ISSN 2029-1701
ISSN 2335-2035 (Online)

Mokslinių straipsnių rinkinys
VISUOMENĖS SAUGUMAS IR VIEŠOJI TVARKA
PUBLIC SECURITY AND PUBLIC ORDER
2015 (14) Scientific articles

ADMINISTRACINIO PROCESO VEIKSMINGUMO DIDINIMAS: TYRIMŲ BŪKLĖ IR PERSPEKTYVOS

Virgilijus Valančius[1]

[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 Brazdeikis[2]

[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 Keturakienė[3]

[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, teismingumo 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 krypčių šioje srityje.

Pagrindinės sąvokos. Administracinis procesas, modelinis procesas, veiksmingumas, reformos ir perspektyvos

ĮVADAS

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 standartų[1]. 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 sankcijas (*sensu lato*)[2] nustatančių teisės normų, taikomų pažeidus reguliacines normas, įtvirtinimas yra būtinas. Nors dauguma žmonių laikosi demokratinių 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 įžvelgti 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 neveiksmingas[3].

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 gigantizmą[4], šiuolaikinėje 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, iškiltų 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 elementas[5].

[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 aptariamu 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 gynybą 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 lygmenį[7]. 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 Dimesnions 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 problematika[8]. 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 nesiekiama, 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.

RAŠYTINIS PROCESAS KAIP ADMINISTRACINĖS JUSTICIJOS VEIKSMINGUMĄ DIDINANTI PRIEMONĖ

Kaip matyti iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – ir Vyriausiasis administracinis teismas) statistikos rodiklių 2005–2009 metais[9], 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 monografija[10]. 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 įvedimas[11]. 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 galimybės[12] 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 kryptys[13]. Savo tyrinėjimus su administracinio proceso efektyvumu susijusiais klausimas 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 straipsniu[15] 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 sistemose[16]. Be to, siauras rašytinio proceso panaudojimas ir daugelio apeliacinių bylų nagrinėjimas žodinio proceso tvarka akivaizdžiai lemia dideles asmenų, besikreipiančių į teismą su apeliaciniais skundais, bylinėjimosi išlaidas (atlyginimas teismo posėdyje bylos šaliai atstovaujančiam 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 ištirtos 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 tribunolu[17]. 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*. XXII[nd] 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 ribojamas[18]), 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 naudojamasi 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 procesą[19]. 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 nebūtinas[20].

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 tiktai 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 Konvencija[21].

Antra, jei šalis neprašo skirti žodinio bylos nagrinėjimo, tokį jos elgesį, atsižvelgiant į Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką[22], būtų galima traktuoti kaip nebylų 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 proceso[23].

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 nenustatytos išskirtinės aplinkybės, kurios patvirtintų būtinybę pakartotinai išklausyti šalių 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 Sturesson* 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. A^{261}-928/2014, kat. 15.2.3.2; 2014 m. rugsėjo 18 d. nutartį administracinėje byloje *A. K.* prieš *Kauno miesto savivaldybę,* Nr. A^{438}-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. A^{261}-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. A^{822}-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. A^{146}-1283/2014, kat. 6.6.1; 2014 m. rugpjūčio 25 d. nutartį administracinėje byloje *G. G.* prieš *Lietuvos valstybę*, Nr. A^{575}-897/2014, kat. 15.2.3.2; 2014 m. rugpjūčio 18 d. nutartį administracinėje byloje *V. K.* prieš *Lukiškių tardymo izoliatorių-kalėjimą*, Nr. A^{575}-605/2014, kat. 21; 2014 m. liepos 17 d. nutartį administracinėje byloje *D. B.* prieš *Turto vertinimo priežiūros tarnybą*; Nr. A^{662}-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. A^{858}-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. A^{756}-820/2014, kat. 16.1; 2014 m. gegužės 8 d. nutartį administracinėje byloje *O. K.* prieš *Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos*, Nr. A^{438}-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 asmenims[25]. 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 nagrinėti[26].

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 Karalystė[27]). Todėl vertas tolesnių svarstymų ir diskusijų G. Ambrasaitės–Balynienės[28] 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 pareiškėjo bylą dėl mokestinės 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. A[492]-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*. XXII[nd] 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 terminą[29].

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. nutarimas[30]). 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-Zgraggen* 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. A[575]-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 prioritetinė 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 teisių[33], ar taikos sutartis neprieštarauja imperatyvioms įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatoms, 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 52^1 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 nereikėtų 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 plėtros, 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 byloms[34].

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 aspektus[35], kai kuriuos civilinio ir administracinio procesų skirtumus[36]. 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 atvirkščiai[37]. 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 žingsnis[38].

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 srityje[39]. 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 kartą[40].

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 įstatymo[41] 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 teismingumo 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 teismuose[42]. 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 šalių[43]. 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 suma[44] 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 teismingumo 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 pareikštais 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 apsvarstyti, 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 protingą jo trukmę[45]. Lietuva (greta Austrijos, Estijos, Suomijos, Latvijos, Maltos ir Portugalijos) yra viena iš pirmaujančių Europos šalių, naudojančių informacines technologijas teisingumo užtikrinimo srityje[46].

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 įdiegimo[47], 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 moderniųjų 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 nerasime. 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 mokėjimų, rinkliavų sumokėjimo, grąžinimo ar išieškojimo, finansinių sankcijų taikymo, taip pat dėl mokestinių 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. Vadinasi, vienasmeniškas bylų nagrinėjimas administraciniuose teismuose vertintinas labiau kaip išimtinė nei bendroji taisyklė. Šios išimtys Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje aiškinamos siaurai[48].

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. A^{602}-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 neteisėtos 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. Nagrinėjamu 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. A^{602}-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 metais[49]. 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 ikiteismine tvarka nagrinėjanti Mokestinių ginčų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, vadovaujantis Europos Sąjungos teise, yra laikytina teismine institucija[50]. Europos Žmogaus Teisių Teismas taip pat konstatavo, jog pagal Konvencijos 6 straipsnio 1 dalį, Lietuvoje funkcionuojanti mokestinių ginčų nagrinėjimo sistema yra laikytina „trijų instancijų“ sistema[51]. 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/lvat_2013_met_veiklos_apzv.pdf (prisijungta 2014 m. spalio 10 d.).

[50] Atkreiptinas dėmesys, kad mokslinėje literatūroje diskutuojama ir dėl kitų ikiteismine 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 įstatymo[52] 6 straipsniu buvo prisiminta teisės moksle jau seniai išdiskutuota būtinybė administracinių bylų teisenoje įtvirtinti taikos sutarties institutą[53]. Pažymėtina, kad nesant teisinio reguliavimo šioje srityje, administraciniams teismams nelikdavo nieko kito, kaip tik improvizuoti ir nesant aiškaus teisinio pagrindo tvirtinti taikos sutartis[54]. 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 52^1 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 bylose 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 tariamasi[55] arba sudaryti tokius susitarimus, kurie pažeistų imperatyvias teisės normas ir (arba) viešąjį interesą. Verta

[52] Valstybės žinios, 2013-06-12, Nr. 62-3060.

[53] Pvz., 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 įsipareigojimus 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 aspektus[56].

Reikia pasidžiaugti, kad taikaus administracinių ginčų sprendimų būdų analizė – tiek prieš įstatymų leidėjo iniciatyvą, tiek po jos – patenka į viešosios teisės tyrinėtojų tyrimų spektrą[57], taip skatindama jų tobulinimą ir plėtrą administracinių teisinių santykių srityje bei įstatymų leidėjo iniciatyvumą[58].

ADMINISTRACINIŲ BYLŲ TEISMINGUMAS[59]

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 teismingumo 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 teismingumą apibrėžiančios normos yra itin reikšmingos tiek mikro-, tiek makroprocesiniu lygmeniu. Mikroprocesiniu požiūriu ginčo šalims neabejotinai svarbu, kad teismingumo 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. A[492]-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. AS[552]-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 formalaus 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 dešimtmečiui*, 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/darbogrupeaprasymas/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 – geografine prasme[60]. 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 sanglaudą[61]. Taigi kyla klausimas, ar minėtos administracinių bylų teismingumo taisyklės išties nevertos tyrinėtojų indėlio nei mikro-, nei makroprocesiniu požiūriu. Mūsų nuomone, apie ką diskuoti 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) teismingumo taisyklės. Matyt, kad derėtų visų pirma arba bent jau lygiagrečiai su minėtais pakeitimais išsamiai išstudijuoti atitinkamas teismingumo 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 teismingumo taisykles, tobulinimas yra viena iš priemonių, galinčių leisti priartinti teisingumą prie visuomenės, užtikrinti labiau prieinamą ir veiksmingą, taip pat greitesnį ir ekonomiškesnį 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 pasiskirstymą[62], finansiniai, žmogiškieji ir kiti ištekliai naudojami ne efektyviausiu būdu. Atkreiptinas dėmesys, kad kontinentinėje Europoje teismingumo 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 teisminio proceso kaštai verčia juos abejoti bylinėjimosi prasmingumu, 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 teismingumo 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.

Apibendrindami tai, kas paminėta, šio darbo autoriai siūlytų apsvarstyti galimybę:

1. Atsisakyti išimtinio mokestinių ginčų teismingumo Vilniaus apygardos administraciniam teismui, nustatant, kad jie turi būti nagrinėjami pagal apskrities mokesčių inspekcijos, priėmusios sprendimą dėl patikrinimo akto, buveinę[63];

2. Atsisakyti bylų, kuriose dalyvauja centrinis administravimo subjektas, nagrinėjimo tik Vilniaus apygardos administraciniame teisme, nustatant, kad jie turi būti nagrinėjami pagal bendrąsias teismingumo taisykles.

Turint omenyje, kad teisinėje visuomenėje diskutuojant dėl galimybės atsisakyti išimtinio mokestinių ginčų teismingumo 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 mokestiniam 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, mokestinių ginčų teismingumo pakeitimas skatintų teisinių paslaugų verslo plėtrą minėtuose regionuose. Galbūt būtent advokatai, įsikūrę didžiausiame Lietuvos mieste Vilniuje ir turintys geriausias galimybes užsiiminėti 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 intelektinius 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 efektyvesnį ir patį mokesčių administravimą, nes mokestinius patikrinimus paprastai atlieka būtent teritorinių administratorių tarnautojai. Jiems tapus profesionalesniais, pagerėtų ir pats mokesčių administravimas. Antra, būtent teritoriniai administratoriai atlieka mokestinį 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, mokestiniai ginčai nėra koncentruojami viename apygardos (regioniniame) administraciniame teisme. Žr., MEDELIENĖ, A. *Mokestinių 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 – liudytojai 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 apsvarstyti, 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, išaugs teismo sprendimų kokybė. 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 nemotyvuotus[64].

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad civiliniame procese asmenims, reikalaujantiems žalos atlyginimo, taip pat darbo teisinių santykių bylose yra nustatytos ieškovams palankesnės teismingumo 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) teismingumo 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 teismingumo 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. A^{442}-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 atstovaujančios institucijos 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 kurį administracinį teismą 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 teismingumo taisykles arba pagal pareiškėjo gyvenamąją (buveinės) vietą (keičiamo Administracinių bylų teisenos įstatymo 35 str. 2 ir 4 d.). Tarnybiniuose ginčuose pareiškėjo pasirinkimu skundas (prašymas) galėtų būti paduodamas pagal bendrąsias teismingumo 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 teismingumą ypač socialiai jautriose visuomeninių santykių srityse (neįgaliųjų teisių apsauga, valstybės tarnybos santykiai, socialinės garantijos ir t. t.) – būtų sudarytos sąlygos teisingumo priartinimui prie visuomenės, didesniam pasitikėjimui administracine justicija, didesniam 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 administracinį teismą (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 koncepciją[65]. 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 rezultatas[66]. 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 teisių[67] 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 bendrų 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 Norvegijos[68], tiek Švedijos[69] 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 aspektai[70].

Atsižvelgiant į tai, kas paminėta anksčiau, verta prisiminti J. Paužaitės–Kulvinskienės[71], G. Ambrasaitės–Balynienės[72] 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 Sajungos valstybėse narėse: lyginamieji aspektai // Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Vilnius, 2007, nr. 3(13), p. 284.

procesas yra itin tinkamas būtent individualių homogeninių teisių gynybai[73]. Tai rodo ir užsienio valstybių patirtis, naudojant šias priemones grupės bylinėjimosi procese[74]. 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 raštu[75]. Panašios taisyklės įtvirtintos ir Vokietijos administracinio teismo proceso įstatymo 93a straipsnyje. Tik čia nustatyta, kad modeliniam procesui būtina, jog egzistuotų 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 bylose[76]. Panašios į nustatytas Portugalijoje, Ispanijoje modelinio proceso taisyklės yra įtvirtintos Administracinio procesinio įstatymo 37 ir 111 straipsniuose[77].

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 vienarūšių bylų nagrinėjimo ypatumus. Įvertinus siūlomą teisinį reguliavimą, vienarūšiam bylų nagrinėjimui būtų būdingi tokie esminiai bruožai:

1. Modelinis procesas taikomas tik teisės ir faktų požiūriu vienarūšėms 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 vienarūšių bylų nagrinėjimas sustabdomas. Įsiteisėjus teismo sprendimui modelinėje byloje, jų nagrinėjimas atnaujinamas[78].

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 išimtis[79]). 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 vienarūšėmis bylomis. Tam, kad būtų taikomas naujasis reguliavimas, vienarūšės 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 plečiamas[80].

[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 elektrinėse pagamintos energijos supirkimo tarifą, atlyginimo. Šios vienarūšės 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 vienarūšėms byloms klausimų ir kuri būtų patikrinta apeliacine tvarka bei leistų taikyti supaprastintą kitų vienarūšių 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 (išklausyti) 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 tvarka[81].

Negalima paneigti, kad pradėjus modelinį procesą, tarp modelinės bylos ir sustabdytų vienarūšių bylų atsiranda specifinis ryšys[82], į kurį, autorių nuomone, būtina atsižvelgti ir formuojant (kuriant) paties modelinio proceso administracinių bylų teisenoje „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 prioritetas 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 vienarūšėje 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 bylose[83], tačiau ne daugiau kaip 100 eurų[84]. Įtvirtinus tokias bylinėjimosi išlaidų paskirstymo taisykles, svarbu būtų kaupti informaciją apie sustabdytas individualias vienarūšes bylas. Tuo tikslu galėtų būti įtvirtinta taisyklė, jog apie nutarties sustabdyti individualios vienarūšės 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 siūlomos priemonės gali būti vertinamos kaip administracinės justicijos atvirumą, didesnį 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 jokiu 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 išklausytos. 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 byloje jie bent jau netiesiogiai veikia ir pareiškėjų individualiose bylose labui bei naudai. Konceptualiu 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_l?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 Sajungos 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*. XXII[nd] 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 effciency 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. 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.
22. LINDBLOM, 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 // http://iapl-

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 Dimesnions 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. A^{261}-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. A^{438}-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. A^{261}-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. A^{822}-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. A^{146}-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. A^{575}-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. A^{575}-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. A^{662}-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. A^{858}-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. AS^{552}-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. A^{756}-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. A^{438}-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. A^{492}-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. A[602]-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 vyriausiąjį policijos komisariatą*, Nr. A[492]-1429/2012, kat. 16.8.
23. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. vasario 3 d. nutartis norminėje administracinėje byloje Nr. A[575]-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 tarybą*, Nr. A[556]-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. A[442]-229/2010, kat. 9.3.7; 9.6.
26. Specialiosios teisėjų kolegijos ginčams dėl teismingumo 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 teismingumo 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 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*, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Civilinės justicijos instituto profesorius. Mokslinių tyrimų kryptys: civilinis procesas ir jo vystymosi tendencijos, administracinis procesas, konstitucinė teisė, Europos Sąjungos teisė, Europos Sąjungos teisės poveikis nacionalinei administracinei teisei, teisėjo ir teismų nepriklausomumas.
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,** Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Privatinės teisės katedros lektorius, daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: civilinis procesas, procesiniai teisės pažeidimai ir atsakomybė už juos, administracinių bylų teisena.
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*,** Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedra, doktorantė. Mokslinių tyrimų kryptys: aplinkos teisė, vandens teisė, administracinių bylų teisena.
Airė Keturakienė*,** Vilnius University, Faculty of Law, Department of Public Law, doctoral candidate. Research interests: environmental law, water law, court proceedings in administrative cases.