčų nagrinėjimo teorinės ir praktinės problemos*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2005, p. 110.

maksimalias pastangas tinkamai atstovauti teisme. Savo ruožtu centrinis administratorius, nedalyvavęs atliekant patikrinimą vietoje, dažnai gali nežinoti visų reikšmingų faktų arba būti ne toks suinteresuotas ginti, pvz., Klaipėdos apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos poziciją. Trečia, mokesčių bylose atstovavimas žodiniame procese dažnai apskritai nėra būtinas – liudytojais beveik niekada nėra apklausiami, specifiniai faktiniai klausimai paprastai nėra nagrinėjami. Mokesčių bylose dažniausiai kyla teisės arba neginčytinų faktinių aplinkybių teisinio kvalifikavimo klausimai. Tai lemia, kad tinkamai atstovauti savo poziciją galima ir raštu, t. y. pateikti atsiliepimą, paaiškinimus ir pan. Centrinis administratorius, net ginčus perdavus į kitas apygardas, visada galėtų pareikšti savo poziciją raštu ir to dažniausiai visiškai pakaktų veiksmingai valstybės interesų gynybai. Be to, perdavimas į kitas apygardas priverstų administratorių apsvastyti, ar tikrai jo taktika eiti į daugelį mokesčių bylų yra protingas valstybės resursų naudojimas, kai nieko naujo teismo posėdyje nepasakoma, o tiesiog pakartojami atsiliepime išdėstyti teiginiai;

3. Administracinių teismų praktiką formuoja Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Administracinių bylų teisenos įstatymo 13 str.). Todėl argumentas, kad išsiskirs teismų praktika nėra pagrįstas, nes apygardos administraciniai teismai praktikos neformuoja;

4. Apygardų administracinių teismų teisėjai jau šiuo metu nagrinėja kai kurias su mokesčių administravimu susijusias bylas (pvz., turto arešto ar pan.), taip pat vietinių rinkliavų išieškojimo bylas. Be to, teisėjas yra aukščiausios kvalifikacijos teisės specialistas, todėl argumentas, kad kitų apygardų teisėjai nesugebės nagrinėti šių bylų yra neįtikinamas. Juolab mums nėra žinoma, kad Vilniaus apygardos administraciniame teisme būtų įvesta teisėjų specializacija mokesčių byloms, be to, tolygiau pasiskirsčius teisėjų darbo krūviui, mokesčių byloms bus galima skirti daugiau dėmesio, išsaugus teismo sprendimų kokybę. Savo ruožtu, šiuo metu būna atvejų, kai Vilniaus apygardos administracinis teismas dėl didelio darbo krūvio ar kitų priežasčių tiesiog perrašo Mokestinių ginčų komisijos sprendimą ir dėl to Vyriausiajam administraciniam teismui tenka naikinti sprendimus kaip nemotyvuotus⁶⁴.

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad civiliniame procese asmenims, reikalaujantiems žalos atlyginimo, taip pat darbo teisinių santykių bylose yra nustatytos ieškovams palankesnės teisingumo taisyklės. Administracinių bylų teisenos įstatyme tokių taisyklių nėra numatyta, nors administraciniai teismai nagrinėja tam tikras žalos atlyginimo bylas, taip pat valstybės tarnautojų skundus, kurių padėtis, bent jau procesiniu aspektu, neturėtų būti blogesnė nei kitų darbuotojų. Taigi pagal Administracinių bylų teisenos įstatymą, iš esmės labai panašioje padėtyje esantiems asmenims taikomos skirtingos (administraciniuose teismuose – pareiškėjams mažiau palankios) teisingumo taisyklės.

Atkreiptinas dėmesys į naujausią įstatymų leidėjo iniciatyvą, kurią realizavus autorių nurodyti Administracinių bylų teisenos įstatymo trūkumai galėtų būti iš dalies pašalinti. 2014 m. gruodžio 1 d. Projekte siūloma apskritai panaikinti Administracinių bylų teisenos įstatymo 19 straipsnį, šiuo metu nustatantį išimtinę Vilniaus apygardos administracinio teismo kompetenciją. Be to, 2014 m. gruodžio 1 d. Administracinių bylų teisenos įstatymo projekto 31 straipsnyje siūloma numatyti ir naujas teritorinio teisingumo taisykles. Pagal jas skundas (prašymas) turėtų būti paduodamas tam administraciniam teismui, kurio veikimo teritorijoje

⁶⁴ Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. vasario 11 d. nutartis administracinėje byloje *uždaroji akcinė bendrovė „Tauja“ prieš Valstybinę mokesčių inspekciją prie Finansų ministerijos*, Nr. A⁴⁴²-229/2010, kat. 9.3.7; 9.6.

yra atsakovo buveinė (gyvenamoji vieta), o jei atsakovas yra valstybė arba savivaldybė – tam administraciniam teismui, kurio teritorijoje yra atsakovą atstovaujanti institucija buveinė. Tačiau jeigu viešojo administravimo subjekto, jo teritorinio padalinio, teritorinio viešojo administravimo subjekto arba pareigūno, veikiančio atitinkamoje Lietuvos Respublikos teritorijos dalyje, administracinio akto ar veiksmo (neveikimo) teisėtumas buvo patikrintas (nagrinėjamas) aukštesniajame pagal pavaldumą administravimo subjekte ir (arba) kitoje išankstinio skundų (prašymų) nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijoje, skundas (prašymas) administraciniam teismui būtų paduodamas pagal to viešojo administravimo subjekto, jo teritorinio padalinio, teritorinio viešojo administravimo subjekto arba pareigūno, kurio administracinio akto ar veiksmo (neveikimo) teisėtumas buvo tikrinamas (nagrinėjamas), buveinę (keičiamo Administracinių bylų teisenos įstatymo 35 str. 1 d.). Taip pat siūloma numatyti atvejus, kai pareiškėjas gali pasirinkti, į kurią administracinę teisimą kreiptis. Bylose dėl žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo, bylose dėl pensijų skyrimo ar atsisakymo jas skirti, taip pat bylose dėl neįgaliųjų teisių gynimo, skundas (prašymas) pareiškėjo pasirinkimu administraciniam teismui galėtų būti paduodamas pagal bendrąsias teisingumo taisykles arba pagal pareiškėjo gyvenamąją (buveinės) vietą (keičiamo Administracinių bylų teisenos įstatymo 35 str. 2 ir 4 d.). Tarnybiniuose ginčiuose pareiškėjo pasirinkimu skundas (prašymas) galėtų būti paduodamas pagal bendrąsias teisingumo taisykles arba pagal vietą, kurioje tarnyba yra atliekama, buvo atliekama ar turėjo būti atliekama (keičiamo Administracinių bylų teisenos įstatymo 35 str. 3 d.).

Tokiu būdu – panaikinus išimtinę Vilniaus apygardos administracinio teismo kompetenciją ir išplėtus alternatyvų, paremtą pareiškėjo pasirinkimu, teritorinį teisingumą ypač socialiai jautriose visuomeninių santykių srityse (neįgaliųjų teisių apsauga, valstybės tarnybos santykiai, socialinės garantijos ir t. t.) – būtų sudarytos sąlygos teisingumo priartinimui prie visuomenės, didesniajam pasitikėjimui administracine justicija, didesniajam jos atvirumui, administracinių ginčų ir bylinėjimosi naštos išlyginimui, tolygiam teisėjų darbo krūvio paskirstymui ir, atitinkamai, administracinės justicijos veiksmingumo didinimui. Tačiau pastebėtina, kad mokestiniai ginčai ir toliau bus koncentruojami Vilniaus apygardos administraciniame teisme, nes atitinkama Mokesčių administravimo įstatymo nuostata nėra keičiama.

MODELINIS ADMINISTRACINIŲ BYLŲ PROCESAS

Konkretūs valstybės ar savivaldybių veiksmai ar neveikimas gali padaryti poveikį ne vienam, bet keliems, keliolikai, šimtams ar tūkstančiams asmenų. Kiekvienas toks asmuo, kurio viešosios subjektinės teisės ar įstatymų saugomi interesai buvo pažeisti, gali kreiptis į administracinę teisimą (Administracinių bylų teisenos įstatymo 5 str. 1 d.). Tačiau neabejotina, kad esant asmenų, kurių analogiškos viešosios subjektinės teisės ar įstatymų saugomi interesai buvo pažeisti dėl tų pačių ar pakankamai panašių faktų, daugetui, kiekvieną tokią bylą išnagrinėti atskirai nėra protinga ir racionalu. Todėl administracinio proceso teisė turi ieškoti būdų, kaip veiksmingiau išspręsti masinio pobūdžio ginčus.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2011 m. liepos 13 d. nutarimu Nr. 885 patvirtino Grupės ieškinio koncepciją⁶⁵. Joje, be kita ko, numatyta administracinių bylų teisenoje įtvirtinti grupės pareiškimą (skundą). Tai, be jokios abejonės, sveikintina iniciatyva. Tačiau pastebėtina, kad iš koncepcijos matyti, jog grupės prašymo pareiškimas bus išimtinai asmenų

⁶⁵ Valstybės žinios, 2011, Nr. 92-4386.

iniciatyvos ir apsisprendimo rezultatas⁶⁶. Kitaip tariant, teismas negalės priverstinai suformuoti grupės ir nagrinėti jos bylą pagal specialias, grupės skundams (pareiškimams) numatytas taisykles, asmenys, norintys tapti grupės nariai, turės patys apie tai pareikšti (prisijungti prie grupės; angl. *opt-in*). Taigi jei grupė nesusiformuos, administracinius teismus, net ir įdiegus grupės skundo (prašymo) procesą, gali pasiekti šimtai ir tūkstančiai analogiškų ar itin panašių (teisės ir fakto požiūriu) bylų.

Be to, iš Vyriausybės patvirtintos Grupės ieškinio koncepcijos matyti, kad ji yra orientuota į vadinamųjų individualių homogeninių teisių⁶⁷ gynybą. Šių teisių gynimas pasižymi tuo, kad nors tikras ar tariamas jų pažeidimas turi bendrą (teisinį ir (arba) faktinį) pagrindą, tačiau kartu kiekvienas tokios teisės turėtojas turi ir savo konkretų, individualų reikalavimą (pvz., valstybės tarnautojų reikalavimai dėl pagal prieštaraujantį Konstitucijai įstatymą sumažinto tarnybinio atlyginimo, gyventojų reikalavimai dėl žalos, kurią jie patyrė dėl tų pačių neteisėtų valstybės institucijų veiksmų (neveikimo), sukėlusių žalą aplinkai ir gyventojams ir t. t.). Tai lemia, kad ir grupės skundo institute turėtų egzistuoti procesiniai mechanizmai, kurie leistų ekonomiškai ir greitai išspręsti visai grupei aktualius bendrus teisės ir (arba) fakto klausimus (pvz., ar valstybės tarnautojai turi teisę reikalauti pagal prieštaraujantį Konstitucijai įstatymą sumažinto tarnybinio atlyginimo priteisimo, iš ko jie gali to reikalauti; ar tam tikras administracinis aktas yra neteisėtas, ar jis yra pakankamu priežastiniu ryšiu susijęs su gamtai padaryta žala (pvz., dideliu teršalų išmetimu į aplinką) ir pan.), kurių pagrindu vėliau būtų galima išspręsti konkrečius individualius grupės narių reikalavimus. Neišskaidžius bendrą ir individualių klausimų nagrinėjimo grupės skundo proceso metu, procesas tokioje byloje gali tapti pernelyg sudėtingu, kad jį būtų galima veiksmingai valdyti. Tai matyti ir užsienio valstybių patirties. Pvz., tiek Norvegijos⁶⁸, tiek Švedijos⁶⁹ grupės ieškinių procesą reglamentuojančiuose teisės aktuose numatyta galimybė visų pirma išspręsti tam tikrus bendrus klausimus. Nagrinėjant klasės ieškinius Kanadoje taip pat paprastai pirmiausia išsprendžiami bendri visai klasei bylos aspektai⁷⁰.

Atsižvelgiant į tai, kas paminėta anksčiau, verta prisiminti J. Paužaitės–Kulvinskienės⁷¹, G. Ambrasaitės–Balynienės⁷² jau anksčiau keltą pasiūlymą dėl pavyzdinio (modelinio) proceso administracinėse bylose. Teisės doktrinoje teigiama, kad modelinių (pavyzdinių) bylų

⁶⁶ Kita vertus, pvz., Anglijoje teismas gali savo iniciatyva nuspręsti taikyti grupės bylinėjimosi taisykles. Žr., ZUCKERMAN, A. *Zuckerman on civil procedure: principles of practice*. London: Sweet and Maxwell, 2006, p. 518.

⁶⁷ Individualios homogeninės teisės – tai tokios subjektinės teisės, kurios atsiranda iš bendro teisinio ir (arba) faktinio pagrindo, kuris atskleidžia tokių teisių pažeidimo išsprendimo klausimų bendrumą ir poreikį ginti tokias teises kolektyviai. Žr., DIDIER, F., Jr. *Class actions and collective defendant legal situations* // *Zeitschrift für Zivilprozess International*, 2009, nr. 14, p. 340–341. Plačiau – GIDI, A. *Class Action in Brazil – A Model for Civil Law Countries* // *American Journal of Comparative Law*, 2003, t. 51, p. 344–362; KRIVKA, E. *Viešojo intereso gynimas civiliniame procese*. Vilnius, 2009.

⁶⁸ BERNT-HAMRE, C. *Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation in the Norwegian Courts*. P. 9 // <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/> (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.).

⁶⁹ LINDBLOM, P. H. *Group Litigation in Sweden*. P. 15–16 // <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/> (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.).

⁷⁰ BOGART, W. A.; KALAJDZIC, J.; MATTHEWS, I. *Class Actions in Canada: A National Procedure in a Multi-Jurisdictional Society?* // <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/> (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.).

⁷¹ PAUŽAITĖ–KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius, 2005, p. 180–181.

⁷² AMBRASAITĖ–BALYNIENĖ, G. *Administraciniai teismai Europos Sąjungos valstybėse narėse: lyginamieji aspektai* // Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Vilnius, 2007, nr. 3(13), p. 284.

procesas yra itin tinkamas būtent individualių homogeninių teisių gynybai⁷³. Tai rodo ir užsienio valstybių patirtis, naudojant šias priemones grupės bylinėjimosi procese⁷⁴. Be to, modelinis procesas egzistuoja daugelio užsienio valstybių administraciniuose procesuose.

Kroatijos administracinių ginčų įstatyme nustatyta, kad jei pirmosios instancijos teisme yra dešimt ar daugiau ginčų, kurių teisinis ir faktinis pagrindas yra vienodas, teismas gali nuspręsti, kad tam tikrą bylą nagrinės modelinio proceso tvarka. Kitos bylos tokiu atveju sustabdomos. Po teismo sprendimo modelinėje byloje įsiteisėjimo, teismas atnaujina sustabdytų bylų nagrinėjimą. Vadovaudamasis modeliniu sprendimu, teismas išnagrinėja individualias bylas nerengdamas teismo posėdžio, tačiau suteikdamas galimybę šalims pareikšti savo nuomonę raštu⁷⁵. Panašios taisyklės įtvirtintos ir Vokietijos administracinio teismo proceso įstatymo 93a straipsnyje. Tik čia nustatyta, kad modeliniam procesui būtina, jog egzistotų daugiau kaip 20 bylų dėl tos pačios administracinės priemonės. Portugalijos proceso administraciniuose teismuose kodekso 48 straipsnyje taip pat nustatyta, kad jei paduota daugiau kaip 20 ieškinių dėl to paties materialinio teisinio santykio arba šiuos ieškinius galima išnagrinėti taikant tokias pat normas identiškoms faktinėms situacijoms, teismo pirmininkas gali, išklausęs šalis, nustatyti, kad bus nagrinėjamos tik viena ar kelios (pavyzdinės) bylos, o kitos bus sustabdytos. Po teismo sprendimo modelinėje byloje įsiteisėjimo sustabdytų bylų proceso dalyviai gali kreiptis į teismą, kad šio teismo sprendimo galia būtų išplėsta ir pritaikyta jų bylose⁷⁶. Panašios į nustatytas Portugalijoje, Ispanijoje modelinio proceso taisyklės yra įtvirtintos Administracinio procesinio įstatymo 37 ir 111 straipsniuose⁷⁷.

Pavyzdinis (modelinis) procesas gali būti įtvirtintas ir Lietuvos administraciniame procese: jau minėtu 2014 m. gruodžio 1 d. Projektu Administracinių bylų teisenos įstatymą siūloma papildyti nauju skirsniu, reglamentuojančiu modelinį procesą ir vienaarūšių bylų nagrinėjimo ypatumus. Įvertinus siūlomą teisinį reguliavimą, vienaarūšiam bylų nagrinėjimui būtų būdingi tokie esminiai bruožai:

1. Modelinis procesas taikomas tik teisės ir faktų požiūriu vienaarūšėms administracinėms byloms, kurios kyla dėl norminio administracinio akto pripažinimo prieštaraujančiu Konstitucijai ar įstatymams pasekmių. Įstatymo reikalaujamas minimalus tokių bylų skaičius yra dvidešimt.

2. Modelinis procesas pradedamas apygardos administracinio teismo ar Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininko sprendimu. Jį inicijuoti gali teisėjai (teisėjų kolegija).

3. Modelinę bylą nagrinėja apygardos administracinio teismo trijų teisėjų kolegija, Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme – išplėstinė teisėjų kolegija arba teismo plenarinė sesija.

⁷³ GRINOVER, A. P. New Trends in Standing and *Res Iudicata* in Collective Suits. General Report. Civil Law // <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/> (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.).

⁷⁴ Pvz., bandomosios bylos (angl. – *test case*) būdas naudojamas Anglijos grupės bylinėjimosi procese (angl. – *group litigation order*). Žr., HODGES, R. Global Class Actions Project. Country Report: England and Wales // <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/> (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.).

⁷⁵ Tour of Europe. Croatia // http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour_en.lasso?page=detail&countryid=29 (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.).

⁷⁶ ANTUNEA, H. S. Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation (Portugese Report) // <http://globalclassactions.stanford.edu/category/categories/country-reports> (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.).

⁷⁷ RAMOS, M. O. Protecting supra-individual legal interests: enforcement action by Public Administration Institutions, Civil Justice and a combination of protection systems // <http://iapl-2011-congress.com/Sites/iapl2011papers.html> (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.; prieiga ribota).

4. Administraciniai teismai įpareigoti imtis priemonių modelinę bylą išnagrinėti kiek įmanoma greičiau.

5. Pradėjus modelinę bylą, kitų individualių vienaarūšių bylų nagrinėjimas sustabdomas. Įsiteisėjus teismo sprendimui modelinėje byloje, jų nagrinėjimas atnaujinamas⁷⁸.

6. Tiek sprendimas pradėti modelinį procesą, tiek vėliau priimtas sprendimas modelinėje byloje turi būti viešinami.

7. Įsiteisėjus teismo sprendimui modelinėje byloje, tiek pirmojoje, tiek apeliacinėje instancijoje atnaujintos individualios bylos ar bylos, iškeltos po teismo sprendimo modelinėje byloje įsiteisėjimo, gali būti nagrinėjamos supaprastinta tvarka – rašytinio proceso tvarka, vieno teisėjo (išskyrus kai kurias išimtis⁷⁹). Ši taisyklė taikoma tik tuomet, jei pirmosios instancijos teismo sprendimo modelinėje byloje teisėtumas ir pagrįstumas buvo patikrintas apeliacine tvarka ar sprendimą modelinėje byloje priėmė Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas.

8. Teismo sprendimas modelinėje byloje neturės *res judicata*, taip pat paprastai neturės prejudicinės reikšmės individualioms byloms, nes jose dažniausiai dalyvaus ne tie patys proceso dalyviai. Teismo sprendimas modelinėje byloje turės autoritetingo precedento reikšmę, nukrypimas nuo kurio galės būti pateisinamas tik konstituciškai pagrįstais argumentais. Be to, jeigu individualios bylos aplinkybės bus pakankamai skirtingos nuo modelinės bylos aplinkybių, vadovautis modeliniu teismo sprendimu kaip precedentu taip pat nebus galima.

Nors, kaip minėta, Lietuvos teisės moksle apie modelinį bylų procesą buvo užsiminta ne kartą, tačiau išsamių tyrinėjimų, kuriais būtų mėginama išanalizuoti tokio teisinio reguliavimo privalumus ir trūkumus, nėra. Todėl šio straipsnio autoriai norėtų pateikti keletą pastebėjimų dėl įstatymų leidėjo pateikto pasiūlymo. Tikimės, kad tai sudarys reikiamas sąlygas gilesniems šio instituto tyrinėjimams, taip pat diskusijai, kaip geriau šis institutas gali būti sureguliuotas.

Pirmiausia pastebėtina, jog remiantis siūlomu teisiniu reguliavimu, modelinio proceso taikymas yra ribotas. Kitaip tariant, jis nebūtų taikomas visais atvejais, susidūrus su teisės ir fakto požiūriu vienaarūšėmis bylomis. Tam, kad būtų taikomas naujasis reguliavimas, vienaarūšės bylos turėtų kilti būtent dėl norminio teisės akto pripažinimo prieštaraujančiu Konstitucijai ar įstatymams. Manytume, jog toks ribotas modelinio proceso taikymas gali būti pateisinamas tik šio instituto novatoriškumu Lietuvos teisinėje sistemoje. Vis dėlto, mūsų nuomone, atsižvelgiant į modelinio proceso privalumus ir siekiant administracinio proceso veiksmingumo, modelinio proceso taikymas, ypač jei jis pasiteisins praktikoje, turėtų būti plečiamas⁸⁰.

⁷⁸ Svarbu, jog 2014 m. gruodžio 1 d. Projekte įtvirtinta šios taisyklės išimtis: jei per vieną mėnesį nuo pranešimo apie Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimą modelinėje byloje, kuriuo pareiškėjo reikalavimai buvo atmesti, gavimo individualios bylos šalis nepaduoda prašymo atnaujinti individualios bylos nagrinėjimą, skundas (prašymas) individualioje byloje paliekamas nenagrinėtas. Per nustatytą terminą pateikus minėtą prašymą, individualios bylos nagrinėjimas atnaujinamas.

⁷⁹ Projekte numatyta, kad atnaujinta individuali byla pirmosios instancijos teisme nagrinėjama žodinio proceso tvarka, jei per septynias darbo dienas nuo nutarties bylą nagrinėti supaprastinta tvarka įteikimo to prašo bet kuri proceso šalis. Teismas visais atvejais gali nuspręsti individualiąją bylą nagrinėti bendra tvarka.

⁸⁰ Pavyzdžiui, šiuo metu administraciniuose teismuose nagrinėjama šimtai bylų dėl žalos, atsiradusios įstatymų leidėjui sumažinus saulės elektrinės pagamintos energijos supirkimo tarifą, atlyginimo. Šios vienaarūšės administracinės bylos nekilo dėl norminio administracinio akto pripažinimo prieštaraujančiu Konstitucijai ar įstatymams pasekmių, todėl modelinis procesas jų atžvilgiu pagal siūlomą reguliavimą negalėtų būti taikomas. Atitinkamai tai lemtų, jog siūlomos formos modelinio proceso įtvirtinimas Lietuvoje negarantuotų visų galimų tokiu procesu pasiekti tikslų (net ir gavus didelį kiekį bylų, susijusių su individualių homogeninių teisių gynyba,

Autorių nuomone, vienas iš didžiausių iššūkių, pritaikant modelinį procesą praktikoje, bus tinkamos bylos, kuri bus nagrinėjama modelinio proceso tvarka, pa(si)rinkimas. Tinkamos bylos samprata, mūsų vertinimu, apimtų tokią bylą, kuria iš karto operatyviai būtų išspręsta įmanomai daugiausia bendrų visoms aktualioms vienaarūšėms byloms klausimų ir kuri būtų patikrinta apeliacine tvarka bei leistų taikyti supaprastintą kitų vienaarūšių bylų nagrinėjimo tvarką. Šiuo metu 2014 m. gruodžio 1 d. Projekte suformuluota taisyklė, jog bylos nagrinėjimą modelinio proceso tvarka *sua sponte* (iš lot. – savo iniciatyva) gali inicijuoti bylą nagrinėjantis teisėjas (teisėjų kolegija). Tačiau tai nereiškia, kad proceso šalys negalės prašyti bylą nagrinėti minėta tvarka. Kita vertus, toks šalies prašymas teismui nebūtų privalomas. Be to, parenkant modelinio proceso tvarka nagrinėtiną bylą, praktikoje tikslinga būtų atsižvelgti (išklausti) į konkrečios bylos proceso šalių nuomonę, įvertinti proceso šalių pasiryžimą kilusį ginčą spręsti būtent modelinio proceso būdu, jų požiūrį į bylos nagrinėjimą apeliacine tvarka, advokato ar kito atstovo dalyvavimą procese, jų kompetenciją, patirtį, galimus interesų konfliktus ir pan.

Kaip minėta, modelinio proceso įdiegimas Lietuvos administracinio proceso tradicijoje turėtų žymiai prisidėti prie administracinės teisenos operatyvumo ir ekonomiškumo. Tačiau šiems tikslams pasiekti būtina užtikrinti, jog modelinė byla būtų išnagrinėta kuo greičiau. Pastebėtina, kad 2014 m. gruodžio 1 d. Projekte nedetalizuojama, kokiomis priemonėmis (būdais) administraciniai teismai turėtų įgyvendinti jiems tenkančią pareigą modelinę bylą išnagrinėti kiek įmanoma greičiau. Mūsų nuomone, prie šios pareigos įgyvendinimo prisidėtų modelinės bylos nagrinėjimas pirmumo prieš kitas administracines bylas tvarka⁸¹.

Negalima paneigti, kad pradėjus modelinį procesą, tarp modelinės bylos ir sustabdytų vienaarūšių bylų atsiranda specifinis ryšys⁸², į kurį, autorių nuomone, būtina atsižvelgti ir formuojant (kuriant) paties modelinio proceso administracinių bylų teismoje „žaidimo taisykles“. 2014 m. gruodžio 1 d. Projekte įtvirtinta, jog individualios bylos proceso šalys turi teisę prašyti įtraukti jas trečiuoju suinteresuotu asmeniu į modelinės bylos procesą. Teismas gali atmesti tokį prašymą, jei nenustatoma, kad minėtų asmenų dalyvavimas yra būtinas tinkamai išnagrinėti modelinę bylą. Tokia norma, kuria ribojamas individualios bylos proceso šalių dalyvavimas modelinėje byloje, siekiama užtikrinti modelinės bylos proceso operatyvumą ir koncentruotumą – pernelyg platus individualios bylos proceso šalių įtraukimas į modelinę bylą gali padaryti ją sunkiai valdomą ir nagrinėjamą dėl gausaus proceso dalyvių skaičiaus. Be to, tinkamai parinkus modelinę bylą, individualios bylos šalių dalyvavimas modelinėje byloje yra mažai tikslingas, nes visus reikiamus aspektus ir įrodymus galėtų pateikti modelinės bylos dalyviai ir (arba) surinkti bei įvertinti pats teismas.

Bylos nagrinėjimas modelinio proceso tvarka tam tikra prasme reiškia modelinės bylos dalyvių veikimą kitų individualių bylos dalyvių naudai. Todėl siūlytume svarstyti taisyklę, kad jei pareiškėjo modelinėje byloje skundas (prašymas) atmetamas arba patenkinamas tik iš dalies ir dėl to dalis pareiškėjo modelinėje byloje išlaidų neatlyginama, jis turi teisę kreiptis į modelinę bylą išnagrinėjusį teismą, kad jo patirtos ir neatlygintos protingos ir būtinos bylinėjimosi išlaidos, taip pat atsakovo, trečiojo suinteresuoto asmens ar valstybės naudai iš

galimybė taikyti modelinio proceso taisykles būtų ribota). Kitaip tariant, nebūtų užtikrintas visapusiškas modelinio proceso veiksmingumas.

⁸¹ R. Mulheronas (*R. Mulheron*) nurodo, kad individualių bylų sustabdymas iki bus išnagrinėta modelinė byla, gali pažeisti Konvencijos 6 str. 1 d. (žr., MULHERON, R. *The Class Action in Common Law Legal Systems, a Comparative Perspective*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2004, p. 102–105). Modelinės bylos nagrinėjimo prioritetą prieš kitas administraciniuose teismuose esančias bylas, manytina, leistų išvengti Konvencijos pažeidimo, užtikrintų sustabdytų bylų šalių interesų apsaugą bei operatyvų teisinės taikos atkūrimą.

⁸² Dėl įtakos, kurią modelinės bylos rezultatas darys sustabdytos bylos baigčiai, ar apskritai dėl pačios proceso eigos vienaarūšėje byloje (jos sustabdymo, atnaujinimo, palikimo nenagrinėta ir pan.).

pareiškėjo modelinėje byloje priteistos arba priteistinos bylinėjimosi išlaidos, vadovaujantis teisingumo ir protingumo principais, atsižvelgiant į pareiškėjo elgesį modelinėje byloje ir kitas reikšmingas aplinkybes, būtų priteistos iš pareiškėjų individualiose bylose⁸³, tačiau ne daugiau kaip 100 eurų⁸⁴. Įtvirtinus tokias bylinėjimosi išlaidų paskirstymo taisykles, svarbu būtų kaupti informaciją apie sustabdytas individualias vienaarūšes bylas. Tuo tikslu galėtų būti įtvirtinta taisyklė, jog apie nutarties sustabdyti individualios vienaarūšės bylos priėmimą, taip pat apie tokios bylos pabaigą informuojamas Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, kuris veda elektroninį tokių bylų registrą. Šis bylų registras galėtų būti viešai prieinamas Vyriausiojo administracinio teismo tinklalapyje.

IŠVADOS

Nuo Administracinių bylų teisenos įstatymo priėmimo 1999 metais administracinio proceso tyrinėtojai pateikė nemažai pasiūlymų, kaip tobulinti šių bylų teisinį reguliavimą, kad administracinių bylų nagrinėjimo procesas taptų veiksmingesnis. Kita vertus, pastebėtina, kad retas šios srities tyrinėtojas savo darbus baigė konkrečiais pasiūlymais atitinkamu būdu išdėstyti Administracinių bylų teisenos įstatymo normas. Be to, reikia pripažinti, kad teisės moksle gan daug dėmesio skirta administracinių bylų nagrinėjimo supaprastinimui, operatyvumui, ekonomiškumui. Tai, be jokios abejonės, itin svarbūs administracinio proceso veiksmingumo aspektai. Tačiau vis dėlto ne visada siūlomoms priemonėms gali būti vertinamos kaip administracinės justicijos atvirumą, didesnę prieinamumą, kurie taip pat yra labai svarbūs administracinės justicijos veiksmingumo kriterijai, skatinančios priemonės.

Apskritai teisėkūros procesai Lietuvoje ne visada pasižymi sparta. Jaučiama tendencija, kad daugiau dėmesio sulaukia siūlymai tobulinti civilinį ar baudžiamąjį procesą. Tačiau tai jokiū būdu nereiškia, kad pasiūlymų dėl administracinio proceso tobulinimo reikia atsisakyti. Priešingai, įvairios idėjos dėl teisės aktų (taip pat ir proceso) tobulinimo, grindžiamos siekiu tobulinti proceso teisės instrumentus, turi būti išklaustos. Žinoma, tai nereiškia, kad atitinkami siūlymai visada bus išgirsti ir įgyvendinti. Dėl pateikiamų pasiūlymų tinkamumo Lietuvos administracinei justicijai tikrai galima ir būtina diskutuoti. Atsižvelgtina ir į tai, kad neretai visuomenė reikalauja iš teismų šiek tiek daugiau, nei leidžia riboti žmogiškieji, finansiniai ištekliai, skiriami teismams. Suprantama, kad valstybė turi įvairių (ekonominių, socialinių ir kt.) įsipareigojimų savo bendruomenei. Tačiau aišku viena – jei nebus siūlymų, tikėtis, kad teismo procesas patobulės savaime – neverta. Tikimės, kad šis autorių darbas taip pat bus pagrindas bei paskata toliau tęsti tyrimus šioje svarbioje srityje.

LITERATŪRA

Teisės aktai, projektai

⁸³ Šio siūlymo pagrindinis tikslas – palengvinti pareiškėjų modelinėse bylose finansinę naštą, atsižvelgiant į tai, kad tokiose bylose jie bent jau netiesiogiai veikia ir pareiškėjų individualiose bylose labai bei naudai. Konceptualiū požiūriu toks siūlymas reiškia, kad dalis išlaidų modelinėje byloje yra laikomos pareiškėjų individualiose bylose apmokamomis išlaidomis. Panaši bylinėjimosi išlaidų paskirstymo sistema funkcionuoja, pvz., Anglijoje, kur bandomosios bylos išlaidos paprastai laikomos bendromis grupės narių išlaidomis. Žr., HODGES, R. Global Class Actions Project. Country Report: England and Wales. P. 19 // <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/> (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.).

⁸⁴ Šia nuostata siekiama apriboti pareiškėjų individualiose bylose atsakomybę už bylinėjimosi išlaidas modelinėje byloje, nes jie joje nedalyvauja ir negali kontroliuoti visų šių išlaidų, todėl nustatyti jiems neribotą atsakomybę, mūsų manymu, būtų neteisinga.

1. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (Valstybės žinios, 1999, Nr. 13–308; 2000, Nr. 85–2566).
2. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 47, 84, 85, 97, 127, 130, 137, 138, 139, 150, 154 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Įstatymo papildymo 47-1 straipsniu įstatymas (Valstybės žinios, 2012, Nr. 50-2442).
3. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas (Valstybės žinios, 2000, Nr. 66–1987).
4. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas (Valstybės žinios, 1994, Nr.46-851, 2002, Nr. 17-649).
5. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. liepos 13 d. nutarimas Nr. 885 „Dėl Grupės ieškinio koncepcijos patvirtinimo“ (Valstybės žinios, 2011, Nr. 92-4386).
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 23 d. nutarimas Nr. 575 „Dėl Lietuvos regioninės politikos iki 2013 metų strategijos“ (Valstybės žinios, 2005, Nr. 66-2370).
7. *Civil Procedure Rules* (Anglijos civilinio proceso taisyklės) // http://www.justice.gov.uk/civil/procrules_fin/menus/rules.htm (prisijungta 2014 m. spalio 30 d.).
8. *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Vokietijos administracinio teismo proceso įstatymas) // <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (prisijungta 2014 m. lapkričio 5 d.).
9. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 pakeitimo įstatymo projektas // <http://www.lrs.lt> (prisijungta 2014 m. gruodžio 24 d.).
10. Administracinių bylų teisenos įstatymo 47 ir 137 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 47(1) straipsniu įstatymo projektas // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=404627&p_query=&p_tr2= (prisijungta 2011 m. rugpjūčio 30 d.).

Specialioji literatūra

1. ANTUNEA, H. S. Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation (Portugese Report) // <http://globalclassactions.stanford.edu/category/categories/country-reports> (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.).
2. AMBRASAITĖ-BALYNIENĖ, G.; *et al.* *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*. Vilnius, 2010.
3. AMBRASAITĖ-BALYNIENĖ, G. Administraciniai teismai Europos Sąjungos valstybėse narėse: lyginamieji aspektai // Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Vilnius, 2007, nr. 3(13).
4. AMBRASAITĖ, G. Apeliacija administraciniame procese: teisės kreiptis į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą ribojimo galimybės // *Jurisprudencija*, 2006, nr. 6(84).
5. AMBRASAITĖ, G. Apeliacija Lietuvos administraciniame procese: pagrindinės reformos kryptys // *Jurisprudencija*, 2006, nr. 4(82).
6. BAETGE, D. Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation // <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/> (prisijungta 2014 m. gruodžio 1 d.).
7. BAKŠEVIČIENĖ, R. Formalizuotos ginčo su valstybine institucija taikaus išsprendimo galimybės // *Juristas*. 2007, 10(49), p. 37-40.
8. BERNT-HAMRE, C. Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation in the Norwegian Courts // <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/> (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.).
9. BOGART, W. A.; KALAJDZIC, J.; MATTHEWS, I. Class Actions in Canada: A National Procedure in a Multi-Jurisdictional Society? // <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/> (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.).
10. CAPPELLETTI, M. *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Oxford, 1989.
11. DIDIER, F., Jr. Class actions and collective defendant legal situations // *Zeitschrift für Zivilprozess International*, 2009, nr. 14.

12. ERGEC, R. Preventing backlog in administrative justice. General Report // *Preventing backlog in administrative justice*. XXIInd Congress of the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union. Luxembourg: Imprimerie Centrale, 2010.
13. FEESS, E.; HALFMEIER, A. The German Capital Markets Model Case Act (KapMuG) – a European role model for increasing the efficiency of capital markets? Analysis and suggestions for reform // <http://ssrn.com/abstract=1684528> (prisijungta 2014 m. gruodžio 1 d.).
14. GIDI, A. Class Action in Brazil – A Model for Civil Law Countries // *American Journal of Comparative Law*, 2003, t. 51.
15. GRINOVER, A. P. New Trends in Standing and *Res Iudicata* in Collective Suits. General Report. Civil Law // <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/> (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.).
16. HARRIS, D. J.; *et al.* *Law of the European Convention on Human Rights* (Second Edition). Oxford, 2009.
17. HODGES, R. Global Class Actions Project. Country Report: England and Wales // <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/> (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.).
18. KAMINSKIENĖ, N.; *et al.* *Mediacija*. Vilnius, 2013.
19. KYBARTIENĖ, E. Ar Lietuvos Ryšių Reguliavimo Tarnyba yra pripažintina teismu pagal SESV 267 straipsnį? // *Jurisprudencija*. 2013, 20(4).
20. LASTAUSKIENĖ, G. Teisinė sankcija kaip daugiareikšmė teisinė kategorija // *Jurisprudencija*, 2003, nr. 41(33).
21. LINDBLÖM, P. H. Individual Litigation and Mass Justice: A Swedish Perspective and Proposal on Group Actions in Civil Procedure // *The American Journal of Comparative Law*, 1997, t. 45.
22. LINDBLÖM, P. H. Group Litigation in Sweden // <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/> (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.).
23. MULHERON, R. *The Class Action in Common Law Legal Systems, a Comparative Perspective*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2004.
24. KAVALNĖ, S.; SAUDARGAITĖ, I. Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects // *Jurisprudencija*, 2011, 18(1).
25. KRIVKA, E. Viešojo intereso gynimas civiliniame procese. Vilnius, 2009.
26. KURPUVESAS, V. Socialinės technologijos administracinėje justicijoje // *Jurisprudencija*, 2007, nr. 6(96).
27. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 metų metinis pranešimas* // <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-metiniai-pranesimai.html> (prisijungta 2014 m. spalio 10 d.).
28. MEDELIENĖ, A. *Mokestinių ginčų nagrinėjimo teorinės ir praktinės problemos*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2005.
29. NORKUS, R. *Supaprastintas civilinis procesas*. Vilnius: Justitia, 2007.
30. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos // *Teisė*, 2013, 86.
31. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius, 2005.
32. POŠKA, D. *Asmens teisė į teisminę gynybą ir jos įgyvendinimo probleminiai aspektai Lietuvos administraciniuose teismuose*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2007.
33. Preventing backlog in administrative justice // http://www.juradmin.eu/en/colloquiums/colloq_en_22.html (prisijungta 2014 m. spalio 15 d.).
34. RAIŽYS, D. *Procesas pirmosios instancijos administraciniame teisme*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2008.
35. RAMOS, M. O. Protecting supra-individual legal interests: enforcement action by Public Administration Institutions, Civil Justice and a combination of protection systems // [129](http://iapl-

</div>
<div data-bbox=)

- 2011-congress.com/Sites/iapl2011papers.html (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.; prieiga ribota).
36. Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers' Deputies // <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=COE> (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.).
 37. SAUDARGAITĖ, I; SUTKEVIČIUS, A. Taikos sutartis administracinių teismų praktikoje // *Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija. Mokslo studija, skirta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo dešimtmečiui*, Vilnius, 2012, p. 578-597.
 38. STURNER, M. Model case proceedings in the capital markets – tentative steps towards group litigation in Germany // *Civil Justice Quarterly*, 2007, 26(Apr).
 39. STORME, M. L. Over het tergend geding voor een roekeloze vriendschap // *Liber Amicorum Jan Ronse*. Brussel: Story-Scientia, 1986 // <http://www.jura.be> (prisijungta 2014 m. spalio 10 d.; prieiga ribota).
 40. ŠEDBARAS, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius, 2006.
 41. The European Commission for the Efficiency of Justice. Report on „European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice“ // http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf (prisijungta 2014 m. lapkričio 5 d.).
 42. Tour of Europe. Croatia // http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/eurtour_en.lasso?page=detail&countryid=29 (prisijungta 2014 m. lapkričio 20 d.).
 43. VALANČIUS, V.; NORKUS, R. Lietuvos administracinės ir baudžiamosios justicijos sąlyčio aspektai // *Jurisprudencija*, 2006, nr. 4(82).
 44. VALANČIUS, V.; NORKUS, R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso // *Jurisprudencija*, 2006, nr. 3(81).
 45. VALANČIUS, V.; NORKUS, R. Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos // *Justitia*, 2005, nr. 3.
 46. VERKERK, R. R. What is Judicial Case Management? A Transnational and European Perspective // *Judicial case management and efficiency in civil litigation*. Editor van Rhee, C. H. Antwerp: Intersentia, 2008.
 47. ZUCKERMAN, A. *Zuckerman on civil procedure: principles of practice*. London: Sweet and Maxwell, 2006.
 48. ZUCKERMAN, A. A. S. Justice in Crisis: Comparative Dimensions of Civil Procedure // *Civil justice in crisis: comparative perspectives of civil procedure*. Ed. by Adrian A. S. Zuckerman. Oxford: Oxford university press, 1999.
 49. ZUCKERMAN, A. A. S. Assessment of Cost and Delay – A Multi-National Perspective // *Procedural law on the threshold of a new millennium*. Wien: Manzsche Verlags-und Universitätsbuchhandlung, 2002.
 50. ZUCKERMAN, A. A. S. Quality and Economy in Civil Procedure. The Case for Commuting Correct Judgments for Timely Judgments // *Oxford Journal of Legal Studies*, 1994, t. 14, nr. 3.
 51. ŽILINSKAS, D. Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai aspektai // *Jurisprudencija*, 2000, nr. 17(9).

Teismų praktika

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. kovo 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos atominės elektrinės įstatymo 10 straipsnio 1 dalies (2008 m. vasario 1 d. redakcija)

- nuostatų ir 11 straipsnio (2008 m. vasario 1 d. redakcija) 1 dalies 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ (Valstybės žinios, 2009, Nr. 25-988).
2. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2010 m. spalio 21 d. sprendimas byloje *Nidera Handelscompagnie BV prieš Valstybinę mokesčių inspekciją prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*, Nr. C-385/09.
 3. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 18 d. sprendimas byloje *Rikoma LTD. prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 9668/06.
 4. Europos Žmogaus Teisių Teismo Didžiosios kolegijos 2006 m. lapkričio 23 d. sprendimas byloje *Jussila prieš Suomiją*, pareiškimo Nr. 73053/01.
 5. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1998 m. gegužės 26 d. sprendimas byloje *Ekbatani prieš Švediją*, pareiškimo Nr. 10563/83.
 6. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1997 m. gegužės 28 d. sprendimas byloje *Pauger prieš Austriją*, pareiškimo Nr. 53/1996/672/858.
 7. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1990 m. vasario 21 d. sprendimas byloje *Håkansson ir Sturesson prieš Švediją*, pareiškimo Nr. 11855/85.
 8. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. rugsėjo 22 d. nutartis administracinėje byloje *R. S. prieš Lietuvos valstybę*, Nr. A²⁶¹-928/2014, kat. 15.2.3.2.
 9. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. rugsėjo 18 d. nutartis administracinėje byloje *A. K. prieš Kauno miesto savivaldybę*, Nr. A⁴³⁸-477/2014, kat. 15.2.3.2.
 10. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. rugsėjo 17 d. nutartis administracinėje byloje *UAB „Banga Electronics“ prieš Muitinės departamentą prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*, Nr. A²⁶¹-858/2014, kat. 9.3.3.3.
 11. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. rugsėjo 16 d. nutartis administracinėje byloje *R.C. prieš Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos*, Nr. A⁸²²-561/2014, kat. 4.5; 14.7; 38.
 12. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. rugpjūčio 28 d. sprendimas administracinėje byloje *K. R. prieš Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministeriją*, Nr. A¹⁴⁶-1283/2014, kat. 6.6.1.
 13. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. rugpjūčio 25 d. nutartis administracinėje byloje *G. G. prieš Lietuvos valstybę*, Nr. A⁵⁷⁵-897/2014, kat. 15.2.3.2.
 14. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. rugpjūčio 18 d. nutartis administracinėje byloje *V. K. prieš Lukiškių tardymo izoliatorių-kalėjimą*, Nr. A⁵⁷⁵-605/2014, kat. 21.
 15. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. liepos 17 d. nutartis administracinėje byloje *D. B. prieš Turto vertinimo priežiūros tarnybą*; Nr. A⁶⁶²-1328/2014, kat. 38.
 16. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. birželio 11 d. nutartis administracinėje byloje *UAB Įmonių bankroto administravimo ir teisinių paslaugų biuras prieš Įmonių bankroto valdymo departamentą prie Ūkio ministerijos*, Nr. A⁸⁵⁸-392/2014, kat. 38.
 17. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gegužės 28 d. nutartis administracinėje byloje *B. B., J. D., L. D., D. K., V. P., J. P., J. R., L. Š., R. Š. prieš Lietuvos valstybę ir Jonavos rajono apylinkės teismą*, Nr. AS⁵⁵²-460/2014, kat. 70.3; 81.
 18. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gegužės 27 d. nutartis administracinėje byloje *V. G. prieš Nacionalinę žemės tarnybą prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos*, Nr. A⁷⁵⁶-820/2014, kat. 16.1.
 19. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje *O. K. prieš Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos*, Nr. A⁴³⁸-659/2014, kat. 4.5.
 20. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. vasario 27 d. sprendimas administracinėje byloje *I. K. prieš Turto vertinimo priežiūros tarnybą*, Nr. A⁴⁹²-623/2014, kat. 1.2.

21. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. sausio 27 d. nutartis administracinėje byloje *Telšių rajono savivaldybė prieš Lietuvos Respublikos aplinkos ministeriją ir Valstybinę mokesčių inspekciją prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*, Nr. A⁶⁰²-119/2014, kat. 2.7; 35.3.
22. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 21 d. nutartis administracinėje byloje *D. G. prieš Marijampolės apskrities vyriausiąją policijos komisariatą*, Nr. A⁴⁹²-1429/2012, kat. 16.8.
23. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. vasario 3 d. nutartis norminėje administracinėje byloje Nr. A⁵⁷⁵-247/2011, kat. 17.2.
24. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 8 d. nutartis administracinėje byloje *Žuvininkystės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos prieš Klaipėdos miesto savivaldybės tarnybą*, Nr. A⁵⁵⁶-101/2010, kat. 14.3.3.
25. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. vasario 11 d. nutartis administracinėje byloje *uždaroji akcinė bendrovė „Tauja“ prieš Valstybinę mokesčių inspekciją prie Finansų ministerijos*, Nr. A⁴⁴²-229/2010, kat. 9.3.7; 9.6.
26. Specialiosios teisėjų kolegijos ginčams dėl teisingumo tarp bendrosios kompetencijos ir administracinio teismo spręsti 2010 m. balandžio 14 d. nutartis byloje *VšĮ Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras prieš A. R.*, kat. 94.5.
27. Specialiosios teisėjų kolegijos ginčams dėl teisingumo tarp bendrosios kompetencijos ir administracinio teismo spręsti 2009 m. lapkričio 30 d. nutartis byloje *VšĮ Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras prieš J. R.*, kat. 94.5.
28. Kauno apygardos administracinio teismo 2014 m. rugpjūčio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-2852-644/2014, kat. 70.3; 73.
29. Kauno apygardos administracinio teismo 2011 m. liepos 11 d. sprendimas administracinėje byloje *UAB „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras“ prieš D. U. įmonė „Tempas“*, Nr. I-922-353/2011, kat. 8.2; 74.
30. Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2014 m. rugsėjo 26 d. nutartis administracinėje byloje *UAB Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras prieš A. Ž.*, Nr. I-17313-583/2014, kat. 2.5; 8.2; 73.
31. Šiaulių apygardos administracinio teismo 2014 m. rugsėjo 26 d. nutartis administracinėje byloje *UAB „Danako“ prieš Šiaulių apskrities valstybinę mokesčių inspekciją*, Nr. I-1666-362/2014.
32. Šiaulių apygardos administracinio teismo 2011 m. sausio 5 d. sprendimas administracinėje byloje *Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras prieš (duomenys neskelbtini)*, Nr. I-9-257/2011, kat. 8.2.; 74.
33. Šiaulių apygardos administracinio teismo 2011 m. sausio 26 d. sprendimas administracinėje byloje *Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras prieš V. S.*, Nr. I-85-519/2011, kat. 2.5.; 8.2.; 38.; 74.
34. Šiaulių apygardos administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 10 d. sprendimas administracinėje byloje *Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras prieš F. P.*, Nr. I-652-257/2011, kat. 8.2.; 74.

IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF ADMINISTRATIVE PROCESS: CURRENT STATUS AND FUTURE PROSPECTS OF RESEARCH

Virgilijus Valančius*
Mykolas Romeris University

Aurimas Brazdeikis**
Vilnius University

Airė Keturakienė***

Vilnius University

Summary

The effectiveness of proceedings in administrative courts is an inevitable necessity of the modern system of justice. This article is intended to discuss the improvement of effectiveness in the administrative process. In order to propose valuable solutions, firstly the authors review researches and studies carried out so far in the field of administrative process. Secondly, they examine the specific proposals (remedies) of its improvement found in the above mentioned studies as well as in the current initiatives undertaken by the legislature. The main attention is given to the proposals and initiatives, which aim to accelerate, simplify and increase the accessibility of administrative proceedings.

The authors welcome recent amendment of the Law on Administrative Court Proceedings establishing that the proceedings before the Supreme Administrative Court of Lithuania as a general rule shall be written. However, attention is drawn that one should use this opportunity with a due care as in some cases oral pleadings are necessary in order not to impair the very essence of litigant's rights. The authors agree that the possibility of written procedure in administrative courts of first instance should be extended, but the way of achieving it as proposed by the Ministry of Justice has some significant drawbacks. Introduction in administrative courts (with some adaptations due to the specific features of administrative process) of payment order that proved to be a success story in the courts of general jurisdiction and increasing number of administrative cases that can be heard by a single judge is discussed and called for further inquiries as they can help to dispose administrative cases more quickly without compromising at the same time fundamental rights of litigants. Due to current rules of jurisdiction of administrative cases most of them are concentrated and heard in one court of first instance, although other administrative courts of first instance are apparently more convenient and effective forum for such cases. Therefore, the authors argue that the rules of jurisdiction in administrative courts must be reviewed and changed accordingly. In addition to a group litigation rules for administrative cases, which are currently under consideration by the legislator, model (test) case proceedings is provided by the authors as a complementary instrument that can help administrative courts to cope with a regularly occurring flood of hundreds and thousands of similar cases. Use of modern information technologies, promotion of peaceful settlement is reviewed in this article too. The advantages, disadvantages and likely issues of application of above-mentioned proposals are analysed. The article also gives some insights on possible directions for future academic research in the area of improving administrative court proceedings and issues of mass litigation before administrative courts plainly are the ones that are worth more thorough examination.

Keywords: administrative process, model case proceedings, effectiveness, reforms and prospects.

Virgilijus Valančius*, Mykolas Romeris University Faculty of Law, Institute of Civil Justice, professor. Research interests: civil procedure and its development trends, administrative procedure, constitutional law, European Union law, influence of the European Union law on the national administrative law, independence of judges and courts.

Virgilijus Valančius*, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Institute of Civil Justice, professor. Research interests: civil procedure and its development trends, administrative procedure, constitutional law, European Union law, influence of the European Union law on the national administrative law, independence of judges and courts.

Aurimas Brazdeikis**, Vilnius University Faculty of Law, Department of Private Law, lecturer, Doctor of Social Sciences. Research interests: civil procedure, procedural offences and liability for them, court proceedings in administrative cases.

Aurimas Brazdeikis**, Vilnius University, Faculty of Law, Department of Private Law, lecturer, Doctor of Social Sciences. Research interests: civil procedure, procedural offences and liability for them, court proceedings in administrative cases.

Airė Keturakienė***, Vilnius University Faculty of Law, Department of Public Law, doctoral candidate. Research interests: environmental law, water law, court proceedings in administrative cases.

Airė Keturakienė***, Vilnius University, Faculty of Law, Department of Public Law, doctoral candidate. Research interests: environmental law, water law, court proceedings in administrative cases.

INFORMACIJA AUTORIAM

Straipsnio įforminimo reikalavimai

Periodiniame, recenzuojamame mokslinių straipsnių rinkinyje „Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka“ spausdinami dar nepublikuoti straipsniai, kurių turinys, tyrimo objektai siejasi su įvairiais Visuomenės saugumo aspektais. Originalūs, aktualūs, reikalavimus atitinkantys, anglų kalba parašyti straipsniai, redakcinės kolegijos siūlymu gali būti teikiami patalpinti į CEPOL duomenų bazę.

Mokslo straipsnyje turi būti suformuluotas mokslinių tyrimų tikslas, nurodyti tyrimų objektai, metodai, aptartas nagrinėjamos problemos ištyrimo laipsnis, pateikti ir pagrįsti tyrimų rezultatai, išvados, nurodyta literatūra. Straipsnį recenzuoja du redakcinės kolegijos nariai arba kiti parinkti recenzentai.

Straipsnio dalys išdėstomos tokia tvarka:

1. Straipsnio pavadinimas
2. Metrikoje nurodomas autorius (-iai), institucija (-os), kuriai jis (jie) atstovauja, adresas, elektroninis paštas.
3. Pateikiama anotacija (abstract, annotation, résumé, аннотация - ne trumpesnė kaip 600 spaudos ženklų) ta kalba, kokia parašytas straipsnis (glaustai perteikiamas straipsnio turinys, analizuojami klausimai, pateikiami raktažodžiai – temą charakterizuojančios 4-5 pagrindinės sąvokos).

4. **Įvade** pagrindžiamas temos aktualumas, prasmingumas, pateikiamas tikslas, uždaviniai, tyrimo organizavimas, objektai, metodai, aptartas nagrinėjamos problemos ištyrimo laipsnis.

5. **Tyrimo rezultatai** pateikiami pagrindinėje straipsnio teksto dalyje. Ji gali būti suskirstyta į skyrius arba skirsnius (pvz.: 1.2.1., 2.2.1. ir t. t.).

6. **Gautų rezultatų aptarimo** skyriuje – įvairiais aspektais, lyginant su kitų autorių darbais aptariami straipsnyje pateikti rezultatai. Pabaigoje – mokslinius svarstymus arba sprendimus apibendrinančios išvados bei metodinės rekomendacijos.

7. Cituojamų šaltinių sąrašas. Visi straipsnyje minimi šaltiniai turi būti nurodyti literatūros sąrašė. Į šį sąrašą įrašomi tik tekste minėti teisės aktai, kiti šaltiniai ir jų autoriai. Literatūros sąrašas sudaromas tokia tvarka: iš pradžių nurodomi teisės aktai pagal hierarchiją (pvz.: Konstitucija, įstatymai, poįstatyminiai aktai ir kt.), vėliau – teismų praktika, po to abėcėlės tvarka nurodoma specialioji literatūra ir kiti šaltiniai (http://www.mruni.eu/mru_lt dokumentai/mokslo darbai/jurisprudencija/citavimo tvarka_pataisyta.doc).

8. Straipsnio pabaigoje – santrauka ir pagrindinės sąvokos lietuvių kalba, jei straipsnis parašytas (suderinus su redakcinės kolegijos atstovais) anglų (summary) ar kita kalba. Papildomai antra santrauka rašoma angliškai, jei straipsnis parašytas vokiečių, rusų ar kita kalba. Jei straipsnis parašytas lietuviškai, santrauka - tik anglų kalba. Santraukoje turi būti apie 2400 spaudos ženklų (vienas puslapis).

Nuorodos straipsnio tekste yra sudaromos vartojant viršutinius indeksus (Footnotes) arabiškais skaičiais, kiekvieno puslapio apačioje nurodant cituojamą literatūrą. Rankraštis turi būti išspausdintas 1,5 intervalu vienoje A4 formato lapo pusėje, iš visų kraštų paliekant 25 mm paraštes. Straipsnio apimtis neturėtų viršyti 18 puslapių.

Paveikslus, schemas, diagramas, esančius straipsnyje, reikėtų papildomai pateikti atskiroje el. laikmenoje. Paveikslų, schemų, diagramų, lentelių plotis – ne daugiau kaip 175 mm (per visą puslapį). Tinkamiausi grafinių rinkmenų formatai – Tagged Image Format File(TIFF), Word for Windows, Corel Draw, Excel. Teksto redaktorius – Microsoft Word. Straipsnį turi vertinti ne mažiau kaip 2 recenzentai – mokslininkai, straipsnyje nagrinėjamos

mokslo srities specialistai, bent vienas jų – ne Mykolo Romerio universiteto darbuotojas, pageidautina ir fakulteto arba katedros nuomonė apie straipsnio mokslinę vertę, jo aktualumą, būtinybę jį spausdinti.

Atsakingajam redaktoriui straipsniai turi būti pateikti iki balandžio 1d. (pirmajam metų leidiniui) arba iki spalio 1 d. (antrajam metų leidiniui).

Requirements for the Preparation of an Electronic Form of an Article

Unedited articles are being published in a periodical reviewed publication “Public Security and Order”. The content of such articles associates with various aspects of public security. Original, topical and corresponding the requirements articles can be placed in CEPOL data basis according to the recommendations of editorial board.

The article should identify the purpose of the scholarly analysis, its object and methods and prior coverage of the issue. It should include research results, conclusions and the list of sources. The article should be reviewed by two members of an editorial board or other two selected reviewers.

The article should comply with the following structure:

1. Title.
2. Author, an institution the author is representing, its address, email.
3. A detailed summary (at least 600 symbols) in the language the article is written in. The summary should briefly present the content of the article, identify the issues analyzed, and should include the basic 4-5 keywords).
4. Introduction. It should address the topicality of the topic of the article, identify the purpose of the scholarly analysis, its object and method and prior coverage of the issue.
5. The main text should include the analysis proper. It is recommended to divide the text into parts and subparts (e.g.1.2.1.,2.2.1., etc.).
6. The article should be finalized with substantiated conclusions and recommendations.
7. The list of sources should include all sources referred to in the article. It should comply with the following structure: firstly, the primary legal sources in a hierarchical order (i.e. Constitution, laws, by-laws, etc.), followed by case law. This should be followed by scholarly writings listed in an alphabetical order, and other sources (http://www.mruni.eu/mru/lt_dokumentai/mokslo_darbai/jurisprudencija/rules_on_citation_and_bibliography.doc).

8. If an article is published in Lithuanian, it should be followed with a detailed summary and keywords in English. If an article is written in a language other than Lithuanian, the summary should be in Lithuanian and should contain the same information as identified above. The summaries should be at least one page long, i.e. approximately 2400 symbols.

References should be made in footnotes, numbered consecutively in Arabic numbers. The manuscript should be 1.5 spaced on one side of an A4 list paper, margins 25 mm. The article should be no longer than 18 pages.

Pictures, schemes, diagrams and tables should be presented in a separate CD. The width of the pictures, schemes, diagrams, tables should be 84 mm or 175 mm. They may be presented in the following formats: Tagged Image Format File (TIFF), Word for Windows, Corel Draw, Excel. Text editor – Microsoft Word.

An article should be reviewed by at least two scholars, specializing in the area relating to the topic of an article. At least one of them should be from a different institution than Mykolas Romeris University. A faculty or department opinion concerning the scholarly value of an article and the need to publish it, its topicality should be attached.

Articles have to be presented to the managing editor: by April 1 (for the first edition of the year) by October 1 (for the second edition of the year).

Autorių kolektyvas

Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka (14): mokslinių straipsnių rinkinys. – Kaunas: Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakultetas, 2015. – 136 p.

ISSN 2029–1701 (print)

ISSN 2335–2035 (online)

Mokslinių straipsnių rinkinyje publikuojami darbai apie teisinius, socialinius, filosofinius visuomenės saugumo užtikrinimo aspektus.

VISUOMENĖS SAUGUMAS IR VIEŠOJI TVARKA (14)

Mokslinių straipsnių rinkinys

PUBLIC SECURITY AND PUBLIC ORDER (14)

Scientific articles

Redaktorių kolegijos pirmininkė – prof. dr. Rūta Adamonienė

Atsakingas sekretorius – doc. dr. Algirdas Muliarčikas

Maketavo – Jurgita Daučiūnaitė, Pavel Lesko

2015-09-30

9 autoriniai lankai

Tiražas 25 vnt.

Išleido Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakultetas

V. Putvinskio g. 70, LT- 44211, El.paštas vsf@mruni.eu

Kaunas 2015 m.

Tinklapis internete www.mruni.eu