

## KVAZITEISMINĖS INSTITUCIJOS LIETUVOJE

**Agnė Paluckaitė**

E. paštas: a.paluckaite@gmail.com

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

**Santrauka.** Pagrindinė kvaziteismų paskirtis yra spręsti konfliktą, kilusį tarp individo ir vykdomosios valdžios institucijos. Administraciniai ginčai kyla iš viešosios teisės reguliuojamų teisinių santykių<sup>1</sup>. Svarbu atsižvelgti į prigimtines žmogaus teises, nes netinkamu administraciniu teisiniu reguliavimu jos (žmogaus teisės) gali būti pažeistos<sup>2</sup>. Nagrinėjant kitų valstybių ir Lietuvos justicijos klausimą, galima pastebėti skirtumų ir panašumų. Valstybinių institucijų paskirtis – sudaryti sąlygas tinkamai įgyvendinti įstatymus. Svarbiausias kvaziteismų tikslas yra apsaugoti žmogaus teises nuo viešojo administravimo subjektų ir jų neteisėtų veiksmų ar neveikimo, taip pat ginti valstybės tarnautojų teises nuo administracijos savivalės, ginti savivaldybių teises nuo valstybinių institucijų neteisėtų veiksmų, nagrinėti ginčus tarp nepavaldžių administravimo subjektų ir tikrinti norminių valdymo aktų teisėtumą.

**Reikšminiai žodžiai:** kvaziteismai, išankstinis administracinių ginčų nagrinėjimas, administracinis procesas, administracinių ginčų komisija, kvaziteisminės institucijos, žmogaus teisės.

<sup>1</sup> Birutė Pranevičienė, *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje* (Vilnius, 2003), 18.

<sup>2</sup> *Ibid*, 31.

## Įvadas

Valstybinės institucijos turi sudaryti sąlygas įgyvendinti žmogaus teises ir laisves. Lietuvos Respublikos Konstitucija skelbia, kad teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai. Tačiau teismuose nagrinėjamų bylų skaičius yra didelis, ypač kalbant apie administracines bylas. Pvz., 2020 m. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas išnagrinėjo 3191 bylą<sup>3</sup>. Tai apsunkina piliečių galimybes pasiekti greitesnį ir efektyvesnį ginčo išsprendimą. Todėl šiuolaikinėje administracinėje teisėje įgyvendinamos neteisminės asmens ir viešojo administravimo subjektų konfliktų sprendimo galimybės.

Lietuvoje pagal Administracinių bylų teisenos įstatymą<sup>4</sup> (ABTĮ), Administracinių ginčų komisijų įstatymą<sup>5</sup> (AGKĮ) „administraciniai ginčai gali būti sprendžiami privaloma arba neprivaloma išankstine administracinių ginčų sprendimo ne teisme tvarka administracinių ginčų komisijose ir kitose specialiose ikiteisminėse ginčų nagrinėjimo institucijose“.

Laura Paškevičienė konstatuoja, kad „Teisės mokslo darbuose ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto analizė koncentruojama daugiausia į Seimo kontrolierių, administracinių ginčų komisijų, Mokestinių ginčų komisijos, suvokiamų kaip pagrindinių neteisminių (ikiteisminių) institucijų, kvaziteismų, veiklą bei funkcijas. Taip pat tirti esami ir galimi alternatyvūs neteisminio administracinių ginčų sprendimo būdai, tokie kaip antai tarpininkavimas, mediacija.“<sup>6</sup>

Ikiteisminis ginčų nagrinėjimas padeda greičiau ir kokybiškiau patikrinti individualaus administracinio akto, veiksmų ar viešojo administravimo subjekto neveikimą sumažinant administracinio teismo krūvį. Tai galėtume įvardyti ir kaip justicijos tikslą, kuriuo siekiama veiksmingai ir kuo skubiau apginti pažeistas teises. Kvaziteisminės institucijos suteikia asmenims galimybę apginti savo pažeistas teises nesikreipiant į teismą.

<sup>3</sup> „Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2020 metų veiklos apžvalga“, žiūrėta 2022 m. balandžio 7 d., <https://www.lvat.lt/doclib/w6stnksmbdujvzbpshvypwxtqh-j932rn>.

<sup>4</sup> „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2022 m. balandžio 7 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.67B5099C5848/asr>.

<sup>5</sup> „Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2022 m. balandžio 7 d., [https://www.e-tar.lt/rs/actualEdition/TAR.594F129CE9AD/XrZiAPolid/format/ISO\\_PDF/](https://www.e-tar.lt/rs/actualEdition/TAR.594F129CE9AD/XrZiAPolid/format/ISO_PDF/).

<sup>6</sup> Laura Paškevičienė, „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai“, *Teisė* 108 (2018): 51–69.

Tokia teisių gynyba yra užtikrinama neteisimine administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka. Nagrinėjant šių institucijų veiklos teisinį reguliavimą pabrėžtina, kad reikia užtikrinti viešojo ir privataus intereso santykius, viešojo intereso problemų sprendimą, žmogaus teisių apsaugą.

Lietuvoje pagrindinės kvaziteisminės institucijos yra šios: Lietuvos administracinių ginčų komisija, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, Mokestinių ginčų komisija. Akcentuojama, kad administracinių ginčų nagrinėjimo sistema yra dualistinė, kitaip tariant, asmens teisių apsauga, kurią užtikrina teisminės ir ikiteisminės institucijos.

Esminis administracinės justicijos tikslas – apsaugoti asmens teises nuo neteisėtų veiksmų aptikus vilkinamą dėl tam tikro sprendimo priėmimo. Nešališkumo principas primena, kad bylos turėtų būti nagrinėjamos objektyviai.

Kiekvienoje nacionalinėje teisinėje sistemoje neteisminiams ginčų sprendimo būdams gali būti priskiriama įvairių institucijų kompetencija ir veikla. Principinis jų poreikis valstybėje pagrindžiamas supranacionalinėmis ir nacionalinėmis teisės aktų nuostatomis bei teisės principais<sup>7</sup>. Nagrinėjant Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudenciją, galima pastebėti nemažai panašumų tarp teismų ir *kvazi* institucijų. Dainius Raižys teigia, kad „nors pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintą valdžių padalijimo sąrangą ikiteisimine tvarka ginčus nagrinėjančios institucijos nepriskiriamos teisminei valdžiai, Lietuvos Respublikos kvaziteismų sistemoje išskirtinos administracinių ginčų komisijos, kurios pagal veiklos sritį ir paskirtį yra labai artimos teismams“<sup>8</sup>.

Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje dėl alternatyvių ginčų tarp viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų sprendimo yra sakoma, kad neteisminis ginčų nagrinėjimas yra kur kas lankstesnis nei teismo, kadangi sudaro sąlygas ginčui baigtis taikiai susitarimu, kuris yra efektyvesnis ir pigesnis procesas. Kvaziteismai laikosi tokių pačių teismo proceso principų kaip ir teismai. Lionela Gelmanienė ir Aistė Jungaitytė teigia, kad Administracinių ginčų komisija – tai neteisminė alternatyva apygardos administracinio teismo atitinkamai kompetencijai<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Paškevičienė, *supra note*, 6.

<sup>8</sup> Dainius Raižys, „Administracinių ginčų komisijų statusas: konvencionalumo diskursas“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* 13 (2015): 172–186.

<sup>9</sup> Lionela Gelmanienė ir Aistė Jungaitytė, „Administracinių ginčų komisija: raida ir perspektyvos“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* 25 (2020): 151–171.

Lietuvoje dar nepakankamai taikoma ikiteisminio ginčių nagrinėjimo sistema. Turint omenyje tai, kad ikiteisminis ginčių nagrinėjimas dažniausiai taikomas administracinėje teisenoje, mokslininkai tam skiria nedaug dėmesio.

**Straipsnio tikslas** – išanalizuoti kvaziteisminių institucijų Lietuvoje statusą ir veiklos reglamentavimą.

**Tyrimo objektas** – kvaziteisminių institucijų statusas Lietuvoje.

Atliekant mokslinį tyrimą taikyti šie **tyrimo metodai**: mokslinės literatūros analizė nagrinėjant Lietuvos teisės mokslininkų tyrimus, požiūrius, susijusius su kvaziteisminių institucijų ir ikiteisminių ginčių nagrinėjimo institutu. Dokumentų analizės metodu tiriami teisės aktai, reglamentuojantys kvaziteisminių institucijų ir administracinių ginčių komisijų veiklos ypatumus. Kritiniu metodu buvo vertinami esminiai kvaziteisminių probleminiai aspektai ir perspektyvos.

## 1. Kvaziteisminių institucijų samprata

Žodis *kvazi* reiškia tam tikrą konkrečių reiškinių savybių ar ypatybių panašumą ar vienodumą. *Kvaziteisminių* paprastai vadinamas sprendimas, priimtas administracinės komisijos ar valstybės pareigūno, kuris veikia remdamasis įstatymais<sup>10</sup>. Kintant visuomeniniams santykiams, keitėsi ir valstybės vaidmuo žmonių gyvenime. Atsirado būtinybė teisės normomis reguliuoti sudėtingus komercinius ir socialinius santykius. Tačiau bylų nagrinėjimas teismuose būna gana ilgas ir sudėtingas. Kvaziteisminių sukūrimu buvo siekiama papildyti administracinės justicijos sistemą. Kvaziteisimuose ginčus sprendžia ne tik teisėjai, bet ir atitinkamos administravimo srities, kurioje kyla ginčai, specialistai. Dažniausiai laikomasi politikos, kad, jeigu yra įsteigtas kvaziteisimas, kompetentingas nagrinėti konkrečioje administravimo srityje kylančius ginčus, tada piliėčiai turėtų pirmiausia kreiptis į minėtą instituciją. Teismas turėtų apginti pažeistas teises, jeigu jų nepavyko atkurti kitomis priemonėmis<sup>11</sup>.

„Pasaulio teisinėse sistemose dominuoja dvejopi kvaziteisimai: 1) Institucijos, glaudžiausiai susijusios su įstatymų leidžiamąja valdžia, tirian-

<sup>10</sup> „Kvaziteisminių socialinė paskirtis“, MOKSLAI.LIETUVIUZODYNAS.LT, žiūrėta 2022 m. balandžio 7 d., <https://mokslai.lietuvuzodynas.lt/teise/kvaziteisimu-socialine-paskirtis>.

<sup>11</sup> „Kvaziteisminių socialinė paskirtis“, *supra note*, 10.

čios piliečių skundus dėl netinkamo administravimo ir sykiu atliekančios parlamentinę vykdomosios valdžios institucijų kontrolę. Administracinės teisės doktrinoje šios institucijos žinomos „ombudsmeno“ pavadinimu. 2) Institucijos, veikiančios šalia vykdomosios valdžios, susijusios su pastarąja personalo, biudžeto klausimais, taip pat dažniausiai būna atskaitingos Vyriausybei arba konkreitiems ministrams. Tokios institucijos vadinamos administraciniais tribunolais arba komisijomis.<sup>12</sup>

Lietuvoje veikia trys ombudsmeno institucijos: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, tirianti piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo; Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, nagrinėjanti asmenų skundus dėl diskriminacijos lyties pagrindu ir seksualinio priekabiavimo; Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga. Seimo kontrolierių įstaigoje ir Vyriausioje administracinių ginčų komisijoje – pasaulyje labiausiai paplitusią kvaziteismų ombudsmeno ir tribunolo instituciniai modeliai. Lietuvoje įkurtos ne tik bendrojo pobūdžio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos, bet taip pat veikia ir specializuotos institucijos, pavyzdžiui, Mokestinių ginčų komisija.

Nuo 1999 m. gegužės 1 d. buvo įsigaliojęs Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas, kuris nustatė, kad privalo būti įsteigtos Apskričių administracinių ginčų komisijos, kurios veiktų pagal Apskričių viršininkų administraciją ir Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją bei turėtų juridinio asmens statusą.

Mokestinių ginčų komisija buvo įsteigta 1995 m. birželio 28 d. pagal Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 54 straipsnio 2 dalį. Vyriausybė buvo atsakinga už jos įgyvendinimą.

Seimo kontrolierių įstaiga buvo įkurta 1994 m. pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnio nuostatas. Seimo kontrolierių tikslas – ginti žmogaus teisę į viešąjį administravimą, užtikrinti žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą, tinkamai tarnauti žmonėms.

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

## 2. Kvaziteismų statusas ir kompetencija

### 2.1. Statusas

Nagrinėjant administracinę justiciją pastebėtina, kad svarbiausias jos tikslas – kontroliuoti ginčus, kurių iškyla dėl galimai netinkamo viešojo administravimo veiksmų. O ginčų iškyla tada, kai teisinis reguliavimas neatitinka žmogaus teisių ir laisvių.

Birutė Pranevičienė nurodo, kad „kvaziteismo misija – supaprastinti ginčų nagrinėjimo procesą, tačiau kartu, kiek tai yra įmanoma, užtikrinti nešališką ginčų nagrinėjimo galimybę ir teisingų sprendimų priėmimą. Teismo sprendimas, priimtas išaiškinus ir pritaikius konkrečią teisės normą, dažnai tampa pavyzdžiu kitam teismui, sprendžiančiam panašią bylą. Aukščiausiosios instancijos teismas užtikrina vienodą teismų praktiką aiškinant ir taikant teisę, o kartu ir visuomeninių santykių stabilumą, apibrėžtumą ir aiškumą. Tuo tarpu kvaziteismai neturi tikslo formuoti vienodos praktikos, o daugiau orientuojasi į greitą ir objektyvų konkretaus, specifinio pobūdžio administracinio ginčo išsprendimą“<sup>13</sup>.

Svarbu paminėti ir tai, kad, palyginus kvaziteismus su teismais, daugiau privalumų būdinga kvaziteismams, nes kreipiantis į juos nėra būtinas advokatas, nėra žyminio mokesčio ir greičiau išnagrinėjamos bylos. Tačiau svarbu ir tai, kad kvaziteisminėms institucijoms svarbiausias tikslas yra greitas, nešališkas tam tikro konflikto išnagrinėjimas. Viena svarbiausių šių institucijų pareigybė – išsaugoti nepriklausomumą, teisingą ginčo išsprendimą<sup>14</sup>.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nėra paminėtas ikiteisminių ginčų sprendimo institutas. Tačiau Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje ne kartą yra konstatavęs, kad gali būti nustatyta ir ikiteisminė ginčų sprendimo tvarka (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 2 d., 2003 m. kovo 4 d., 2004 m. rugpjūčio 17 d., 2004 m. gruodžio 29 d., 2005 m. vasario 7 d., 2006 m. sausio

<sup>13</sup> Pranevičienė, *supra note*, 1.

<sup>14</sup> Brigita Stravinskaitė, „Ar Kvaziteismams suteikta diskrecija neprieštarauja LR Konstitucijos nuostatai, kad teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai?“ (magistro baigiamasis darbas, Vytauto Didžiojo universitetas, 2015), 28, <https://portalcris.vdu.lt/server/api/core/bitstreams/ef1b9af8-bd60-44a9-8ea8-3017f5b11d6d/content>.

16 d. nutarimai, 2006 m. rugpjūčio 8d. sprendimas)<sup>15</sup>. Kvaziteisminės institucijos papildo visą teisminį procesą. Todėl kvaziteismas ir teismas niekada negalėtų tarpusavyje konkuruoti.

Analizuojant ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institutą daugiau dėmesio yra skiriama administracinių ginčų komisijai ir Seimo kontrolierių įstaigai.

Lietuvos administracinių ginčų komisija yra nepriklausoma ikiteisminė institucija. Komisijos paskirtis – objektyviai, greitai, nepatiriant didelių išlaidų išspręsti kilusį administracinį ginčą ir taip prisidėti prie žmogaus teisių gynimo, šalių sutaikinimo ir teisingumo vykdymo. Komisija savo veikloje vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymu, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymu, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymu, kitais Lietuvos Respublikos įstatymais, Lietuvos Respublikos tarptautinėmis sutartimis, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimais, taip pat šiais nuostatais<sup>16</sup>.

Seimo kontrolierius – Lietuvos Respublikos Seimo skiriamas valstybės pareigūnas, ginantis žmogaus teises ir laisves, tiriantis pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo bei siekiantis gerinti viešąjį administravimą. Seimo kontrolieriai tiria pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje. Seimo kontrolieriai netiria Respublikos Prezidento, Seimo narių, Ministro Pirmininko, Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos), valstybės kontrolieriaus, Konstitucinio Teismo ir kitų teismų teisėjų veiklos, savivaldybių tarybų (kaip kolegialių institucijų) ir žvalgybos institucijų veiklos. Seimo kontrolieriai taip pat netiria prokurorų, ikiteisminio tyrimo pareigūnų procesinių sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo, tačiau tiria skundus dėl prokurorų, ikiteis-

<sup>15</sup> Gelmanienė, *supra note*, 9.

<sup>16</sup> „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos administracinių ginčų komisijos nuostatų patvirtinimo, 2016 m. rugpjūčio 11 d. Nr. 817“, TAR, žiūrėta 2022 m. balandžio 7 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/dd9d9010647911e68a-bac33170fc3720/asr>.

minio tyrimo pareigūnų veiksmų, pažeidžiančių žmogaus teises ir laisves. Seimo kontrolieriai netiria skundų dėl darbo teisinių santykių, taip pat netikrina teismų priimtų sprendimų, nuosprendžių ir nutarčių pagrįstumo ir teisėtumo<sup>17</sup>.

## 2.2. Kompetencija

Kvaziteisminių institucijų kompetencijos apima žmogaus teisių gynimą, teisingumo vykdymą, gynimą nuo neteisingų viešojo administravimo subjektų veiksmų, savivalės ar neveikimo<sup>18</sup>. Išanalizavus nuodugniau teigtina, kad kvaziteismo funkcijas galima išskirti į dvi pagrindines: pirmoji – ginčų nagrinėjimas ir kontrolė.

Ikiteisminės institucijos visada nagrinėja ginčą, kuris vyksta tarp dviejų šalių, iš kurių viena būna viešojo administravimo subjektas, o kita – pilietis. Vykdamas kontrolę asmenų skundo nereikia. Kvaziteisimas atlieka patikrinimą savo noru.

Administracinių ginčų ir Mokestinių ginčų komisijų bei Seimo kontrolierių įstaigos kompetencijos ir vieta valstybės sistemoje skirtingos.

Administracinių ginčų komisija atlieka šias funkcijas: nagrinėja skundus (prašymus) dėl viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ar veiksmų (neveikimo), taip pat šių subjektų vilkinimo; įgyvendina administracinio ginčo šalių sutaikinimo galimybę<sup>19</sup>.

Seimo kontrolierių įstaiga yra nacionalinė žmogaus teisių institucija. Skatindami pagarbą žmogaus teisėms ir laisvėms bei bendradarbiaudami su valstybės ir savivaldybių institucijomis, įstaigomis, pilietine visuomene, socialiniais partneriais, tarptautinėmis organizacijomis žmogaus teisių ir laisvių klausimais, Seimo kontrolieriai atlieka šias funkcijas: atlieka žmogaus teisių stebėseną Lietuvoje ir rengia žmogaus teisių padėties ataskaitas; vykdo informacijos apie žmogaus teises sklaidą ir visuomenės švietimą žmogaus teisių klausimais; pateikia žmogaus teisių padėties Lietuvoje vertinimą tarptautinėse organizacijose ir teikia joms informaciją pagal Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse nustatytus įsipareigojimus;

<sup>17</sup> „Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas“, TAR, žiūrėta 2022 m. balandžio 7 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.69069/asr>.

<sup>18</sup> Pranevičienė, *supra note*, 1: 136.

<sup>19</sup> „Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos administracinių ginčų komisijos nuostatų patvirtinimo, 2016 m. rugpjūčio 11 d. Nr. 817“, *supra note*, 16.



teikia siūlymus valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms žmogaus teisių klausimais; siekia nacionalinių teisės aktų suderinimo su Lietuvos Respublikos tarptautiniais įsipareigojimais žmogaus teisių srityje; inicijuoja tyrimus dėl esminių žmogaus teisių problemų<sup>20</sup>.

Mokestinių ginčų komisija nagrinėja tik mokestinius ginčus, kitų sričių ji nenagrinėja. Konfliktas vyksta tarp mokesčių mokėtojo ir centrinio mokesčių administratoriaus.

Pagrindiniai kvaziteismų skundai būna dėl žalos, kurią sukėlė viešojo administravimo subjektai. Taip pat paminėtini tarnybiniai ginčai, kai viena ginčo šalis yra valstybės tarnautojas, kuris padarė tarnybinį nusižengimą, tačiau čia svarbu, kad nebūtų numatytos kitos nagrinėjimo tvarkos.

Kvaziteismų sistemą galima suskirstyti į kelis lygius: konkretaus ginčo nagrinėjimą, administracinio ginčo priežasties analizę ir administracinio ginčo pažeidimo prevenciją. Plačiau žvelgiant reikia pasakyti, kad konkretaus ginčo nagrinėjimas reiškia, kad gautas asmens skundas dėl tam tikrų, galimai neteisėtų, veiksmų ar viešojo administravimo subjekto neveikimo. Nagrinėjamas skundo pateikimas: ar teisingai priimtas sprendimas, ar yra tikrai padarytas teisės pažeidimas. Nagrinėjami ir kiti faktoriai: norminio akto netobulumas, kuris reiškia tai, kad yra teisinio reguliavimo spraga; netinkamas norminio akto taikymas, kuris reiškia tai, kad valstybės tarnautojas piktnaudžiauja arba netinkamai taiko teisės normą.

Analizuojant Seimo kontrolieriai ginčų nagrinėjimo sistemą akcentuotina, kad jie tarpininkauja asmeniui ir pareigūnui, kuris nenori spręsti asmens problemos, – tai galima pavadinti pagrindine ombudsmenų teise, taikoma visame pasaulyje. Šią teisę galima rasti ir kontrolierių įstatyme, nes taip siekiama gera valia išspręsti konfliktą. Kontrolierius nešališkai įvertina esamą situaciją ir pateikia rekomendacinio pobūdžio patarimą, kuriame nurodo, kaip galima išspręsti tam tikrą ginčą. Jei jis nevykdomas, ginčas nagrinėjimas iš naujo. Svarbu pažymėti tai, kad toks metodas gali padėti išspręsti ginčą per labai trumpą laiką ir leidžia sutelkti dėmesį į svarbesnius klausimus.

Šių institucijų sistemos pagrindas yra tikslas rasti kompromisą tarp ginčo šalių.

<sup>20</sup> „Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas“, *supra note*, 17.

### 3. Veiksmų teisėtumo kontrolė

Tam, kad administracinė ginčų komisija taptų teismu, reikia, kad tokiame organe vykstantis procesas būtų panašus į teisminį. Svarbiausias dalykas – teisė panaikinti apskundžiamą aktą ir būtinybė vertinti visus fakto ir teisės klausimus<sup>21</sup>.

Tačiau, vertinant procesus administraciniame teisme ir ginčų komisijoje, pastebėtina, kad jie beveik nesiskiria: taip pat yra informuojama apie posėdžius, šalys gali duoti savo paaiškinimus, paklausti norimų klausimų priešingos šalies, taip pat gauti komisijos priimtą sprendimą.

Verta atkreipti dėmesį į posėdžio viešumo klausimą. Tai nurodyta ir Europos žmogaus teisių konvencijos 6 straipsnio 1 dalyje, kuri asmenį gina nuo neteisingo teismo proceso. Bylos nagrinėjimas turi būti viešas, kad būtų užtikrinamas teisingas teisminis nagrinėjimas.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pasisakęs, kad tada, kai asmuo paduoda skundą, jam negali kilti jokių neigiamų padarinių dėl to skundo. Nes kitaip būtų galima laikyti, kad to asmens atveju procesas nėra sąžiningas<sup>22</sup>.

Viešojo administravimo subjektų tikslas turėtų būti sąžiningai, teisėtai padėti žmogui, tačiau ir nepiktnaudžiauti savo padėtimi padedant. Turėtų būti laikomasi Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio, kuriame nurodyti principai, kuriais turi vadovautis viešojo administravimo subjektai. Šis straipsnis reglamentuoja viešojo administravimo principus: „Atsakomybės už priimtus sprendimus principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas, vykdydamas administracinę reglamentavimą ar priimdamas administracinius sprendimus, turi priimti atsakomybę už administracinio reglamentavimo ar priimtų administracinių sprendimų sukeltus padarinius. Draudimo keisti į blogąją pusę (non reformatio in peius) principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas administracinės procedūros sprendimą, negali pabloginti asmens, dėl kurio kreipimosi pradėta administracinė procedūra, padėties. Efektyvumo principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas ir įgyvendindamas sprendimus, jam skirtus išteklius naudoja kuo mažesnėmis sąnaudomis ir siekia geriausio rezultato. Įstatymo viršenybės principas reiškia, kad įgaliojimai atlikti viešąjį admi-

<sup>21</sup> Raižys, *supra note*, 8: 182.

<sup>22</sup> Darius Urbonas, „Administracinės jurisdikcinės veiklos teisėtumo kontrolės probleminiai klausimai“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* 3 (2010): 103.

nistravimą viešojo administravimo subjektams turi būti nustatyti laikantis šio įstatymo nustatytų reikalavimų, o viešojo administravimo subjektų veikla turi atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai sprendimai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais. Išsamumo principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas į prašymą ar skundą turi atsakyti aiškiai ir argumentuotai, nurodydamas visas prašymo ar skundo nagrinėjimui įtakos turėjusias aplinkybes ir konkrečias teisės aktų nuostatas, kuriomis rėmėsi vertindamas prašymo ar skundo turinį. Lygiateisiškumo principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas administracinius sprendimus, turi atsižvelgti į tai, kad įstatymui visi asmenys lygūs, ir negali varžyti jų teisių ar teikti jiems privilegijų dėl jų lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės ir turtinės padėties, seksualinės orientacijos, išsilavinimo, religinių ar politinių pažiūrų, veiklos rūšies ir pobūdžio, gyvenamosios vietos ir kitų aplinkybių. Naujovių ir atvirumo permainingoms principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas turi ieškoti naujų ir veiksmingų būdų, kaip geriau spręsti problemas, iškylančias vykdant viešąjį administravimą, taip pat nuolat tobulinti savo veiklą taikydamas pažangiausius metodus, modelius, technologijas, priemones ar gerosios patirties pavyzdžius. Nepiktnaudžiavimo valdžia principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektams draudžiama atlikti viešojo administravimo funkcijas neturint šio įstatymo nustatyta tvarka suteiktų viešojo administravimo įgaliojimų arba priimti administracinius sprendimus siekiant kitų, negu įstatymų ar kitų teisės aktų nustatyta, tikslų. Objektyvumo principas reiškia, kad administracinio sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs. Proporciningumo principas reiškia, kad administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus. Skaidrumo principas reiškia, kad viešojo administravimo subjekto veikla turi būti vieša, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus. Subsidiarumo principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami žemiausiu efektyvumą galinčiu užtikrinti viešojo administravimo sistemos lygmeniu. Vieno langelio principas reiškia, kad asmeniui informacija suteikiama, prašymas ar skundas priimamas ir atsakymas į juos pateikiamas vienoje darbo vietoje. Prašymą ar skundą nagrinėja ir informaciją iš savo administracijos padalinių, pavaldžių subjektų, prireikus – ir iš kitų viešojo

administravimo subjektų gauna pats prašymą ar skundą nagrinėjantis ir administracinį sprendimą priimančias viešojo administravimo subjektas, neįpareigodamas tai atlikti prašymą ar skundą padavusio asmens.“<sup>23</sup>

Visi šie principai įrodo, kad yra būtina viešojo administravimo subjektų kontrolė norint užtikrinti teisingumą.

#### 4. Lietuvos ir kitų šalių ikiteisminės institucijos

Analizuojant skirtingų valstybių ikiteismines institucijas pastebima, kad yra pakankamai didelė įvairovė tarp šalių. Pavyzdžiu galima paimti Didžiąją Britaniją, kurioje yra sukurtas administracinis tribunolas, nagrinėjantis ypač specifinius ginčus. Esama nuomonių, kad tribunolą galima laikyti viena iš teismo sistemos dalių, todėl dalinai teigtina, kad tribunolas yra ir kvaziteismas.

Kitose valstybėse yra labiau išskirtos atskirų kompetencijų komisijos, pavyzdžiui, Prancūzijoje, kurioje yra Pabėgėlių komisijos, sprendžiančios konkrečiai dėl pabėgėlių teisių, prieglobsčio. Arba kaip Apeliacinis socialinės apsaugos tribunolas ir Socialinės apsaugos ombudsmenas nagrinėja konfliktus dėl socialinių pašalpų<sup>24</sup>. Pavyzdys gali būti ir klasikinis ombudsmenas, kuris ir atlieka parlamentinę valstybės institucijų kontrolę, ir gina piliečius nuo valstybių įstaigų neteisėtų veiksmų<sup>25</sup>.

Analizuojant institucijų reguliavimą paminėtina ir tai, kad įvairiose valstybėse jis siejamas su vykdomąja, teisėkūros ir jurisdikcine veikla. Tačiau tada, kai kalbama apie viešąjį administravimą, tai būtų administracinių sprendimų priėmimas<sup>26</sup>.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad kitose valstybėse, pvz., Italijoje, Belgijoje ar Prancūzijoje pasitaiko situacijų, kai ikiteisminių institucijų nuitarimais yra taikomos administracinės sankcijos, kurios paskui apskundžiamos teismams, tačiau jų sprendimai apeliacine tvarka negali būti skundžiami ir tam tikrais atvejais yra kasacija.

<sup>23</sup> „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas“, TAR, žiūrėta 2022 m. balandžio 7 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0BDFFD850A66/asr>.

<sup>24</sup> William Wade ir Christopher Forsyth, *Administrative Law 7th edition* (Oxford University Press, 1994), 963.

<sup>25</sup> Pranevičienė, *supra note*, 1: 80.

<sup>26</sup> Ieva Deviatnikovaitė, „Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2012), <https://vb.mruni.eu/object/elaba:1989280/1989280.pdf>.

Kitose valstybėse labai populiariu kreiptis į tribunolus, nes tai yra pigesnis ir greitesnis procesas. Tribunolo tikslas – ginti žmogaus teises, kai kyla ginčas. Tribunolas taip pat turi spręsti ir fakto, ir teisės klausimus. Tai yra specializuota institucija, nes turi ribotą jurisdikciją. Pasaulyje egzistuoja įvairiausių tribunolų, kurie atsakingi už skirtingas sritis, jie steigiami parlamento aktu. Jų sprendimai yra privalomi.

## Išvados

Vienas iš svarbiausių pažeistų teisių viešojo administravimo srityje neteisminės gynybos būdų yra galimybė kreiptis į kvaziteismus dėl valstybės ar savivaldos pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo. Nors Lietuvos kvaziteisminės institucijos, vykdančios administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę ir nagrinėjančios administracinius ginčus, veikia neseniai, jų populiarumas kasmet auga.

Pabrėžtina ir ikiteisminių institucijų svarba nagrinėjant ginčą, nes tai, kad ginčas buvo išnagrinėtas pradžioje tam tikros Komisijos, gali padėti teismui geriau ir greičiau išnagrinėti bylą, kadangi Komisija jau būna pakankamai nuodugniai išanalizavusi tam tikrą situaciją, atkreipusi dėmesį į tai, į ką, galbūt, teismas neatkreipė ar mažai atkreipė dėmesį. Dėl to tai palengvina teismo darbą nagrinėjant bylas po Komisijos.

Teisinis sąžiningumas, efektyvumas, lygiateisiškumas, operatyvumas, nepiktnaudžiavimas valdžia ir kiti svarbūs principai, kuriais kvaziteisminės institucijos vadovaujasi, yra esminiai teisinėje valstybėje. Jie yra teisinio reguliavimo ir jo aiškinimo kaip savarankiškos ir nepriklausomos administracinių ginčų nagrinėjimo esmė.

Palyginus kitų šalių ir Lietuvos ikiteismines institucijas galima daryti išvadą, kad esama panašumų ir skirtumų, pvz., kad kitose valstybėse esama įvairių tribunolų, o Lietuvoje jų nėra.

## Rekomendacijos

Šiuolaikinei sistemai būdinga tai, kad problemos sprendžiamos tik tada, kai jos iškyla, kitaip tariant, kai kvaziteismas gauna skundą. Todėl būtina ne tik išspręsti jau esamas problemas, bet ir bandyti užkirsti kelią galimoms problemoms tobulinant administracinę sistemą, daugiau analizuojant žmogaus teisių pažeidimus.

Labai svarbu yra ir tai, kad tiek teismai, tiek ikiteisminės institucijos laikytųsi ir ateityje dar labiau tobulintų gerą ginčų nagrinėjimo sistemą. Būtina, kad ji būtų greita, prieinama, teisinga, sąžininga, nešališka, efektyvi ir lanksti.

Bet koks valstybės tarnautojo neveikimas ar netinkamas veikimas, kuriuo siekiama pabloginti asmens situaciją, negali būti toleruojamas, – tokių situacijų privalu stengtis išvengti. Jeigu tai įvyksta, turi būti skiriamos atitinkamos sankcijos, nes, manytina, vienas svarbiausių dalykų – teisingumo ir lygiateisiškumo siekimas.

## QUASI-JUDICIAL AUTHORITIES IN LITHUANIA

Agnė Paluckaitė

**Summary.** The main purpose of quasi-courts is to resolve conflicts between the individual and the executive. Administrative disputes arise from legal relations governed by public law.<sup>1</sup> In regards to inherent human rights, it is important to remain vigilant, as those rights can be violated by inadequate administrative regulation.<sup>2</sup> During the process of analyzing the issues of justice in Lithuania and other countries, a number of differences and similarities are observed.

The main purpose of quasi-courts is to protect human rights from public administration entities and their illegal actions or omissions, to protect the rights of civil servants from administrative arbitrariness, and to protect the rights of municipalities from the illegal actions of state institutions.

**Keywords:** Quasi-courts, preliminary examination of administrative disputes, administrative process, commission of administrative disputes, quasi-judicial institutions, human rights.