

TEISĖS Į APELIACIJĄ PARADIGMINĖ KAITA: LINK RIBOTOS APELIACIJOS MODELIO ADMINISTRACINIŲ BYLŲ TEISENOJE

Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedra

El. paštas: jurgita.pauzaite@tf.vu.lt

Santrauka. Diskusijos dėl teisės paduoti apeliacinį skundą administracinių bylų teisenoje Lietuvoje prasidėjo 2019 metais. Tuo tikslu buvo surengta tarptautinė konferencija „Nauji iššūkiai ir patirtys administraciniame procese“¹. 2019-12-02 Lietuvos Respublikos Seime buvo užregistruotas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo projektas² ir jį lydintys kitų įstatymų projektai, įskaitant pakeitimus dėl asmens teisės paduoti apeliaciją pagal Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymą (toliau ir – ABTĮ). Šiuo metu yra užregistruotas jau trečiasis³ ABTĮ pakeitimo projektas (toliau ir – Įstatymo projektas), todėl tiek mokslininkų, tiek praktikų diskusijos ir nuomonės dėl siūlomų apeliacijos stadijos novelų vis dar reikalingos ir pateikiamos laiku. Projektuose siūloma papildyti Administracinių bylų teisenos įstatymą 138¹ straipsniu ir nustatyti, kad bylos, kuriose apeliacine tvarka skundžiamas pirmosios instancijos teismo sprendimas ar jo dalis dėl Lietuvos administracinių ginčų komisijos, jos teritorinio padalinio ar Mokestinių ginčų komisijos sprendimo, priimto išnagrinėjus administracinį ginčą įstatymuose nustatyta priva-

1 „Ribotos apeliacijos modelis administraciniame procese – iššūkis (ne)įmanomas?“, *TeisėPro*, <https://www.teise.pro/index.php/2019/06/02/ribotos-apeliacijos-modelis-administraciniame-procese-issukis-neimanomas/>.

2 „Administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 23, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 78, 117, 134, 138 straipsnių pakeitimo bei Įstatymo papildymo 115(1) ir 138(1) straipsniais įstatymo projektas Nr. XIIIIP-4251“, LRS, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/1018afd014de11eaad00dac7ebcb2435?jfwid=-9faifjp3q>.

3 2020-11-09 projektas užregistruotas registre (XIIIIP-4251(3)), žr. „Administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 23, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 117, 134, 138 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 115(1) ir 138(1) straipsniais įstatymo projektas“, LRS, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/73240522228411eb8c97e01ffe050e1c?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=ae9c2236-9efd-406d-b737-c27333a96d5f>.

loma ikiteismine tvarka, yra ribotos apeliacijos bylos. Projekto rengėjai siekia iš esmės peržiūrėti teisę į apeliaciją ir pereiti iš neribotos apeliacijos modelio į ribotos apeliacijos modelį ginčo administracinių bylų teisenoje. Tad apeliacijos stadija bylose, kuriose administracinis ginčas buvo sprendžiamas privaloma ikiteismine tvarka, taptų išimtinė proceso stadija, priklausančia ne vien nuo apelianto valios skusti pirmosios instancijos teismo sprendimą, bet ir nuo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau ir – LVAT) trijų teisėjų kolegijos sprendimo, kuriuo būtų vertinama ne tik tai, ar skundas atitinka ABTĮ jam keliamus techninio pobūdžio reikalavimus, bet ir tai, ar egzistuoja ABTĮ 138¹ straipsnio 2 dalyje numatomi apeliacinio proceso pagrindai, susiję su konkrečioje byloje kilusių teisinių klausimų vertinimu. Straipsnyje siekiama aptarti teisės į apeliaciją administracinėse ginčo bylose konstitucinę sampratą ir įvertinti Įstatymo projekte siūlomų nuostatų konstitucinį suderinamumą ta apimtimi, kuri suponuoja teisę apskusti neįsiteisėjusį pirmosios instancijos teismo sprendimą bent vieną kartą aukštesnės instancijos teismui.

Reikšminiai žodžiai: administracinių bylų teisena, ABTĮ projektas, teisė į apeliaciją, ribota apeliacija, akivaizdi teisės taikymo klaida, administracinių ginčų ikiteisminio nagrinėjimo stadija, administracinių ginčų privalomas ikiteisminis nagrinėjimas.

Įvadas

Lietuvos administracinei justicijai minint savo veiklos 20-metį, buvo atkreiptas dėmesys į tai, kad „administraciniai teismai, šiandien skęsta bylose. Tokia situacija ne tik kelia nerimą, bet ir verčia kuo skubiau ieškoti sprendimų, padėsiančių užtikrinti, kad būtų ženkliai sutrumpinti bylų nagrinėjimo administraciniuose teismuose ir ypačiai Lietuvos vyriausiam administraciniame teisme terminai“⁴. Atsižvelgiant į nuolat didėjančią apeliacinę tvarką nagrinėtinų administracinių ginčų kiekį, kiekvienais metais beveik 3 000 bylų yra išnagrinėjama LVAT⁵, vidutinė jų nagrinėjimo trukmė

4 Žr. „LVAT pirmininkas Kryževičius: teisingumo vykdymas gali būti paralyžuota“, *Delfi*, <https://www.delfi.lt/news/daily/law/lvat-pirmininkas-kryzevicius-teisingumo-vykdomas-gali-buti-paralyziuotas.d?id=81319102>.

5 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. veiklos apžvalga“, LVAT, 46, <https://>

2020 m. buvo 14,78 mėn., o 2016 m. – 10,56 mėn. Palyginus su kitų Europos valstybių aukščiausiųjų administracinių teismų⁶ darbo našumu, Lietuva pagal Europos Sąjungos teisingumo švieslentės duomenis yra „auksiniame viduriuke“ pagal bylų nagrinėjimo greitį kartu su Vokietija, Nyderlandais, Prancūzija, Ispanija. Kalbant apie skirtingą Europos valstybių patirtį, Europos Tarybos Europos veiksmingo teisingumo komisija (CEPEJ) yra nurodžiusi, kad su bylų nagrinėjimo spartos užtikrinimo problema dažniau susiduria tos valstybės, kurios neturi atskirų specializuotų administracinių teismų sistemų administraciniais ginčams nagrinėti. Tad iš to lyg ir pirštūsi išvada, kad Lietuva, turėdama specializuotus administracinius teismus, turėtų sėkmingai suvaldyti kylančius administracinių ginčų srautus ir juos išnagrinėti per protingą ir priimtina ginčo šalims laiką. Apeliacinės instancijos, kaip vienos iš teisminės stadijos, reformos gali būti taip pat pasitelktos, siekiant užtikrinti proceso operatyvumo principą administraciniuose ginčiuose, tačiau kartu šio procesinio instituto reformos turėtų būtų suderintos su efektyvios teisminės gynybos principu, nes „ieškant tinkamo balanso tarp asmens teisėto lūkesčio į greitą procesą ir teismo galimybių, reikėtų nepamiršti, kad tik optimaliai greitas ir maksimaliai kokybiškas teisingumo vykdymas gali užtikrinti pasitikėjimą teismais ir teisingumu“⁷.

Jau pirmajame ABTĮ pakeitimo projekte buvo paminėta, kad yra svarstomos administracinių ginčų nagrinėjimą reglamentuojančių teisės aktų tobulinimo galimybės, be kita ko, siekiant plėsti ikiteisminių institucijų, nagrinėjančių administracinius ginčus, kompetenciją, stiprinant jų nepriklausomumą. Siūloma jų kompetenciją plėsti, taikant privalomą ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką dar platesniam ginčų ratui, t. y. įtraukiant ginčus dėl žalos, atsiradusios dėl valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių administravimo subjektų neteisėtų veiksmų at-

www.lvat.lt/doclib/w6stnksmbdujvzbpshevypwxtqhj932rn.

- 6 Lietuva kartu su Kroatija priklauso vienietiniams atvejams, turintiems tik dvipakopę administracinių teismų sistemą, t. y. be kasacinės instancijos. Vyraujantis europinis administracinių ginčų teisenos instancinis modelis yra „klasikinė“ tripakopė teismų sistema arba dvipakopė sistema, tačiau I instancija su kasacine instancija, nors ji pagal savo turinį artimesnė apeliacinei instancijai, kadangi nagrinėja tiek teisės, tiek fakto klausimus, pvz., Rumunija, Suomija, Belgija, Čekija, Austrija.
- 7 Žr. LVAT teisėjas dr. Rytis Krasauskas. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. veiklos apžvalga“, LVAT, 4, <https://www.lvat.lt/doclib/w6stnksmbdujvzbpshevypwxtqhj932rn>.

lyginimo; ginčus dėl tarnybinių nuobaudų skyrimo ir ginčus dėl leidimų užsieniečiams gyventi ar dirbti Lietuvoje išdavimo. Taip pat šiame ABTĮ pakeitimo projekte buvo suformuluotas ir antras siūlymas – įvesti ribotą apeliaciją minėtų kategorijų byloms, kai jos išnagrinėtos privaloma ikiteisimine administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka ir peržiūrėtos apygardos administraciniame teisme. Ribotos apeliacijos institutas tokiais atvejais būtų siejamas su šiais (apeliacinio skundo priimtumo) kriterijais: 1) ginčo klausimu yra suformuota aiški ir nuosekli Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, nuo kurios nukrypo pirmosios instancijos teismas, priimdamas apeliaciniu skundu skundžiamą sprendimą; 2) pirmosios instancijos teismo sprendime yra padaryta akivaizdi teisės taikymo klaida; 3) būtina užtikrinti vienodos administracinių teismų praktikos formavimą.

Taigi, straipsnyje pasirinkta tirti teisės į apeliaciją institutą. Tyrimo tikslai nulėmė straipsnio struktūrą: pirmoje šio straipsnio dalyje apžvelgiami teisės į apeliaciją *de lege lata* konstitucinėje jurisprudencijoje suformuluoti pagrindai ir ypatumai, antroji straipsnio dalis yra skirta siūlomo apeliacijos modelio *de lege ferenda* atskiriems aspektams aptarti, t. y. koks yra svarstomas ir siūlomas ABTĮ pakeitimų dėl teisės į apeliaciją teisinis reguliavimas ir kiek jis atitinka konstitucinę bei Europos žmogaus teisių teismo formuojamą jurisprudenciją.

1. *De lege lata* teisės į apeliaciją standartas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir Europos žmogaus teisių teismo praktikoje

Asmens teisė kreiptis į teismą dėl pažeistų teisių ir laisvių gynimo įtvirtina Konstitucijos 30 straipsnis, kuriame numatyta, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą, o asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas. Administracinių bylų teisenos įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje nustatyta kreipimosi į administracinį teismą įgyvendinimo sąlyga: tik suinteresuotas subjektas turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje teisė kreiptis į administracinį teismą aiškinama per asmens tiesioginio materialinio suinteresuotumo ins-

titutą⁸.

Aiškindamas konstitucinį teisminės gynybos principą, Konstitucinis Teismas pabrėžia jo universalumą ir teisę į teisminę gynybą įvardija kaip vieną iš svarbiausių teisinės valstybės vertybių. Konstitucinis Teismas taip pat ne kartą yra konstatavęs, kad minėtas principas reiškia, kad teisinėje valstybėje kiekvienam turi būti užtikrinama galimybė savo teises ginti teisme tiek nuo kitų asmenų, tiek nuo neteisėtų valstybės institucijų ar pareigūnų veiksmų (*inter alia* Konstitucinio Teismo 1997 m. spalio 1 d., 2001 m. liepos 12 d. nutarimai). Taigi, teisę į teisminę pažeistų konstitucinių teisių ir laisvių gynybą turi kiekvienas asmuo, manantis, kad jo teisės ar laisvės pažeistos; asmeniui jo pažeistų teisių gynyba teisme garantuojama neatsižvelgiant į jo teisinį statusą (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d., 2010 m. gegužės 13 d., 2013 m. liepos 5 d. nutarimai); asmenų pažeistos teisės ir teisėti interesai teisme turi būti ginami nepaisant to, ar jie yra tiesiogiai įtvirtinti Konstitucijoje, ar ne (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d., 2006 m. sausio 16 d., 2010 m. gegužės 13 d. nutarimai).

Konstitucinis Teismas, formuodamas praktiką dėl konstitucinio teisminės gynybos principo, itin akcentuoja tai, kad asmens konstitucinė teisė kreiptis į teismą negali būti paneigta (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 2 d. nutarimas). Ši teisė taip pat negali būti dirbtinai suvaržoma ar negali būti nepagrįstai apsunkinamas jos įgyvendinimas (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2010 m. gegužės 13 d., 2011 m. gegužės 11 d. nutarimai); priešingu atveju tektų konstatuoti šios konstitucinės teisės deklaratyvumą (Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d., 2001 m. vasario 22 d., 2006 m. sausio 16 d. nutarimai).

Nors Konstitucija netoleruoja teisės į teisminę gynybą esmės paneigimo, vis dėlto įstatymų leidėjas turi diskreciją, laikydamasis konstitucinio teisinės valstybės principo, nustatyti, kokia tvarka asmuo gali kreiptis į teismą dėl, jo manymu, pažeistų teisių ir laisvių gynimo, tad jis gali nustatyti konstitucinės teisės kreiptis į teismą sąlygas, terminus, įgyvendinimo būdus. Taigi, tam tikri teisės kreiptis į teismą ribojimai yra galimi, jeigu jie yra proporcingi ir pagrįsti, kaip antai privalomos ikiteisminės administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos nustatymas ar formaliųjų reikalavimų skundams nusta-

8 Plačiau žr. *inter alia* „2008 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-261-611/2008“, Infollex, <https://www.infollex.lt/tp/91843>.

tymas. Tokią poziciją patvirtina ir naujausias Konstitucinio Teismo nutarimas (Konstitucinio Teismo 2021 m. gruodžio 30 d. nutarimas), pateisinantis procesinį reguliavimą dėl privalomo advokato dalyvavimo, surašant kasacinį skundą CPK 347 straipsnio 3 dalyje⁹.

Konstituciniam Teismui formuojant vadinamąją konstitucinę *apeliacijos* doktriną, *teisė į apeliaciją* vertintina kaip asmens teisės į tinkamą teisinį procesą integralus elementas ir ji tiesiogiai kildinama iš konstitucinės teisės į teismą. Konstitucinėje jurisprudencijoje vartojama formuluotė: „Konstitucija suponuoja teisinį reguliavimą <...>, kuriuo pirmosios instancijos teismo baigiamąjį aktą *būtų galima apskųsti* bent vienos aukštesnės instancijos teismui“ ir „Konstitucija neleidžia įtvirtinti tokio teisinio reguliavimo, kad kokios nors kategorijos bylose apskritai jokiais atvejais *būtų negalima siekti inicijuoti* byloje priimto pirmosios instancijos teismo baigiamojo akto peržiūrėjimo“ (Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 24 d. nutarimas). Juk „pagal Konstituciją, *inter alia* jos 30 straipsnio 1 dalį, konstitucinį teisinės valstybės principą, teisė apskųsti pirmosios instancijos teismo baigiamąjį aktą bent vienos aukštesnės instancijos teismui, kad būtų užtikrinta galimybė ištaisyti galimas klaidas, yra neatsiejama konstitucinės teisės kreiptis į teismą ir teisės į tinkamą teismo procesą dalis“ (Konstitucinio Teismo 2019 m. kovo 1 d. nutarimas).

Minėta nuostata glaudžiai siejasi su būtinybe palikti galimybę ištaisyti galimą klaidą kaip neatskiriama teisingumo vykdymo ir teisės į tinkamą teismo procesą dalimi (Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 9 d., 2008 m. sausio 24 d., 2013 m. lapkričio 15 d. nutarimai). Be to, žemesnės instancijos teismų klaidų ištaisymas ir su tuo susijęs kelio neteisingumui užkirtimas yra atitinkamos bylos šalių ir visuomenės apskritai pasitikėjimo ne tik atitinkamą bylą nagrinėjančiu teismu, bet ir visa teismų sistema *conditio sine qua non* (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d., 2008 m. sausio 24 d. nutarimai). Konstitucinis Teismas 2008 m. sausio 24 d. nutarime yra pažymėjęs, kad pir-

9 Konstitucinis Teismas konstatavo, kad, atsižvelgiant į konstitucinę kasacinio proceso paskirtį, taip pat į bylų nagrinėjimo kasacinė tvarka ypatumus, įstatymų leidėjas pagal Konstituciją gali nustatyti tokią teisės kreiptis į Lietuvos Aukščiausiąjį Teismą tvarką, sąlygas, terminus, įgyvendinimo būdus, kuriuos lemia ir viešasis interesas užtikrinti vienodą teisės aiškinimą ir taikymą bei vienodos teismų praktikos formavimą. Įstatymų leidėjas pagal Konstituciją gali nustatyti, be kita ko, tai, kad kasacinį skundą privalo surašyti advokatas tam, kad sudarytų prielaidas užtikrinti veiksmingą teisės į teisminę gynybą, o kartu ir teisingumo principo įgyvendinimą kasaciniame procese.

mosios instancijos teismo baigiamojo akto apskundimo instituto paskirtis yra ne tik teisinė atsakomybėn patraukto asmens (nuteistojo) teisių, bet ir kitų asmenų, *inter alia* nukentėjusiojo, teisių ir teisėtų interesų, taip pat viešojo intereso, valstybės teisinės tvarkos gynimas ir apsauga.

Taigi, įvertinus konstituciniu jurisprudenciniu požiūriu, aiškėja, kad Konstitucija pati savaime negarantuoja ginčo peržiūros bent vienoje aukštesnėje teisminėje instancijoje. Priešingai – konstitucinė jurisprudencija postuluoja tik galimybę baigiamąjį teismo aktą apskusti apeliacine tvarka aukštesnės instancijos teismui. Nuoseklios pozicijos laikomasi ir kasacinės instancijos atžvilgiu, teigiant, kad Konstitucija nesuponuoja reikalavimo įstatymų leidėjui nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį kiekvieną apeliacine tvarka peržiūrėtą teismo sprendimą būtų galima skusti kasacinio proceso tvarka¹⁰.

Grižtant dėl teisės į apeliaciją galimo formato, *a priori* (teoriškai) ribotos apeliacijos institutas nelaikytinas prieštaraujančiu Konstitucijai, tačiau, įtvirtinant jį, visais atvejais administracinį procesą reglamentuojančiomis normomis negalima dirbtinai suvaržyti ar nepagrįstai apsunkinti galimybės šia teise pasinaudoti. Tai reiškia, kad, įstatymu nustatant pirmosios instancijos teismo sprendimo apskundimo apeliacinės instancijos teismui tvarką, negali būti numatyti tokie apeliacinio skundo padavimo pagrindai, terminai ir sąlygos, dėl kurių kreiptis į apeliacinės instancijos teismą taptų itin sunku arba iš viso būtų neįmanoma apskusti byloje priimto pirmosios instancijos teismo baigiamojo akto apeliacinės instancijos teismui. Konstitucinis Teismas taip pat yra konstatavęs, kad Konstitucija neleidžia įtvirtinti tokio teisinio reguliavimo, kad kokios nors kategorijos bylose apskritai jokiais atvejais būtų negalima siekti inicijuoti byloje priimto pirmosios instancijos teismo baigiamojo akto peržiūrėjimo, nes šitaip būtų paneigta galimybė ištaisyti galimas teismo klaidas, teisingai taikyti teisę ir įvykdyti teisingumą; nustačius tokį teisinį reguliavimą konstitucinė teisingumo samprata būtų apribota tik formaliu, nominaliu teismo vykdomu teisingumu, tik teismo vykdomo teisingumo regimybė, taigi ne tuo teisingumu, kurį įtvirtina, saugo ir gina Konstitucija (Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 24 d. nutarimas)¹¹.

¹⁰ Konstitucija įstatymų leidėjui nesuponuoja reikalavimo nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį kiekvieną apeliacine tvarka peržiūrėtą teismo sprendimą būtų galima skusti kasacinio proceso tvarka.

¹¹ Šioje byloje Konstitucinis Teismas pripažino, kad Civilinio proceso kodekse įtvirtintas rei-

Panašios pozicijos laikosi ir EŽTT: jis savo praktikoje yra išaiškinęs, kad iš EŽTK 6 straipsnio kylanti teisė į teismą nėra absoliuti. Ji gali būti ribojama atsižvelgiant į kiekvienos valstybės teisinio reguliavimo ypatumus, kylančius iš tam tikrų visuomenės ar individų poreikių ir būtinybės užtikrinti racionalų išteklių valdymą. EŽTT yra išaiškinęs, kad EŽTK 6 straipsnis neįpareigoja valstybių steigti apeliacinės ar kasacinės instancijos teismų. Tačiau jei tokie teismai valstybėse narėse yra, tuose procesuose taip pat turi būti taikomos EŽTK 6 straipsnio garantijos, susijusios *inter alia* su veiksminga asmens teisė kreiptis į teismą dėl savo civilinių teisių ir pareigų (Didžiosios kolegijos 2009 m. vasario 18 d. sprendimo byloje *Andrejeva prieš Latviją*, peticijos Nr. 55707/00, 97 punktas). Šios EŽTK 6 straipsnio nuostatos apeliacijos ir kasacijos procesams taikomos atsižvelgiant į šių procesų ypatumus ir į instancinės sistemos visumą bei aukštesnės instancijos teismo vaidmenį joje; skundo dėl teisės klausimų priimtinojo sąlygos gali būti griežtesnės nei paprasto teismui paduodamo skundo (*inter alia* 2006 m. lapkričio 2 d. sprendimo byloje *Kozlica prieš Kroatiją*, peticijos Nr. 29182/03, 32 punktas).

EŽTT taip pat yra pabrėžęs, kad atitinkami teisės kreiptis į aukštesnės instancijos teismą apribojimai yra galimi ir kad valstybės turi diskreciją, atsižvelgdamos į savo teismų sistemos ypatumus, pasirinkti atitinkamus apribojimus. Tačiau teisė į teismą bus nepagrįstai suvaržyta, jei nustatytos taisyklės nebužtikrins veiksmingo teisinio tikrumo ir teisingumo vykdymo, ir taps tam tikra kliūtimi tam tikro asmens bylą iš esmės išnagrinėti kompetentingame teisme (Didžiosios kolegijos 2018 m. balandžio 5 d. sprendimas byloje *Zubac prieš Kroatiją*, peticijos Nr. 40160/12).

kalavimas, jog apeliacinį skundą turi surašyti advokatas (išskyrus atvejus, kai skundą surašo asmuo, turintis aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, jeigu jis atstovauja sau arba artimajam giminaičiui ar sutuoktiniui (sugyventiniui), taip pat kiti nurodyti subjektai tam tikrose bylose), nepagrįstai apsunkino asmens konstitucinės teisės kreiptis į apeliacinės instancijos teismą įgyvendinimą, nes teisė turėti advokatą buvo paversta šią konstitucinę teisę varžančia pareiga. Ši pareiga daliai asmenų savo ruožtu sudarė prielaidas užkrauti finansinę naštą, neįmanoma paverčiančią galimybę apskusti byloje priimtą pirmosios instancijos teismo baigiamąjį aktą, t. y. paneigiančią pačios teisės į teisminę gynybą esmę.

2. *De lege ferenda* ribotos apeliacijos proceso modelis ABTĮ projekto 138¹ straipsnio 2 dalyje

ABTĮ pakeitimo projekte yra diskutuojama dėl trijų procesinių priemonių, reformuosiančių apeliacinį procesą ABTĮ. Pirmiausia yra siūloma išplėsti privalomos ikiteisminio nagrinėjimo stadijos taikymą administracinių ginčų nagrinėjime tam tikrų kategorijų bylose. Antroji priemonė – nustatyti ribojimą paduoti apeliacinį skundą tais atvejais, jeigu skundas prieš tai buvo išnagrinėtas privaloma ikiteisimine administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka ir po to peržiūrėtas apygardos administraciniame teisme, kaip I instancijos teisme. Ir trečioji priemonė – ribota teisė į apeliaciją minėtais atvejais būtų pripažįstama tik tada, jei apeliacinis skundas atitiktų vieną iš trijų priimtino kriterijų: (i) ginčo klausimu yra suformuota aiški ir nuosekli Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, nuo kurios nukrypo pirmosios instancijos teismas; (ii) pirmosios instancijos teismo sprendime yra padaryta akivaizdi teisės taikymo klaida; (iii) būtina užtikrinti vienodos administracinių teismų praktikos formavimą.

2.1. Privalomos ikiteisminio nagrinėjimo stadijos plėtra tik tam tikrų administracinių ginčų kategorijoms

Sveikintina ir pritartina teisėkūros politiką formuojančių institucijų požiūriui, kad būtina tobulinti administracinių ginčų nagrinėjimą reglamentuojančius teisės aktus, plečiant ikiteisminių institucijų, nagrinėjančių administracinius ginčus, ir pirmiausia Lietuvos administracinių ginčų komisijos bei specializuotos Mokestinių ginčų komisijos, kompetenciją, stiprinant jų nepriklausomumą. Svarstoma galimybė į šią kompetenciją įtraukti privalomą ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos taikymą ginčams dėl žalos, atsiradusiems dėl valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių administravimo subjektų neteisėtų veiksmų atlyginimo (Civilinio kodekso 6.271 straipsnis), jose išskiriant vieną tokio tipo ginčų rūšį – žalos atlyginimo bylas dėl kalinimo sąlygų – argumentuojant, kad minėtus pokyčius lemia nuolat didėjantis šios kategorijos bylų kiekis¹² ir

12 Pagal 2020 metais LVAT išnagrinėtų administracinių bylų pagal apeliacinius skundus

būtinybė trumpinti tokių bylų nagrinėjimo terminus siekiant greito ir operatyvaus ginčų nagrinėjimo. Privaloma ikiteismine nagrinėjimo tvarka taip pat siūloma nagrinėti tarnybinius ginčus, taip pat ginčus dėl asmens, ėjusio valstybės tarnautojo pareigas, pripažinimo padarius tarnybinių nusižengimą, ir tarnybinės nuobaudos, kuri turėtų būti jam skirta, nustatymo; bei ginčus dėl užsieniečių skundų dėl atsisakymo išduoti leidimą gyventi ar dirbti Lietuvoje ar tokio leidimo panaikinimo, dėl leidimų gyventi Lietuvoje pakeitimo, išskyrus tuos, kurie priimti dėl užsieniečio keliamos grėsmės valstybės saugumui, viešajai tvarkai ar visuomenei.

Pagal Konstitucinio Teismo formuojamą praktiką, pati savaimė (privaloma) ikiteisminė ginčų nagrinėjimo tvarka nėra nesuderinama su konstituciniu reguliavimu. Priešingai – teisės aktuose įtvirtinant minėtos ginčų sprendimų tvarkos privalomumą, galima prisidėti prie konstituciškai svarbių tikslų siekimo, pvz., mokesčių teisės kontekste ikiteismine mokestinių ginčų nagrinėjimo tvarka siekiama užtikrinti, kad įstatymo nustatyti mokesčiai būtų mokami greitai ir laiku (Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas). Taigi, ikiteisminė ginčų nagrinėjimo tvarka yra konstituciškai legituota¹³.

Konstitucinis Teismas taip pat yra išaiškinęs, kad suteikiant galimybę nagrinėti skundą kompetentingose institucijose ikiteismine tvarka, yra sudaromos sąlygos gauti operatyvesnę, efektyvesnę ir pigesnę pagalbą, o tai dažnai yra geriau nei kreiptis iš karto į teismą. (Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 26 d. nutarimas). Minėtas operatyvumo imperatyvas tiesiogiai siejasi su teisės į teisminę gynybą veiksmingumu, be kita ko, kylančiu iš Konstitucijos 29 straipsnio nuostatos, kad teismui visi asmenys lygūs (Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas). Konstitucinėje jurisprudencijoje plėtojamą ikiteisminių ginčų nagrinėjimo institucijų paskirties

paskirstymas pagal kategorijas buvo: bausmių vykdymo ir suėmimo sąlygos – 40 proc.; mokesčiai ir muitinės veikla – 11 proc.; užsieniečių teisinė padėtis ir prieglobstis – 7 proc.; valstybės tarnyba – 5 proc., valstybės institucijų atsakomybė už žalą – 5 proc.; sveikatos ir socialinė apsauga – 4 proc., statyba ir teritorijų planavimas – 4 proc., Europos Sąjungos ir kitų institucijų finansinė parama – 4 proc., žemės teisiniai santykiai – 4 proc., rinkimai – 4 proc., aplinkos apsauga – 2 proc., nuosavybės teisių atkūrimas – 2 proc., registrai – 2 proc., kitos – 6 proc., žr. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. veiklos apžvalga“, LVAT, 46, <https://www.lvat.lt/doclib/w6stnksmbdujvzbphsvypwxtqh932rn>.

13 Laura Paškevičienė, „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai“, *Teisė*, 108, (2018):56.

aiškinimą atkartoja ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika: skundo nagrinėjimo ikiteismine tvarka paskirtis pagal šią praktiką yra ne papildomas asmens tariamai pažeistų teisių ar interesų gynimo apsunkinimas, o, priešingai, papildomo mechanizmo, galinčio išspręsti ginčą, nustatymas (*inter alia* 2010 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje A143-191/2010)¹⁴.

Remiantis minėtais išaiškinimais darytina išvada, kad įstatymų leidėjas, siekdamas įgyvendinti konstituciškai svarbius tikslus, kaip antai užtikrinti proceso operatyvumą, turi diskreciją nustatyti privalomą ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką tam tikrų kategorijų byloms ar taikyti ją diferencijuotai pagal minėtas kategorijas, atsižvelgiant į būtinybę paspartinti specifinių ginčų nagrinėjimą. Minėti konstituciniai tikslai savo turiniu persidengia su europinės administracinės teisinės sistemos nuostatomis (ypač – su 2004 m. gegužės 12 d. Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija valstybėms narėms Nr. REC (2004)6 dėl vidaus gynybos priemonių tobulinimo, skatinančia teisinių gynybos priemonių veiksmingumo didinimą)¹⁵, atspindinčiomis šiuolaikinės administracinės justicijos siekius, be kita ko, užtikrinant asmens teisių apsaugos prioritetą valstybės interesų atžvilgiu¹⁶. Svarbu, kad ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos privalomumas vienu ar kitoms ginčų rūšims ar jos įgyvendinimo sąlygos būtų nustatomos įstatymu¹⁷. Taip pat tokia ikiteismine ginčų nagrinėjimo tvarka konstitu-

14 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika šiuo klausimu yra detalai apžvelgta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teisimą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinime („Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis“, LVAT, 19 (2010): 452–535, https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/lvat_biuletenis_19.pdf; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis“, LVAT, 20 (2010):540–611, https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/d2_lvat_biuletenis_20.pdf).

15 Ikitėsiminei ginčų nagrinėjimo tvarkai aktualių Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijų nuostatų apžvalgą žr. Laura Paškevičienė, „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai“, *Teisė*, 108, (2018).

16 Apie Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijų daromą įtaką nacionalinėms teisės nuostatomis plačiau žr. Agnė Andrijauskaitė, „Meduolis ar botagas? Geras administravimas kitaip“, iš *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*, LVAT, 34, 2017 (401–415), https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2020/02/biuletenis_34.pdf.

17 Taip pat žr. ABTĮ 26 str. Šio tautologiško reikalavimo praktikoje (ypač – specialiajame teisiniame reguliavime) yra dažnai nepaisoma, daugiau žr. Laura Paškevičienė, „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: specialaus teisinio regu-

ciškai nėra leidžiama paneigti, suvaržyti ar nepagrįstai apsunkinti teisminės gynybos prieinamumą, t. y. galimybę kiekvienam asmeniui net ir po ginčo (iš)nagrinėjimo ikiteisminėje stadijoje pateikti jį teisingumą vykdančiai institucijai, t. y. teismui (Konstitucijos 109 str.).

2.2. Dėl privalomą administracinių ginčų ikiteisminio nagrinėjimo stadiją įgyvendinančių institucijų atitikties „teismo“ sąvokai

Privalomos ikiteisminės administracinių ginčų stadijos plėtra yra pagrįsta ir nuosekli Lietuvos administracinio proceso modelio tobulinimo kryptis, tačiau šią stadiją naudojant kaip argumentą, pagrindžiant ribotos apeliacijos modelį, kyla konstitucinių nesuderinamumo išvalgų. Kaip minėta 1 dalyje, konstitucinė jurisprudencija bylos peržiūrėjimą bent vienoje aukštesnėje instancijoje aiškiai sieja su „teismo“ sąvoka, remdamasi Konstitucijos 111 straipsniu. Konstitucinis Teismas yra ne kartą minėjęs, kad Konstitucija yra viena darni sistema, o paskirų jos nuostatų negalima aiškinti atsiiribojant nuo kitų jos normų (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. ir 2015 m. gruodžio 30 d. nutarimai), tad galimybės asmeniui kreiptis į bent vieną aukštesnės instancijos teismą taip, kaip jis yra suprantamas Konstitucijos 111 straipsnio prasme, paneigimas, dirbtinis suvaržymas ar nepagrįstas apribojimas neabejotinai prieštarautų Konstitucijai. Taigi, manytina, kad konstituciškai nebūtų leistina ikiteisminio nagrinėjimo instituciją daugiapakopėje ginčo peržiūros sistemoje tapatinti su „teismu“ ir taip nepaisyti konstitucinės jurisprudencijos „bent vieną aukštesnę instanciją“, aiškiai suvokiančią Konstitucijos 111 straipsnyje įvardytų subjektų, t. y. teismų, kurie vieninteliai Lietuvos Respublikoje yra įgalioti vykdyti teisingumą (Konstitucijos 109 str.), prasme, nes tai iškreiptų Konstitucijos kaip darnaus teisės akto *raison d'être* ir trukdytų siekiui užtikrinti teisingumo vykdymą ir taip puoselėti visuomenės pasitikėjimą šiuo teisiniu gėriu. Be to, nacionalinėje erdvėje sąvokos „teismas“ negalima aiškinti plečiamuoju būdu ir šio statuso visa apimtimi suteikti tam tikroms ikiteisminio nagrinėjimo institucijoms, kai jos tik iš dalies atitinka institucinio nepriklausomumo ir nešališkumo kriterijų, pvz., vertinant ikiteisminio nagrinėjimo institucijų narių atrankos, skyrimo ir atleidimo procedūras, jų profesinę kvalifikaciją ir nepriekaištingą

liavimo esminiai aspektai“, *Teisė*, 109, (2018):8–26.

reputaciją, nors šios institucijos funkcinė prasme esmingai prisideda prie administracinių ginčo išnagrinėjimo ir teisingumo vykdymo funkcijos su tam tikrais procesiniais ribojimais, pvz., ikiteisminiame procese nesprensdžiamie reikalavimai dėl žalos atlyginimo, netaikomos reikalavimo užtikrinimo priemonės, naudojamos ne visos galimos įrodinėjimo priemonės (pvz., eksperto išvada) ir pan.

Manytina, kad minėtos išvados negali paneigti ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT) praktika, kurioje jis yra pripažinęs ikiteisminio ginčo nagrinėjimo institucijas „teismu“ pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 267 straipsnį (EB sutarties ex 234 straipsnis). Nors ESTT ir vertina tokius kriterijus, kaip antai faktą, ar konkreti institucija įsteigta pagal įstatymą, ar ji yra veikianti nuolat, ar jos jurisdikcija yra privaloma, ar procesas šioje institucijoje pagrįstas rungimosi principu, ar ji taiko teisės normas ir ar yra nepriklausoma¹⁸, jis tai daro autonomiškai, t. y. prašymo pateikti prejudicinį sprendimą priimtino prasme. ESTT pagrindinis tikslas yra užtikrinti vienodą Sąjungos teisės aiškinimą ir, to siekdamas pagal SESV 267 straipsnį jis sąvokos „teismas“ Sąjungos institucinės teisės prasme neaiškina siauriai, tačiau tai nesudaro prielaidų, remiantis šiuo teismo požiūriu, aiškinti ir Lietuvos Respublikos konstitucinę teisę. Priešingai, pagal Europos Sąjungos Sutarties 4 straipsnio 2 dalį, Sąjunga, be kita ko, gerbia valstybių narių nacionalinį savitumą, neatsiejamą nuo pagrindinių politinių ir konstitucinių jų struktūrų. Šia nuostata yra įtvirtinamas pagarbos Sąjungos valstybių narių procesinei autonomijai principas.

Taigi, remiantis šiomis nuostatomis darytina išvada: nors pats savaimė ribotos apeliacijos institutas nelaikytinas prieštaraujančiu Konstitucijai, tačiau, įtvirtinant jį, „teismo“ ir „ikiteisimine tvarka ginčus nagrinėjančių institucijų“ sąvokos neturėtų būti tapatinamos, kai iš Konstitucijos kyla poreikis baigiamojo teismo akto peržiūrą inicijuoti bent vienoje aukštesnėje (teisminėje) instancijoje.

18 Žr. „Teisingumo Teismo 2010 m. spalio 21 d. sprendimas Nidera Handelscompagnie BV prieš Valstybinę mokesčių inspekciją prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos byloje Nr. C-385/09“, 35 punktas, Infocuria, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=175D2AD17DEF1ED6D19D62095F01D2C1?text=&docid=83638&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=754303>.

2.3. Dėl ginčo šalių procesinių teisių ribojimo pirmosios instancijos administraciniame teisme, peržiūrint privalomo ikiteisminio nagrinėjimo institucijos sprendimą

Siekiant procesinio nagrinėjimo operatyvumo įgyvendinimo, Įstatymo projekte buvo siūloma nustatyti draudimą pateikti naujus įrodymus, kurie nebuvo pateikti privaloma ikiteisimine tvarka ginčą išnagrinėjusiai Lietuvos administracinių ginčų komisijai, jos teritoriniam padaliniui ar Mokestinių ginčų komisijai. Jie pirmosios instancijos administraciniame teisme būtų tiriami tik tuo atveju, jeigu teismas pripažintų pagrįstomis priežastis, dėl kurių to nebuvo padaryta anksčiau, arba kai naujų įrodymų pateikimo būtinybė iškilo vėliau, nagrinėjant bylą teisme. Vis dėlto, vadovaujantis Europos Tarybos Ministrų komiteto 1995 m. vasario 27 d. rekomendacijos Nr. R(95)5 2a punktu, pirmosios instancijos teismui turi būti galima pateikti visus galimus reikalavimus, faktus ir įrodymus. Vadinas, tai suponuoja ir proceso šalies teisę neribotai atlikti šiuos veiksmus, būtent pirmosios instancijos teisme, todėl asmens teisės ribojimas pateikti visus, jo manymu, reikalingus įrodymus bylą pirma instancija nagrinėjančiam teismui, net jei skundas buvo nagrinėtas ikiteisminėje institucijoje, nėra pagrįstas.

Viename iš projektų taip pat buvo siūlymas, kad byla pirmos instancijos teisme po Lietuvos administracinių ginčų komisijos ir Mokestinių ginčų komisijos sprendimų būtų nagrinėjama tik rašytinio proceso tvarka, jei proceso šalys per teismo nustatytą terminą nepareikšia prieštaravimo dėl tokio bylos nagrinėjimo. Dabar šios nuostatos atsisakyta, ir tai pagrįsta, nes buvo neužtikrinta teisė į viešą bylos nagrinėjimą, kuris reiškia asmens teisę į žodinį teismo posėdį bent vienoje instancijoje, tais atvejais, kai bylos apeliacinėje instancijoje nagrinėjamos rašytinio proceso tvarka. EŽTT jurisprudencijoje pripažįstama, kad žodinio proceso nebuvimas pirmoje instancijoje turėtų būti atitaisytas aukštesnės instancijos teisme (žr. *EŽTT 2002-11-12 sprendimas byloje Lundevall v. Sweden, Nr. 38629/97*). Taigi, neturėtų būti siūloma pirmos instancijos teisme nustatyti tokius pat bylos nagrinėjimo formos apribojimus, kaip ir apeliacinėje instancijoje. Be to, nepaisant to, kad yra skundžiamas ginčą ikiteisimine tvarka išnagrinėjusios institucijos sprendimas pirmos instancijos administraciniam teismui, tai nėra laikytina apeliaciniu skundu, nes ginčo nagrinėjimas ikiteisminėje institucijoje, kuri neturi teismams priskirtos visa apimtimi kompetencijos, nega-

li būti prilyginamas ginčo nagrinėjimui pirmoje teismo instancijoje. Taigi skundas, o tiksliau, asmens reikalavimai, dėl kurių, pareiškėjo manymu, priimtas nepagrįstas ikiteisminės ginčų nagrinėjimo institucijos sprendimas, bus nagrinėjamas pirmoje teismo instancijoje tik tada, kada pirmą kartą bus nagrinėjamas teisme. Jau vien tik dėl šios priežasties įrodymų pateikimui pirmosios instancijos teisme negali būti taikomi tokie patys apribojimai, kaip ir apeliacinėje instancijoje.

2.4. Dėl siūlomų apeliacinio skundo priimtino kriterijų ABTĮ 138¹ straipsnio 2 dalyje

Įstatymo projekte įvardijami trys apeliacinio skundo priimtino kriterijai, kuriais remiantis svarstoma galimybė apriboti apeliaciją minėtų kategorijų ginčams, išnagrinėtiems privaloma ikiteisimine tvarka: 1) ginčo klausimu yra suformuota aiški ir nuosekli Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, nuo kurios nukrypo pirmosios instancijos teismas, priimdamas apeliaciniu skundu skundžiamą sprendimą; 2) pirmosios instancijos teismo sprendime yra padaryta akivaizdi teisės taikymo klaida; 3) būtina užtikrinti vienodos administracinių teismų praktikos formavimą. Taigi, visi jie turėtų atitikti konstitucinės doktrinos nuostatą, kad „įstatymu nustatant pirmosios instancijos teismo sprendimo apskundimo apeliacinės instancijos teismui tvarką, negali būti numatyti tokie apeliacinio skundo padavimo pagrindai, terminai ir sąlygos, dėl kurių kreiptis į apeliacinės instancijos teismą taptų itin sunku arba iš viso būtų neįmanoma apskųsti byloje priimto pirmosios instancijos teismo baigiamojo akto apeliacinės instancijos teismui“.

Pirmiausia pastebėtina, kad pirmasis ir trečiasis apeliacinio skundo priimtino kriterijai *prima facie* sutampa savo norminamuoju turiniu. Pagal ABTĮ 15 straipsnio 1 dalį, vienodą administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus bei kitus teisės aktus formuoja Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Todėl manytina, kad tiek pirmojo, tiek trečiojo kriterijų teleologinis ketinimas yra tapatus – sudaryti galimybes apeliacinį skundą išnagrinėti Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme, idant konkrečiu atveju būtų užtikrintas vienodos administracinių teismų praktikos formavimas tiek pirmosios instancijos teismui nukrypus nuo nusistovėjusios

praktikos, tiek formuojantis naujam precedentui, t. y. kilus būtinybei pačiam Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui peržiūrėti savo ligtolinę praktiką ir ją koreguoti. Atsižvelgiant į tai ir nesant tolesnio siūlomų priimti procesinių normų detalizavimo, lieka neaišku, kokią pridėtinę vertę sukurtų toks skirtingų kriterijų nustatymas, kai iš konstitucinių reikalavimų įstatymų leidėjui kyla pareiga teisinį reguliavimą daryti kuo aiškesnį, o tai savo ruožtu suponuoja ir būtinybę vengti perteklinio teisinio reguliavimo.

Dėl antrojo kriterijaus, „kai padaryta akivaizdi teisės taikymo klaida“, pastebėtina, kad verta svarstyti žodžio „akivaizdi“ [teisės taikymo klaida] šalinimą iš šio apeliacinio skundo priimtumo kriterijaus formuluotės. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad pirmiau minėtų konstitucinių išaiškinimų kontekste būtinybė įrodinėti „akivaizdžią“ teisės taikymo klaidą sudarytų prielaidas nepagrįstai apsunkinti asmens galimybės siekti inicijuoti teismo baigiamojo akto peržiūrą apeliacinėje instancijoje. Juolab kad ir nusistovėjusioje EŽTT praktikoje, nepaisant šio teismo paliekamos vertinimo nuožiūros laisvės valstybių narių teisminę sistemą reguliuojantiems teisės aktams, pripažįstama, kad itin siauros procesą reglamentuojančių normų formuluotės ar jų aiškinimas gali riboti asmens teisę į teisminę gynybą (*inter alia* 2002 m. lapkričio 12 d. sprendimo byloje *Bėlės ir kiti prieš Čekiją*, peticijos Nr. 47273/99, 60 punktas; 2002 m. lapkričio 12 d. sprendimas byloje *Zvolský ir Zvolská prieš Čekiją*, peticijos Nr. 46129/99).

Be to, manytina, kad tokio „akivaizdumo“ reikalavimo įtvirtinimas įstatymo normose būtų labiau orientuotas į „procesinę ekonomiją“¹⁹, t. y. siekį apeliacine tvarka priimti nagrinėti kuo mažiau bylų ir tai padaryti kuo mažesnėmis administracinėmis sąnaudomis, o ne į individualių teisių gynybą. Kalbant konkrečiau, minėtas „akivaizdumo“ reikalavimo įrodinėjimas kiekvienu atveju galėtų itin varžyti pažeidžiamų asmenų teises, kuriems kvalifikuota teisinė pagalba yra sunkiai prieinama. Taip būtinybė kiekvienu atveju įrodinėti pirmosios instancijos teismą padarius akivaizdžią teisės taikymo klaidą virstų teisės į teisminę gynybą įgyvendinimą varžančia pareiga, kuri, kaip akcentuota pirmiau aptariant Konstitucinio Teismo 2019 m. kovo 19 d. nutarimą, konstituciškai nėra pateisinama.

Be to, minėta formuluotė galimai iškreiptų sisteminę administracinio

19 Apie procesinę ekonomiją apeliacinių skundų atrankos mechanizmo kontekste žr. „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2015 m. sausio 2 d. sprendimas byloje Hansen prieš Norvegiją (Nr. 15319/09)“, ECHR, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146701>.

proceso logiką: panaši formuluotė minima ABTĮ 156 straipsnio 2 dalyje, kurioje įtvirtintas vienas iš proceso atnaujinimo, laikomo ekstraordinari-ne proceso stadija, pagrindų²⁰. Taigi, kyla abejonių, kad įvedus tokį aukštą [ribotos apeliacijos] kokybinį-kvalifikacinį barjerą, praktikoje jį įveikti būtų galima tik išimtiniais atvejais, nepagrįstai varžant teisės į teisminę gynybą įgyvendinimą.

Galiausiai „akivaizdžios klaidos“ kriterijus yra įprastai civilinio ir baudžiamojo proceso įstatymuose kasacinio skundo padavimo pagrindas, todėl jo naudojimas apeliacinio skundo atveju greičiau yra ne ribotos apeliacijos modelio ypatumas, o *de facto* dar vienos *quasi* kasacinės funkcijos priskyrimas Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui šalia jau turimų *quasi* kasacinių funkcijų pagal ABTĮ 156 str. 2 dalyje proceso atnaujinimo pagrindų: „10) jeigu pateikiami akivaizdūs įrodymai, kad padarytas esminis materialiosios teisės normų pažeidimas jas taikant, galėjęs turėti įtakos priimti neteisėtą sprendimą ar nutartį; 12) kai būtina užtikrinti vienodos administracinių teismų praktikos formavimą“. Taip Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui, neturinčiam kasacinio teismo statuso, plečiamos kasacinio peržiūrėjimo funkcijos ne tik per proceso atnaujinimo pagrindus, bet ir per ribotos apeliacijos formatą. Statistika rodo, kad LVAT procesas atnaujinimas ypatingai retais atvejais: 2017 m. procesas buvo atnaujintas 3 bylose²¹, 2018 m. – 3 bylose²², 2019 m. – 9 bylose²³, 2020 m. – 6 bylose²⁴ ir tai suprantama dėl ekstraordinarinės proceso atnaujinimo instituto reikšmės. Tačiau jeigu tokia pati tendencija būtų ir ribotos apeliacijos atveju, kiltų pagrįsta abejonė dėl teisės į apeliaciją efektyvumo.

Alternatyviai siūlytina svarstyti formuluotę „pirmosios instancijos teis-

20 „Procesas gali būti atnaujinamas <...> jeigu pateikiami *akivaizdūs* įrodymai, kad padarytas esminis materialiosios teisės normų pažeidimas jas taikant, galėjęs turėti įtakos priimti neteisėtą sprendimą ar nutartį“. „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 13-308 (Redakcija nuo 2016 m. liepos 1 d., TAR, 2016-06-15, Nr. 16849, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.67B5099C5848/asr>).

21 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 metų veiklos apžvalga“, LVAT, 20, <https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/03/metinis-2017.pdf>.

22 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 metų veiklos apžvalga“, LVAT, 24, <https://www.lvat.lt/doclib/sxqi7o7klukprujhd9157r2f7rz65y5r>.

23 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 metų veiklos apžvalga“, LVAT, 34, https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2020/03/metinis-pranesimas_2019_final.pdf.

24 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 metų veiklos apžvalga“, LVAT, 48, <https://www.lvat.lt/doclib/wk6vhank4ltctgyjzfrue2ghmmtrjm6>.

mo sprendime yra padaryta akivaizdi teisės taikymo klaida“, ją keisti formuluote „teismo manymu apeliacinis skundas yra akivaizdžiai nepagrįstas“, kaip vieną iš atsisakymo jį priimti nagrinėti apeliacine tvarka, kriterijų. Manytina, kad taip ribotos apeliacijos modelis prioritetą teiktų individualių teisių, t. y. teisės į teisminę gynybą, užtikrinimui, o ne proceso ekonomijai, nes, atliekant apeliacinio skundo priimtinumą vertinimą, teismui, o ne šaliai persikeltų „akivaizdumo“ įrodinėjimo našta. Taigi, apeliacinio skundo perspektyvumą reikėtų įrodinėti ne jį pateikusiam asmeniui, taip pateikiant pirmosios instancijos teismo sprendimo teisinį vertinimą, kuris reikalauja kvalifikuotų žinių, bet pats apeliacinio skundo priimtinumą vertinantis teismas turėtų sumarine tvarka²⁵ pagrįsti akivaizdžiai nepagrįstų (neperspektyvių) apeliacinių skundų faktą.

Galiausiai pastebėtina, kad, vadovaujantis pirmiau aptarta bendrąja ginčo peržiūros keliose instancijose, kaip sudėtinės teisės į teisminę gynybą dalies, logika, įstatyminė norma, kuria būtų įtvirtinamas ribotos apeliacijos institutas, neturėtų numatyti *numerus clausus*, t. y. baigtinio sąrašo, atvejų, kai apeliacinis skundas būtų priimamas nagrinėti apeliacinėje instancijoje. Vietoje to svarstyтина galimybė papildyti minėtą procesinę normą „lanksčia“ formuluote, apimančia ir visus atvejus, kai apeliacinio skundo priimtinumą pagrįstų bendrieji būtinybės vykdyti teisingumą motyvai, nesusiaurinant jų vien iki būtinybės užtikrinti galimybę ištaisyti teisės taikymo klaidą²⁶. Tokiu būdu, remiantis konstitucine teisingumo samprata, nebūtų apsiribojama vien formaliu, nominaliu teismo vykdomu teisingumu.

25 Teismui, vertinančiam apeliacinio skundo priimtinumą, remiantis EŽTK standartais, tokiu atveju nepakaktų vien atkartoti įstatymų formuluotes, tačiau reikėtų sprendimą atsisakyti priimti nagrinėti apeliacinį skundą motyvuoti aptariant esminius aspektus (angl. *essential issues*). Daugiau apie teismų motyvacijos apimtį šioje srityje žr. „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2015 m. sausio 2 d. sprendimas byloje Hansen prieš Norvegiją (Nr. 15319/09)“, ECHR, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146701>.

26 Panaši formuluotė yra įtvirtinta Švedijos administracinį procesą reglamentuojančiuose teisės aktuose (angl. *[there are] otherwise extraordinary reasons to entertain the appeal*), daugiau žr. „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2012 m. balandžio 12 d. sprendimas byloje Eriksson prieš Švediją (Nr. 60437/08)“, 14 punktas, ECHR, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110322>.

Išvados

Lietuvos konstitucinė jurisprudencija postuluoja galimybę administracinį ginčą peržiūrėti bent vienoje aukštesnėje teisminėje instancijoje apeliacine tvarka. *A priori* ribotos apeliacijos modelis nelaikytinas prieštaraujančiu Konstitucijai. Vis dėlto, įtvirtinant ribotos apeliacijos modelį, visais atvejais administracinį procesą reglamentuojančiomis normomis negalima dirbtinai suvaržyti ar nepagrįstai apsunkinti galimybės šia teise pasinaudoti. Tai reiškia, kad, įstatymu nustatant pirmosios instancijos teismo sprendimo apskundimo apeliacinės instancijos teismui tvarką, negali būti numatyti tokie apeliacinio skundo padavimo pagrindai, terminai ir sąlygos, dėl kurių kreiptis į apeliacinės instancijos teismą taptų itin sunku arba iš viso būtų neįmanoma apskusti byloje priimto pirmosios instancijos teismo baigiamojo akto apeliacinės instancijos teismui.

Siūlomame ABTĮ projekte iš principo siekiama dviejų skirtingų ir savarankiškų tikslų, t. y. privalomos ikiteisminio nagrinėjimo stadijos stiprinimo ir apeliacijos stadijos reformos. Privalomos ikiteisminės administracinių ginčų stadijos plėtra yra pagrįsta ir nuosekli Lietuvos administracinio proceso modelio tobulinimo kryptis, tačiau šią stadiją naudojant kaip argumentą, pagrindžiant ribotos apeliacijos modelį, kyla tam tikrų konstitucinių nesuderinamumo įžvalgų. Manytina, kad konstituciškai nebūtų leistina ikiteisminio nagrinėjimo instituciją daugiapakopėje ginčo peržiūros sistemoje visa apimtimi tapatinti su „teismu“ ir taip nepaisyti šiai dienai įtvirtinto konstitucinės jurisprudencijos požiūrio, kurioje terminas „bent viena aukštesnė instancija“ aiškiai yra suvokiama kaip „teismas“ Konstitucijos 111 straipsnio prasme. Įstatymo projekte įvardijami trys apeliacinio skundo priimtino kriterijai gali būti tobulintini teisėkūros technikos prasme, kadangi siūlomi ribotos apeliacijos pagrindai *de facto* išplėstų *quasi* kasacines Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo funkcijas.

PARADIGMATIC CHANGE OF THE RIGHT TO APPEAL: TOWARDS THE LIMITED APPEAL IN THE ADMINISTRATIVE CASES

Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė
Vilnius University, Lithuania

Discussions regarding the right to appeal in administrative proceedings in Lithuania began in 2019. For that purpose, an international conference entitled “New Challenges and Experiences in the Administrative Process” was held. On December 2, 2019, the draft Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania, and other draft laws accompanying it, were registered in the Seimas (Parliament) of the Republic of Lithuania. Currently, the third draft amendment to the Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania has been registered. This project aims to expand the competence of pre-trial bodies dealing with administrative disputes by applying a mandatory pre-trial dispute resolution procedure to an even wider range of disputes; i.e., including disputes concerning damage caused by the illegal actions of state administration entities and municipal administration entities, disputes regarding the imposition of civil service penalties, and disputes regarding the issuance of permits for foreigners to live or work in Lithuania. A second amendment to the Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania was to introduce a limited appeal for the above-mentioned categories of cases, after they are examined in a mandatory pre-trial procedure for administrative disputes and reviewed in a district administrative court. Therefore, it is proposed to establish the following criteria for the admissibility of the appeal: 1) a clear and consistent case law of the Supreme Administrative Court of Lithuania has been formed on the issue of the dispute, from which the court of first instance deviated by adopting the decision under the appeal; 2) a manifest error of law has been made in the judgment of the court of first instance; and 3) it is necessary to ensure the formation of uniform practice of administrative courts. This study presents the grounds and peculiarities of the right to appeal de lege lata in constitutional jurisprudence, whereas the second part of the study deals with certain aspects of the proposed model of limited appeal de lege ferenda, the ex-

tent to which the proposed amendments are in line with the constitutional case law, and the case law of the European Court of Human Rights.

Keywords: *administrative proceedings, draft Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania, the right to appeal, limited appeal, error of law, pre-trial administrative dispute resolution, mandatory pre-trial examination of administrative disputes.*

Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros profesorė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys:** administracinė teisė, administracinis procesas, konstitucinė teisė, ūkio subjektų (rinkų) reguliavimas.

Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, professor at Vilnius University, Law Faculty Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests:** administrative law and procedure, administrative proceedings, constitutional law, business (markets) state regulation.