

IŠANKSTINIO ADMINISTRACINIŲ GINČŲ NAGRINĖJIMO NE TEISME INSTITUTAS LIETUVOJE: SPECIALAUS TEISINIO REGULIAVIMO ESMINIAI ASPEKTAI

Laura Paškevičienė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros lektorė
socialinių mokslų daktarė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius, Lietuva
Tel. (+370 5) 236 6175
El. paštas: <laura.paskevicienen@tf.vu.lt>

Straipsnyje analizuojamos administracinių ginčų nagrinėjimą ne teisme reguliuojančios specialiųjų teisės aktų normos, siekiant įvertinti jų aiškumą ir sąsajumą su ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo bendrojo teisinio reguliavimo nuostatomis. Nagrinėjant minėtų specialiųjų normų pobūdį teisės hierarchijos požiūriu ir nustatant šiuo reguliavimu įtvirtinto administracinių aktų apskundimo tvarkos reguliavimo modelius pagal subjektus ir apskundimo etapus bei jų privalomumą, kiekybiniu ir kokybiniu požiūriu vertinamas šių specialiųjų teisiųjų nuostatų aiškumas jose nustatytos apskundimo tvarkos priskirtinumo ikiteisminei ginčų nagrinėjimo tvarkai ar administracinei procedūrai požiūriu.

In this article, the author analyzes special legal provisions regulating legal administrative out-of-court dispute resolution in the main specific spheres of public administration, seeking to estimate the legal clarity of these provisions and the level of their harmonization with general legal provisions of the pre-trial administrative dispute resolution. The author is trying to investigate the character of special legal regulation particularly in the matter of its position in the hierarchy of law and of different regulative models of placing a dispute to different subjects in binding or facultative stages in order to evaluate both quantitatively and qualitatively the clarity of special regulation with regard to the possibility of ascription of the specific dispute resolution type to the pre-trial administrative process or administrative procedures.

Įvadas

Šiame straipsnyje toliau analizuojamas asmenų skundų dėl administracinių aktų, veiksmų ir neveikimo nagrinėjimo ne teismo tvarka reguliavimas ir jo jurisprudencinis vertinimas, siekiant užpildyti esamą teisės mokslo spragą dėl to, kad nėra ikiteisminės administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos sisteminių tyrimų¹. Tiriant iškeltą problematiką dėl pagrindo homogeniškam ikiteisminio administracinių ginčų na-

¹ Teisės moksle plačiau tirta Seimo kontrolierių, administracinių ginčų komisijų kaip kvaziteismų veikla ir funkcijos (ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004; ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: Registrų centras, 2008; PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005; PRANEVIČIENĖ, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003; ŠEDBARAS, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006; NORMANTAS, A.; VASILIAUSKAS, M. Ombudsmenai kaip konstitucinio valdžios įstaigų tarnystės žmonėms imperatyvo sėrgėtojai. Iš *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai: kolektyvinė monografija*. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010, p. 487–509; RAIŽYS, D. Skundų nagrinėjimo administracinių ginčų komisijoje proceso teisinio reguliavimo problemos. *Visuomenės saugumas ir viešoji*

grinėjimo teisiniam institutui Lietuvos teisėje trūkumo, pasitvirtino prielaida, kad, nepaisant gana aiškaus teisinio vertybinio ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto pagrindimo, šiuo metu nėra pakankamų teisės mokslo teiginių ir bendrojo teisinio reguliavimo nuostatų šio instituto vientisai koncepcijai formuoti. Esminiai administracinių ginčų komisijų (toliau – Komisija²) veiklos reglamentavimo bendrojo reguliavimo pokyčiai, įstatymu apibrėžiant esminius jų atliekamo ginčų nagrinėjimo aspektus ir aiškiai įtvirtinant kvaziteisminį jų pobūdį, jokiais aspektais nepalietė kitų specialių institucijų veiklos reglamentavimo. Teisėkūroje ir teisės moksle administracinių ginčų nagrinėjimo specialiųjų ikiteisminių institucijų veiklos reguliavimo sisteminimas nėra aktualinamas. Galiausiai prieita ir prie išvados, kad bendraisiais teisės aktais, formaliumi instituciniu ir funkcinu požiūriu nustatant lygiagrečią Komisijos ir specialių ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijų sistemą, neužtikrinama, kad ši sistema nebūtų asimetriška materialinių ir procedūrinių asmenų teisių gynbos garantijų požiūriu, nes būtent Komisijos kompetencija įtvirtinama kaip neprivaloma, o tai, kokie asmenų teisių gynbos standartai turėtų būti įtvirtinti prioritizuojamų, *inter alia*, privalomų specialių institucijų vykdomam ikiteisminiam ginčų nagrinėjimui atskirose viešojo administravimo srityse, paliekama spręsti įstatymų leidėjo ir pačių administracinių institucijų (toku atveju būsiančių ne tik teisėju savo byloje, bet ir paties „teismo architektu“) teisėkūrinei diskrecijai. Tai šiuo metu neviseiškai atitinka ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto paskirčiai ir nesudaro pagrindo sisteminti jo teisinio reguliavimo nuostatų.

Kur gali kryptis asmuo, būdamas nepatenkintas administraciniu sprendimu (individualiu administraciniu aktu), priimtu *konkrečioje* viešojo administravimo srityje, nustato specialiųjų teisės aktų, reglamentuojančių atitinkamą administravimo sritį, normas. Atitinkamai būtent šios specialiosios nuostatos ir teismų praktika, vertinant jas bendrojo reguliavimo atžvilgiu, sudaro esminę ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto pozityvaus reguliavimo dalį (specialų normatyvinį jo pagrindą). Administraciniams ginčams kylant konkrečiose specialiose viešojo administravimo srityse, šis reglamentavimas ir jo taikymo praktika yra ši institutą detaliau ir praktiniu požiūriu formuojantis teisinis veiksnys, kuris iki šiol nėra tirtas teisės moksle.

Konkrečioje viešojo administravimo srityje specialiaisiais teisės aktais gali būti nustatytas ypač įvairus šių viešojo administravimo subjektų kompetencijos reguliavimas. Administracinių aktų apskundimo tvarka nustatoma ne tik įstatymais, bet ir (ar vien tik) poįstatyminiais aktais. Specialiaisiais teisės aktais dažniausiai nėra eksplicitiškai įvardijama, kad tam tikra institucija asmenų skundus

tvarka, 2012, [t.] 8, p. 227–241). Taip pat diskutuota dėl alternatyvių neteisminio administracinių ginčų sprendimo būdų, tokių kaip tarpininkavimas, mediacija (KAVALNĖ, S.; SAUDARGAITĖ, I. Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects. *Jurisprudencija*, 2011, 18(1), p. 251–265; PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos. *Teisė*, 2013, t. 86, p. 36–56; BAKŠEVIČIENĖ, R. Kompromisai ir nekompromisai įgyvendinant teisinį socialinės (normų) sistemos reguliavimą Lietuvoje. *Teisė*, 2013, t. 89, p. 7–19; BAKŠEVIČIENĖ, R. Socialinis konfliktas ir teisinė praktika Lietuvoje. *Teisė*, 2015, t. 94, p. 99–109; LAKIS, J. Konfliktų valdymas viešajame sektoriuje: teisinės ir organizacinės problemos. *Jurisprudencija*, 2002, nr. 33 (25), p. 15–29; TRUMPULIS, U. Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje. *Jurisprudencija*, 2012, nr. 19 (4), p. 1423–1437; BANYŠ, A. Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys. *Jurisprudencija*, 2014, nr. 21 (4), p. 1117–1139). Tačiau specialių viešojo administravimo institucijų pagal specialiuosius aktus veikla nėra detaliau tirta visuminiu aspektu kaip ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto dalis. Taip pat žr. visą įvado tekstą straipsnyje „Įšankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai“.

² Žr. ABTĮ 27 str. 1 d. ir AGKĮ pakeitimus, įsigaliosiančius nuo 2018 m. sausio 1 d. (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 pakeitimo įstatymas. *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, nr. 2016-16849; 2016 m. birželio 2 d. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymas Nr. XII-2400. *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, nr. 2016-16850), kuriais keičiama šių komisijų institucinė struktūra: vietoj Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos ir visuomeninių savivaldybių administracinių ginčų komisijų įsteigiama Lietuvos administracinių ginčų komisija, turinti 4 teritorinius padalinius. Atsižvelgiant į tai ir aktualinant straipsnio teiginius pastariesiems teisinio reguliavimo pokyčiams, straipsnyje, kalbant apie administracinių ginčų komisijas, vartojamas Komisijos terminas (tik vienkaskaita).

nagrinėja kaip išankstinė (ikiteisminė). Dažnai nustatoma ne viena viešojo administravimo subjektų sprendimų apskundimo pakopa: tiek viešojo administravimo subjektams (numatant įvairių tarpinių institucijų steigimą ir kompetencijos vertinti asmenų skundus delegavimą joms), tiek bendrosios kompetencijos institucijai – Komisijai. Todėl gryninant analizuojamo instituto nuostatas, taip pat – teismų praktikoje vertinant specialiųjų aktų nustatytos ginčų nagrinėjimo tvarkos pobūdį bendrųjų teisės aktų atžvilgiu, svarbu, kokią vietą teisės aktų hierarchijoje užima minėtas specialus reguliavimas, kiek šis reguliavimas yra aiškus bendrųjų teisės aktų nustatytų kategorijų atžvilgiu, kiek ir kokių neteisminio nagrinėjimo institucijų ir pakopų (privalomo ar neprivalomo pobūdžio) yra nustatyta ir derinama tarpusavyje. Todėl mokslinis šių aspektų tyrimas būtų aktualus. Be to, dėl specialaus reguliavimo gausos ir sudėtingumo jam vertinti būtų reikalinga išskirti tam tikrus apskundimo tvarkos reguliavimo modelius, kurie būtų naudingi patikrinti, kaip iš esmės panašios teisinio reguliavimo nuostatos yra vertinamos teismų praktikoje sprendžiant, kas Lietuvos teisinėje sistemoje laikytina minėtu ikiteisminiu ginčų sprendimu, ir kokios institucijos tai atlieka.

Atitinkamai šis straipsnis skiriamas tarpinei prielaidai, kad daugelis specialiųjų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių konkrečių administracinių aktų apskundimo tvarką, kuriamos ir keičiamos neužtikrinant pakankamai aiškios koreliacijos su bendruoju teisiniu reguliavimu nustatytomis ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos ir administracinės procedūros kategorijomis, patikrinti. Straipsnyje daugiausia naudojami kiekybinės analizės ir modeliavimo *metodai*³. Siekiant atskleisti tam tikrų reguliavimo modelių pokyčius, iš dalies naudojamas ir istorinės analizės metodas. Straipsnyje kaip *mokslinio tyrimo objektas* analizuojamas specialiuose teisės aktuose numatytas asmenų skundų dėl administracinių aktų, veiksmų ir neveikimo nagrinėjimo ne teismo tvarka specialusis teisinis reguliavimas. Straipsnio *tikslas* – išanalizuoti šias specialiųjų teisės aktų nuostatas ir įvertinti jų aiškumą ir suderinamumą su bendrojo teisinio reguliavimo nuostatomis dėl ikiteisminės administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos ir administracinės procedūros. Straipsnyje keliami *uždaviniai* 1) išnagrinėti minėto specialaus reguliavimo pobūdį teisės hierarchijos požiūriu ir to įtaką ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto nuostatų aiškumui ir konsolidavimui, 2) nustatyti šiuo reguliavimu įtvirtinto administracinių aktų apskundimo tvarkos reguliavimo modelius pagal jų referencijas į bendrąjį teisinį reguliavimą laipsnį ir pobūdį, ginčus nagrinėjančius subjektus, apskundimo etapus ir jų privalomumą, 3) įvertinti šių specialiųjų teisinių nuostatų sąsają su bendruosiuose aktuose nustatytu reguliavimu bei šių nuostatų aiškumą jose nustatytos apskundimo tvarkos priskirtinumo ikiteisiminei ginčų nagrinėjimo tvarkai ar administracinei procedūrai požiūriu.

Neteisminės apskundimo tvarkos specialaus teisinio reguliavimo pobūdis teisės aktų hierarchijos požiūriu

Analizuojant specialaus teisinio reguliavimo, įtvirtinančio turiningas nuostatas dėl administracinių aktų apskundimo tvarkos, koreliaciją su aukščiau aptartu bendruoju teisiniu reguliavimu, tikslinga pirmiausia apžvelgti jo pobūdį teisės hierarchijos aspektu.

³ Tyrimo imtis yra daugiau kaip 1 000 specialiųjų administracinių norminių teisės aktų, priimtų skirtingose viešojo administravimo srityse ir reguliuojančių administracinių aktų, veiksmų ir neveikimo apskundimo tvarką. Analizuoti teisės aktai, priimti iki 2016 m. rugsėjo 30 d., ir tik specialieji teisės aktai, kurie įtvirtina apskundimo tvarką atskirose administracinių ginčų srityse, todėl į šios analizės rezultatus neįtraukti aktai, numatantys tik bendrojo pobūdžio nuostatas, detalizuojančias VAI ir AGKĮ nuostatas dėl asmenų aptarnavimo, jų prašymų ir skundų nagrinėjimo įvairiose institucijose, įtvirtintas atitinkamose prašymų nagrinėjimo taisyklėse, tam tikrų institucijų veiklos nuostatuose ir darbo reglamentuose. Analizuojant šį reguliavimą kiekybinės analizės metodu, šis metodas derintas su atliekamu teisės aktų ir teismų praktikos nuostatų kokybiniu vertinimu, analizuojant šiuose specialiuosiuose aktuose pateiktas nuostatas dėl ginčų nagrinėjimo tvarkos sisteminiu požiūriu, vertinant jų vietą teisės hierarchijoje ir turinį, sąsajoje su aukštesnės ir žemesnės galios teisės aktų atitinkamomis nuostatomis. Atitinkamu vertinimu pagrįstas ir teisiniu reguliavimu įtvirtintų apskundimo tvarkos modelių nustatymas.

ABTĮ 23 str. 5–6 d. ir 26 str. 1 d. reglamentuojama, kad privaloma speciali ikiteisminė tvarka gali būti nustatyta tik įstatymais. Į specialių įstatymų nuostatas referuoja ir ABTĮ 27 str. 1 d. bei AGKĮ 1 ir 7 str. nuostatos, kuriomis nustatomos bendrojo pobūdžio Komisijos kompetencijos išimties. Teisėtumo principo ir fundamentalių asmens teisių aspektu, tik įstatymais (siaurąja prasme) gali būti apibrėžtos šių teisių įgyvendinimo sąlygos, įskaitant jų ribojimus. Ankstesniame straipsnyje⁴ nagrinėta, kad minėtos nuostatos, nukreipdamos į specialųjį reguliavimą, atveria kelią ir administracinių institucijų diskrecijai, reglamentuojant tam tikroje viešojo administravimo srityje nustatytą ginčų dėl jų pačių ar jų pavaldžių institucijų priimtų administracinių aktų apskundimo tvarką.

Teisės hierarchijos požiūriu mažesnė dalis specialios administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos nuostatų yra įtvirtinta įstatymo. Pagal juos patvirtintų poįstatyminių aktų nustatytas teisinis reguliavimas gali būti tik detalizuojantis įstatymų nustatytą reguliavimą, taip pat turi būti vertinamas tik įstatymų nustatyto reguliavimo atžvilgiu ir neperžengiant jo numatytų ribų. Vis dėlto daugelis specialaus pobūdžio nuostatų dėl neteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos ir specialių subjektų, įgaliotų nagrinėti asmenų skundus ir ginčus, ypač tokiose srityse kaip ES ir valstybės parama, yra įtvirtinta tik poįstatyminiu teisiniu reguliavimu. Taigi specialaus teisinio reguliavimo dėl neteisminio ginčų nagrinėjimo sistema galima laikyti iš dalies poįstatyminio reguliavimo sistema⁵. Teismų praktikoje sprendžiant dėl ginčų nagrinėjimo tvarkos ir jų vykdančių institucijų kompetencijos pobūdžio, remiamasi ne tik įstatymų, bet ir poįstatyminių teisės aktų normomis.

Teisės mokslininkai pažymi, kad neteisminės gynybos institucinis aspektas nėra visiškai aiškus ir sudėtinga neteisminė administracinių ginčų sistema dar neatitinka veiksmingos teisinės apsaugos principo reikalavimų⁶. Teisinio aiškumo principas apima teisės sistemos nuostatų vidinį tarpusavio suderinamumą ir jų stabilumą⁷, kurį santykinai sunkiau yra pasiekti, kai teisinis reguliavimas apima ypač platų ir įvairių teisių santykių spektrą ir greta to dar yra priklausomas nuo poįstatyminės teisėkūros diskrecijos.

Teismų praktikoje nagrinėjant norminių administracinių aktų teisėtumo bylas yra kilę ginčų dėl viešojo administravimo institucijų priimtų aktų, reguliuojančių administracinių ginčų sprendimo ikiteisminę tvarką, vertinimo. Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo buvo prašoma ištirti Valstybinės ligonių kasos direktoriaus patvirtinto kontrolės aprašo⁸ nuostatų, kuriomis nustatyta skirtinga nei Sveikatos draudimo įstatyme ginčų sprendimo tvarka, eliminuojant iš šios procedūros

⁴ PAŠKEVIČIENĖ, L. „Įsankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: bendrosios normatyvinės charakteristikos“. *Teisė*, 2018, t. 108, p. 79–81.

⁵ Turimi mintyje ne tik (ir daugiausia ne) aktai, kurie įtvirtina įvairių viešojo administravimo subjektų kompetenciją, pavyzdžiui, įvairių viešojo administravimo institucijų nuostatai, darbo reglamentai ir kt. Žinoma, jų nuostatų vertinimas teismuose yra reikšmingas, siekiant nustatyti konkrečios tokios institucijos funkcijų pobūdį. Tačiau šio teiginio pagrindu yra poįstatyminiai teisės aktai, specialiai reglamentuojantys administracinių aktų priėmimą tam tikrose viešojo administravimo srityse ir jų apskundimo tvarką specialiam subjektui. Iliustruojant, ne kurios nors ministerijos nuostatai, o, pvz., paramos administravimo taisyklės ar gairės konkrečioje srityje, patvirtintos išimtinai poįstatyminiais aktais, arba įstatyme nenumatytų apeliacinių komisijų steigimą ir jų darbą reglamentuojantys aktai, rodytų sisteminių poįstatyminių neteisminės ginčų tvarkos reglamentavimo pobūdį, apie kurį kalbama straipsnyje.

⁶ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Europos teisės įtaka veiksmingos teisinės gynybos principui Lietuvos teisėje. Iš *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisei sistemai*. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2014, p. 419.

⁷ P vz., žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 181-6708; 2006 m. sausio 16 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 7-254; 2013 m. vasario 15 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2013, nr. 19-938.

⁸ Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos 2006 m. kovo 24 d. įsakymas Nr. IK-41 „Dėl Asmens sveikatos priežiūros įstaigų, vaistinių bei kitų įmonių ir įstaigų, sudariusių sutartis su Valstybine ligonių kasa prie Sveikatos apsaugos ministerijos ar teritorinėmis ligonių kasomis, kontrolės tvarkos aprašo“. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 38-1371.

teritorinės ligonių kasos taikinimo komisiją, atitiktą įstatymų normoms⁹. Minėtoje dalyje bylą teismas nutraukė tuo pagrindu, kad minėtas teisės aktas buvo įvertintas kaip vidaus administravimo aktas, nenustatantis norminio pobūdžio taisyklių, o ne norminis teisės aktas. Tačiau išplėstinė teisėjų kolegija pažymėjo, kad ginčijamos nuostatos formuluotės negali būti pripažintos kaip labai aiškios ir tikslios, o būtent, kad joje vartojama ikiteisminės stadijos samprata šiame teisės akte jokiais aspektais nėra atskleista.

Administracine diskrecija naudotasi nustatant ir vaistinių preparatų kompensavimo srityje kylančių ginčų reguliavimą. Lietuvos Respublikos farmacijos įstatyme¹⁰ įtvirtinta *expressis verbis* ikiteisminė ginčų nagrinėjimo tvarka vaistinių preparatų kompensavimo sprendimams apskūsti. Tačiau šiek tiek kitoks reguliavimas nustatytas šio įstatymo 58 str. dėl kitokių (ne labai retų ligų) vaistinių preparatų kompensavimo sprendimų priėmimo ir jų apskundimo. Šiuo atveju ne įstatyme, o tik poįstatyminiam akte – šios komisijos nuostatuose – nustatyta, kad apeliacinės komisijos sprendimams apskūsti ir nagrinėti *mutatis mutandis* taikomos ABTĮ nuostatos dėl išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijų priimtų sprendimų apskundimo ir nagrinėjimo, ir kad jos sprendimai tiek dėl Ligu, vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių kompensavimo komisijos, tiek dėl Labai retoms būklėms gydyti išlaidų kompensavimo komisijos priimtų sprendimų gali būti skundžiami apygardos administraciniam teismui¹¹. Matyti, kad šiuo atveju instituciškai minėta apeliacinė komisija sudaryta abiejų minėtų kategorijų ginčams spręsti, nors įstatymas ikiteisminio ginčų nagrinėjimo funkcijas eksplicitiškai jai paveda tik vienos iš minėtų ginčų kategorijų (paprastų ligų vaistų kompensavimo) atžvilgiu. Kai dėl labai retų ligų, pagal Farmacijos įstatymo nuostatas, ši komisija priima tik siūlomojo pobūdžio sprendimus. Galutinį sprendimą dėl vaistinio preparato, ligos ar medicinos pagalbos priemonės įrašymo ar neįrašymo į įstatyme nurodytus sąrašus ir jų kompensavimo sąlygų nustatymo (ar pagal minėtos komisijos siūlymus, ar ne) priima sveikatos apsaugos ministras (Farmacijos įstatymo 58 str. 7 d., 11 d.). Kol kas šios kategorijos bylų teismuose nėra kilę. Galimai atsakovu tokiose bylose būtų laikoma ne minėta Apeliacinė komisija, o Sveikatos apsaugos ministerija. Seimo kontrolieriui sprendžiant vienintelį atitinkamos srities skundą, matyti, kad buvo vertinami būtent Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos pareigūnų veiksmai (neveikimas)¹². Minėta teisinio reguliavimo situacija rodo, kad bendrųjų teisės aktų suteikta diskrecija specialiai reglamentuoti šį institutą yra faktiškai įgyvendinama, *inter alia*, tokiais būdais, kurie gali kelti teisinio aiškinimo ir taikymo problemų dėl būtinybės poįstatyminių aktų nuostatas dėl ikiteisminio ginčų nagrinėjimo vertinti teismuose jų aiškumo, teisėtumo ir atitikties įstatymui požiūriu.

Taigi poįstatyminis specialiųjų aktų nustatytos tvarkos pobūdis yra gana svarbus dabartinio ikiteisminio ginčų nagrinėjimo reguliavimo bruožas, kuris, atsižvelgiant į tokių aktų gausą, gali būti vertinamas kaip veiksnys, kliudantis įtvirtinti aiškias ir su įstatymo normomis suderintas nuostatas ir konsoliduoti šį institutą. Prisaikant prie administravimo poreikių, įgyvendinant subsidiarumo ir kitus VAĮ nustatytus principus, administracinių aktų apskundimo viešojo administravimo subjektams tvarkos lankstumas gali būti užtikrintas administracinės procedūros nuostatomis. Tačiau, siekiant teisinio

⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-492-4-13 *Administracinė jurisprudencija*, 2013, 25, p. 58–78.

¹⁰ Lietuvos Respublikos farmacijos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 78-3056.

¹¹ Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2010 m. vasario 10 d. įsakymas Nr. V-105 „Dėl Apeliacinės komisijos skundams dėl Ligu, vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių kompensavimo ir Labai retų žmogaus sveikatos būklių gydymo išlaidų kompensavimo komisijų sprendimų nagrinėti darbo reglamento patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 21-1008; 2013, nr. 73-3688; *Teisės aktų registras*, 2015-02-26, nr. 2015-02974; 2015-12-31, nr. 2015-21160 (24 punktas).

¹² Seimo kontrolierius. 2014 m. liepos 4 d. pažyma Nr. 4D-2013/1-52.

aiškumo principą atitinkančio reguliavimo, ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto nuostatos turėtų būti įtvirtinamos įstatymu siaurąja prasme, galimai mažesniu mastu deleguojant teisės nustatyti šią tvarką, jos privalomumą ir jos subjektus poįstatyminiais aktais, ypač – pačioms administracinėms institucijoms.

Specialaus teisinio reguliavimo referencijos į bendrąsias ikiteisminės tvarkos nuostatas laipsnis ir pobūdis

Analizuojant specialaus teisinio reguliavimo sąsają su bendroju teisiniu reguliavimu, visų pirma reikia pažymėti, kad dalimi specialiųjų teisės aktų nukreipiama į minėtą bendrąjį reguliavimą, nenustatant specialiųjų nuostatų dėl administracinių aktų apskundimo tvarkos. Blanketinio ir nukreipiamojo pobūdžio nuostatos, kad tam tikras administracinis aktas gali būti apskustas teisės aktų, įstatymų, VAĮ ir (arba) ABTĮ nustatyta tvarka, ir nenustatant jokių specialiųjų subjektų, nagrinėjančių tokius skundus, iš analizuotos imties, įtvirtina ne mažiau kaip 240 aktų¹³. Taigi šio specialaus reguliavimo atveju asmuo gali naudotis bendrosiomis ikiteisminio apskundimo Komisijai ar teismui galimybėmis. Šios blanketinės nuostatos taip pat reiškia, kad asmuo gali teikti skundus ir viešojo administravimo subjektams, tačiau ne specialia ikiteisimine, o administracinės procedūros tvarka. Viešojo administravimo subjektui išnagrinėjus skundą administracinėje procedūroje, toliau dėl administracinės procedūros sprendimo asmuo galėtų teikti skundą jau ikiteisimine tvarka Komisijai ar teismui. Šį reguliavimą papildytų ir teisės aktai, kuriuose apskritai nėra nustatyta jokios apskundimo tvarkos, todėl atitinkamai, skundžiant administracinius aktus, numatytus juose, būtų taikomos bendrosios ABTĮ, AGKĮ ir VAĮ nuostatos. Atitinkamai, visa šio specialaus teisinio reguliavimo apimtis galėtų būti priskiriama į bendrąjį teisinį reguliavimą referuojančiam, t. y. iš esmės *bendrosios apskundimo tvarkos* teisinio reguliavimo modeliui.

Toliau specialiojo ir bendrojo teisinio reguliavimo koreliacijos aspektu analizuotina, kaip ir kokiais atžvilgiais minėtas specialusis reguliavimas yra susietas su ABTĮ ir AGKĮ naudojamomis išankstinės (ikiteisminės) ginčų nagrinėjimo tvarkos (privalomos ir neprivalomos) kategorijomis.

Pirmiausia šiuo aspektu galima pažvelgti, kaip ir kokiu mastu specialiuoju reglamentavimu referuojama į ABTĮ tiesiogiai įtvirtintą Komisijos, kaip bendrosios ikiteisminės institucijos, kompetenciją spręsti administracinius ginčus. Tiriant specialųjį reguliavimą, pavyko rasti, kad apskundimo tvarką šiai institucijai tiesiogiai įtvirtina bent 270 aktų specialaus pobūdžio teisės aktų. Istoriniu požiūriu reikia pažymėti, kad, reglamentuojant įvairias administracines sritis, gana ilgai nebuvo kreipiama pakankamai dėmesio į bendrojo teisinio reguliavimo nuostatas dėl Komisijos bendrojo pobūdžio kompetencijos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo srityje. Administracinių aktų ir veiksmų apskundimo galimybės Komisijai specialiaisiais aktais plačiau imtos reglamentuoti tik 2011–2016 metais¹⁴. Tačiau

¹³ Pvz., žr. Lietuvos Respublikos kolektyvinio investavimo subjektų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, nr. 74-3424; 2007, nr. 117-4772; 2011, nr. 146-6820; 2012, nr. 77-3977 (5 str. 4 d.); Lietuvos Respublikos laukinės gyvūnijos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, nr. 108-2726; 2001, nr. 110-3988; 2010, nr. 81-4218 (22 str. 11 d.); Lietuvos Respublikos nesąžiningos komercinės veiklos vartotojams draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 6-212 (23 str. 1 d.); Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, nr. 56-1648; 2004, nr. 73-2527; 2013, nr. 71-3579 (14¹ str. 24 d.); Lietuvos Respublikos visuomenės sveikatos priežiūros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 56-2225; Lietuvos Respublikos tautinio paveldo produktų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 77-3043; *Teisės aktų registras*, 2015-12-09, nr. 2015-19492 (11 str. 3 d.); Lietuvos Respublikos garantijų darbuotojams jų darbdaviui tapus nemokiam ir ilgalaikio darbo išmokų įstatymas. *Teisės aktų registras*, 2016-09-19, nr. 23708 (8 str. 6 d.) ir kt.

¹⁴ 2000–2005 m. tokių aktų buvo priimta vos 7; 2006–2010 m. – 24 (iš jų – pirmas reikšmingesnis aktas – Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos administravimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. balandžio 6 d. įsakymu Nr. 3D-153, *Valstybės žinios*, 2007, nr. 41-1562 (toliau – Administravimo taisyklės Nr. 3D-153), kurias įgyvendinant 2007–2010 m. laikotarpiu patvirtintos gairės, nustačiusios analogišką tiesioginį (12 aktų) ar nukreipiančios teisinį reguliavimą, išplėtė Komisijoje nagrinėjamų ginčų sritį). 2011–2014 m. buvo priimta

pažymėtina, kad apskundimo Komisijai galimybė nustatyta tik keliuose specialiuose įstatymuose¹⁵, o likusi dalis – poįstatyminio lygmens aktais. Dauguma jų yra ES, EEE valstybių ir valstybės paramos srityse priimti teisės aktai. Vos 60-ye aktų, priimtų kitose viešojo administravimo srityse, yra tiesiogiai nustatyta Komisijos kompetencija nagrinėti skundus. Vadinasi, specialiai reglamentuojant konkrečias viešojo administravimo sritis, įstatyminiu lygmeniu nėra linkstama eksplisitiškai įtvirtinti šios institucijos kompetenciją. Žinoma, teisinės technikos reikalavimų požiūriu visiškai pakankamas ir nukreipiamųjų nuostatų į ABTĮ įtvirtinimas, kuris aptartas prieš tai. Tačiau specialiuose aktuose nenurodant Komisijos kaip bendrosios institucijos, tai praktiniu požiūriu turi įtakos asmenų informuotumui apie šios institucijos veiklą. Asmenys yra linkę vadovautis teisės aktuose arba tiesiogiai jiems skirtame individualiame administraciniame akte nurodyta tvarka. Pastaruoju atveju lemiamu tampa aiškus apskundimo tvarkos, *inter alia*, Komisijai, nurodymas individualiuose administraciniuose aktuose, kuris savo ruožtu priklauso nuo vykdomųjų subjektų atliekamos taikomosios bendrojo teisinio reguliavimo interpretacijos. Žvelgiant į tai, nestebina, kad bylos dėl ES paramos, ypač žemės ūkio srityje, pastaruoju metu ir sudarė daugiau nei 50 proc. Komisijos nagrinėjamų skundų¹⁶, o kitose srityse dažniau kreipiamasi dėl administracinės procedūros sprendimų arba administracinių veiksmų ar neveikimo, neatsakant į tam tikrą skundą, prašymą, nei dėl kitas teises pasekmes sukeliančių individualių administracinių aktų.

Kitas ypatumas yra tai, kad tik dalyje paminėtų teisės aktų nustatomas apskundimas Komisijai ir teismui kaip *bendrasis ikiteisminio ir teismo apskundimo* modelis, t. y. nenustatoma kitų specialių subjektų, kuriems gali ar turi būti skundžiami konkrečioje viešojo administravimo srityje priimti administraciniai aktai. Kiti teisės aktai nustato tiek Komisijos, tiek kitų viešojo administravimo institucijų kompetenciją spręsti asmenų skundus (ginčus) dėl konkrečios srities administracinių aktų. Kitaip tariant, kompetencija šių ginčų neteisminio sprendimo srityje padalijama Komisijai ir kitiems specialiai nustatytiems subjektams. Siekiant iširti, kaip tai koreliuoja su ABTĮ 27 str. 1 d. ir AGKĮ 1 ir 7 str. nuostatomis dėl išimtinio specialios ginčų nagrinėjimo tvarkos pobūdžio, kuris riboja Komisijos kompetenciją, pastarasis reguliavimas nepriskirtinas šiam modeliui ir analizuotinas atskirai.

Absoliučią daugumą (daugiau kaip 500) sudaro specialaus teisinio reguliavimo aktai, kuriuose įtvirtinama speciali administracinių aktų apskundimo viešojo administravimo subjektams, kurie greta skundų ir ginčų nagrinėjimo funkcijų disponuoja viešojo administravimo įgaliojimais, tvarka. Kiekvieni požiūriu šios specialiosios normos sudaro reguliacinį branduolį, kuriame turi būti gryninamos ikiteisminės nagrinėjimo tvarkos instituto nuostatos.

52 teisės aktai. Pastaruoju laikotarpiu reikšmingas buvo kelių ES paramos administravimą ir finansavimą reguliuojančių aktų patvirtinimas (Lietuvos Respublikos finansų ministro 2014 m. spalio 8 d. įsakymas Nr. 1K-316 „Dėl Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“; *Teisės aktų registras*, 2014-10-09, nr. 2014-13940 (į kurio nustatytą reguliavimą vėliau nukreipė apie 100 poįstatyminių aktų); Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2014 m. rugpjūčio 26 d. įsakymas Nr. 3D-507 „Dėl Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 metų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“; *Teisės aktų registras*, 2014-08-26, nr. 2014-11269; Lietuvos Respublikos finansų ministro 2012 m. balandžio 11 d. įsakymas Nr. 1K-135 „Dėl 2009–2014 m. Europos ekonominės erdvės ir Norvegijos finansinių mechanizmų įgyvendinimo Lietuvoje“; *Valstybės žinios*, 2012, nr. 44-2179; 2013, nr. 13-629). 2015 ir 2016 metais teisės aktų, tiesiogiai įtvirtinančių įvairių administracinių sprendimų apskundimą Komisijai, ar nukreipiamąsias nuostatas į minėtą reguliavimą, ženkliai daugėjo: jų vien 2015 m. priimta 63, o 2016 m. – 117.

¹⁵ Pvz., žr. Lietuvos Respublikos vaikų išlaikymo fondo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 144-5464 (7 str.); Lietuvos Respublikos maitinės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 73-2517; *Teisės aktų registras*, 2016-11-16, nr. 2016-26857 (31 str.); Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, nr. 10-236; 2005, nr. 139-5008; *Teisės aktų registras*, 2016-10-17, nr. 2016-25262 (22 str.).

¹⁶ Pavyzdžiui, 2015 m. 53 proc., o 2016 m. – 57,5 proc. sudarė bylos žemės ūkio srityje (Vyriausioji administracinių ginčų komisija. *Informacija apie Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2016 m. veiklą* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-30]. Prieiga per internetą: <http://www.vagk.lt/wp-content/uploads/2017/04/VAGK-metinė-ataskaita_2016.pdf>; Vyriausioji administracinių ginčų komisija. *2015 metų veiklos ataskaita* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-30]. Prieiga per internetą: <<http://vagk.lt/wp-content/uploads/2016/02/2015-m.-Vyriausiosios-administracinių-ginčų-komisijos-veiklos-ataskaita.pdf>>.

Tiriant šių aktų referenciją bendrojo reguliavimo nuostatoms, pažymėtina, kad tik nedaugelyje teisės aktų toks apskundimas viešojo administravimo subjektui eksplicitiškai įvardijamas kaip išankstinė ar ikiteisminė (įskaitant – privalomą) ginčų nagrinėjimo tvarka. Santykinai šį teisinį reguliavimą galima priskirti *eksplicitiškai nustatytos ikiteisminės tvarkos* modeliui. Tokio reguliavimo pavyzdys galėtų būti Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo nuostatos, kuriose įtvirtinta, kad Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba yra privaloma išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucija, nagrinėjant apdraustųjų asmenų, draudėjų, socialinio draudimo išmokų gavėjų, asmens sveikatos priežiūros įstaigų skundus dėl Fondo administravimo įstaigų valstybės tarnautojų ir darbuotojų veiksmų ir sprendimų. Fondo valdybos išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka priimtas sprendimas gali būti skundžiamas teismui. Tik tie Fondo valdybos sprendimai ir veiksmai (neveikimas), kurie nėra priimti jos, kaip išankstinės ginčų nagrinėjimo institucijos, gali būti skundžiami Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai arba teismui¹⁷. Taigi šiuo atveju įstatyme aiškiai įtvirtinamas ne tik Fondo valdybos, kaip privalomos ikiteisminės ginčų nagrinėjimo institucijos, statusas, bet ir aiškiai apibrėžiamas ginčų, kuriems taikytina privaloma ikiteisminė ginčų nagrinėjimo tvarka, ratas, atskiriant nuo ginčų, kurie gali būti sprendžiami ir kitokia neteisimine tvarka, pvz., atliekant administracinę procedūrą ir (ar) teikiant skundą Komisijai¹⁸. Tačiau tokių tiesioginių ir aiškių specialaus teisinio reguliavimo nuostatų dėl privalomos ikiteisminės ginčų nagrinėjimo kompetencijos apibrėžimo ir kartu – privalomos neteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos atskyrimo nuo bendrosios apskundimo tvarkos reta ir tai bene vieninteliai tokie tiesioginės koreliacijos su ABTĮ ir AGKĮ nuostatomis pavyzdžiai. Be aptartojo reguliavimo, tiesioginės nuostatos dėl privalomos ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos įtvirtintos vos keliuose įstatymuose¹⁹. Šiuo aspektu prie tokių nuostatų galima priskirti ir teikiančias gana aiškią nukreipiančią nuorodą į būtent išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka bendrąjį teisinį reguliavimą. Pavyzdžiui, Labai retoms būklėms gydyti išlaidų kompensavimo komisijos sprendimai gali būti skundžiami sveikatos apsaugos ministro sudarytai Apeliacinei komisijai. Apeliacinės komisijos sprendimai gali būti skundžiami apygardos administraciniam teismui. Apeliacinės komisijos sprendimams apskūsti ir nagrinėti *mutatis mutandis* taikomos Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatos dėl išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijų priimtų sprendimų apskundimo ir nagrinėjimo²⁰. Teisiniam aiškumui būtų reikšmingos ir teisės aktų nuostatos,

¹⁷ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas. *Lietuvos Aidas*, 1991, nr. 107; nr. 17-447; *Valstybės žinios*, 2004, nr. 171-6295; *Teisės aktų registras*, 2016-07-15, nr. 2016-20645 (41 str. 1 d., 4–5 d.).

¹⁸ Panašus šiuo požiūriu reguliavimas nustatytas ir, pvz., Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo (*Valstybės žinios*, 2004, nr. 63-2243) 146 str., pagal kurį skundai dėl mokesčių administratoriaus (jo pareigūno) sprendimų, kurie nepriskirtini nagrinėjamiems privaloma ikiteisimine tvarka pagal įstatymo 145 str., jų nepriėmimo, taip pat skundai dėl centrinio mokesčių administratoriaus sprendimų (jų nepriėmimo), kuriais mokesčiai ginčai nesprenžiami iš esmės, nagrinėjami Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka. Be to, mokesčių mokėtojas taip pat gali naudotis kitų įstatymų jam suteikta teise šių teisės aktų nustatyta tvarka apskūsti neteisėtus mokesčių administratoriaus pareigūno veiksmus.

¹⁹ Lietuvos Respublikos neįgalųjų socialinės integracijos įstatymas. *Lietuvos Aidas*, 1991, nr. 249; nr. 36-969; *Valstybės žinios*, 1998, nr. 98-2706; 2004, nr. 83-2983 (23 str. 1–2 d.); Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1998, nr. 49-1325 (48 str. 1 d.) ir Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministro 2012 m. vasario 1 d. įsakymas Nr. V-118 „Dėl Karių nušalinimo nuo pareigų tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 18-835 (16 p.); Lietuvos Respublikos energijos išteklių rinkos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 63-3164 (29 str.); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. lapkričio 7 d. nutarimu Nr. 1747 „Dėl Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos nuostatų patvirtinimo“ (*Valstybės žinios*, 2002, nr. 109-4819) patvirtintų šios komisijos nuostatų 1 p., 10.46 p.

²⁰ Lietuvos Respublikos farmacijos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 78-3056 (59² str. 9–10 d.). Taip pat tiesioginė nuostata dėl privalomos ikiteisminės ginčų dėl nušalinimo nuo pareigų sprendimo tvarkos, įtvirtinta Karių nušalinimo nuo pareigų tvarkos aprašo 18 punkte, detalizuojant Lietuvos Respublikos Lietuvos kariuomenės drausmės statuto patvirtinimo įstatymo (*Valstybės žinios*, 1999, nr. 51-1635) 65 str. 3 d. nuostatas, *expressis verbis* įtvirtinančias privalomą ikiteisminę tvarką, pagal kurią kario ginčą išnagrinėjusio krašto apsaugos ministro priimtas sprendimas gali būti apskūstas administraciniam teismui įstatymų nustatyta tvarka per 20 dienų nuo sprendimo gavimo ar pranešimo apie jį dienos.

įtvirtinančios, kad tam tikros institucijos nėra privalomosios, o tik fakultatyvinės ikiteisminės ginčų nagrinėjimo institucijos. Tačiau specialiaisiais teisės aktais tokių aiškių eksplcitinių nuostatų beveik nėra įtvirtinama²¹.

Iš to, kas išdėstyta, galima daryti išvadą, kad administracinėje teisėje priimant specialiuosius teisės aktus ir juose įtvirtinant viešojo administravimo subjektų kompetenciją asmenų skundų ir ginčų nagrinėjimo srityje, neatkreipiamą pakankamai dėmesio į bendrojo teisinio reguliavimo nuostatose ir jų aiškinimo jurisprudencijoje įtvirtintą ikiteisminės tvarkos klasifikaciją į privalomą ir neprivalomą ikiteisminę tvarką. Tai yra, apibrėžiant šių institucijų kompetenciją, minėtuose aktuose dažniausiai nėra remiamasi ABTĮ ir AGKĮ įtvirtintomis kategorijomis, tokiomis kaip išankstinė ar ikiteisminė administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka, o tiesiog nustatomi asmenų skundų ar ginčų nagrinėjimo įgaliojimai. Atsižvelgiant į tai, daugeliu atvejų nei teoriniu, nei praktinio taikymo požiūriu minėto specialiojo teisinio reguliavimo nustatytos administracinių aktų apskundimo ir nagrinėjimo tvarkos neįmanoma iš karto priskirti ikiteisiminei. Tai, ar (ir kokiais kriterijais remiantis) ji laikytina ikiteisimine ABTĮ vartojamų kategorijų atžvilgiu, yra teisės aiškinimo dalykas. Tai kuria atitinkamą jų vertinimo problematiką teisininkams praktikams. Svarbu pažymėti, kad tuo teisinėje sistemoje nėra užtikrinamas pakankamas aiškumas ir plačiąjai visuomenei. Pabrėžiant ikiteisminės sistemos reikšmę ir paskirtį asmens teisei į teismą (teisminės gynybos prieinamumo) užtikrinti, akcentuojama, kad visuomenė turi būti informuota apie, *inter alia*, alternatyvių ginčų nagrinėjimo procedūrų pobūdį ir rizikas, susijusias su netinkamu naudojimosi šiais teisiniais gynybos būdais²². Tačiau tokios specialiųjų teisės aktų nuostatų reikalauja ikiteisminės administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos kvalifikavimo teismuose, todėl negalima teigti, kad šis poreikis yra visiškai užtikrinamas²³.

Apskundimo tvarkos viešojo administravimo subjektams reglamentavimo modeliai ir jų sąsajumas su bendrojo teisinio reguliavimo nuostatomis

Atsižvelgiant į tiesioginių nuostatų dėl apskundimo tvarkos pobūdžio trūkumą, tačiau, vertinant tai, kad asmenų skundus ir ginčus specialiuoju reguliavimu priskirta nagrinėti būtent institucijoms, turinčioms kitus administracinius įgaliojimus (skirtingai nei tai pasakytina apie Komisiją), tokią ginčų ir

²¹ Tai, kad tiekėjo pretenzijos pateikimas yra neprivaloma ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka procedūra, nustatyta Iki prekybinių pirkimų vykdymo tvarkos aprašo (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. liepos 1 d. nutarimas Nr. 709 „Dėl Iki prekybinių pirkimų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2015-07-03, nr. 2015-10843) 62 punkto nuostatomis, tačiau pažymėtina, kad šis aprašas reguliuoja ne administracinius, o civilinius viešųjų pirkimų santykius. O administracinių sprendimų apskundimo tvarkos aiškus įtvirtinimas kaip neprivalomos yra vos keliuose teisės aktuose. Pvz., žr. Lietuvos Respublikos atsinaujinančių išteklių energetikos įstatymo (*Valstybės žinios*, 2011, nr. 62-2936) 64 straipsnį, Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2012 m. sausio 24 d. įsakymu Nr. 3-53 „Dėl Baudų už traukinių eismo sutrikdymus ir kompensacijų dėl tokių trikdymų nukentėjusioms įmonėms nustatymo ir skyrimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (*Valstybės žinios*, 2012, nr. 13-579) patvirtinto aprašo (red. nuo 2016 12 14) 12 ir 17 punktus.

²² Consultative Council Of European Judges (CCJE). *Opinion No. 6 (2004) on fair trial within a reasonable time and judge's role in trials taking into account alternative means of dispute settlement, adopted 24 November 2004* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-08-01]. Prieiga per internetą: <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2004\)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true)> (13 punktas). Nors šioje nuomonėje kalbama apie mediaciją (*inter alia*, administraciniame procese), o ne apie administracinės peržiūros priemones ar (iki)/(kvazi)teisminį ginčų sprendimą, ir pastariesiems vertybinių požiūriu esant nukreiptiems į teisminę gynybos prieinamumo stiprinimą „protingo“ bylų nagrinėjimo laiko aspektu, minėtos nuostatos vienodai reikšmingos visų alternatyvių ginčų nagrinėjimo formų reguliavimui.

²³ Šiame straipsnyje nekelta uždavinio detalai išanalizuoti teisinio reguliavimo atitiktį visais teisinio aiškumo ir tikrumo aspektais, todėl platesnės analizės šiuo klausimu nepateikiama. Verta pažymėti tik tiek, kad ir VAJ 8 str. 2 d. nuostatos pagal jų turinio aiškinimą teismų praktikoje apima tik pareigą nurodyti administracinio akto apskundimo tvarką, tiksliai nurodant institucijas, kurioms aktas gali būti apskūstas, apskundimo tvarkos eiliškumą ir terminus, tačiau neapima pareigos įvardyti tokios apskundimo tvarkos pobūdį, juolab jos nesilaikymo padarinius.

skundų nagrinėjimo tvarką šios analizės tikslu pagrįsta įvardyti administracine ginčų nagrinėjimo ne teisme tvarka. Kadangi aptariamam teisiniui reguliavimu nustatoma ginčų nagrinėjimo tvarka nėra vienoda subjektų kompetencijos ir jų sprendimų tolesnio apskundimo požiūriais, gali būti išskiriamas ne vienas tokio reguliavimo modelis.

Pirmausia, siekiant išgryninti šiuos skirtumus, pažymėtina, kad nemažai specialiųjų teisės aktų (apie 240) numato apskundimą specialiam viešojo administravimo subjektui, o jo sprendimo, išnagrinėjus ginčą (skundą), apskundimą teismui. Pavyzdžiui, Bausmių vykdymo kodekse²⁴ nustatyta, kad viešųjų darbų, laisvės apribojimo, arešto, terminuoto laisvės atėmimo ir laisvės atėmimo iki gyvos galvos bausmes vykdančių institucijų ir įstaigų pareigūnų veiksmai ir sprendimai per vieną mėnesį gali būti skundžiami atitinkamą bausmę vykdančios institucijos ar įstaigos vadovui, o pastarojo sprendimas – Kalėjimų departamento direktoriui. Kalėjimų departamento direktoriaus veiksmai ir sprendimai per dvidešimt dienų nuo jų įteikimo gali būti skundžiami apygardos administraciniam teismui (183 str. 1 d., 3 d.). Tai galėtų būti įvardijama kaip *dvipakopis administracinės ir teisminės apskundimo tvarkos modelis*²⁵.

Toliau svarbu pažymėti, kad apie 200 specialiųjų teisės aktų nustato apskundimą specialiam viešojo administravimo subjektui, o jo sprendimo – teisės aktų, įstatymų ar ABTĮ nustatyta tvarka, tiesiogiai neįvardijant teismo, kaip vienintelio, galinčio spręsti ginčą dėl ankstesnės administracinės institucijos priimto sprendimo. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatyme²⁶ nustatyta, kad savivaldybės institucijos nustatyta tvarka paskirtų socialinių darbuotojų išvadas dėl asmens (šeimos) socialinių paslaugų poreikio skirti socialines paslaugas nustatymo asmuo gali apskusti savivaldybės administracijos direktoriui. Asmens (šeimos) socialinių paslaugų, finansuojamų iš valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų savivaldybių biudžetams, poreikio nustatymo ar asmens (šeimos) finansinių galimybių mokėti už jas vertinimo išvadas, sprendimus dėl šių socialinių paslaugų skyrimo asmuo (vienas iš suaugusių šeimos narių) ar jo globėjas, rūpintojas, kiti suinteresuoti asmenys gali apskusti Socialinių paslaugų priežiūros departamentui. O ginčai dėl savivaldybės institucijos, Socialinių paslaugų priežiūros departamento priimtų sprendimų (neveikimo) nagrinėjami Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka (35 str. 1 d., 3 d., 9 d.). Taip pat 2007 m. gruodžio 19 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1443²⁷ patvirtintų Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių (toliau – PAFT Nr. 1443) nustatyta, kad įgyvendinančiosios institucijos veiksmus arba neveikimą, susijusius su tam tikrais paraiškos vertinimo aspektais, pareiškėjas gali apskusti ministerijai ir (ar) kitai valstybės institucijai. Be to, pareiškėjas ir projekto vykdytojas turi teisę apskusti vadovaujančiajai institucijai (ministerijai) įgyvendinančiosios institucijos veiksmus ar neveikimą, susijusius su projekto atitikties bendriesiems atrankos kriterijams vertinimu, sprendimo dėl pažeidimo priėmimu. Pareiškėjas ar projekto vykdytojas, nesutinkantis su įgyvendinančiosios institucijos, ministerijos ir (ar) kitos valstybės institucijos ar vadovaujančiosios institucijos sprendimais, gali juos apskusti Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ABTĮ) nustatyta tvarka²⁸. Pažymėtina, kad

²⁴ Lietuvos Respublikos bausmių vykdymo kodeksas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 73-3084.

²⁵ Įvardijant šį modelį dvipakopiu, šiuo atveju neatsižvelgiama į administracinių institucijų, nagrinėjančių ginčą iki teismo, skaičių, o esminių bruožų laikoma tai, kad pastarųjų galutinius sprendimus asmuo pagal specialųjį teisės aktą gali skusti tik teismui. Administracinių pakopų skaičius gali būti aktualus tik įvertinus, kad minėtas reguliavimas yra ikiteisminio pobūdžio, ir detaliau analizuojant šį reguliavimą jo efektyvumo aspektais. Pabrėžtina, kad dvigubos ikiteisminės tvarkos negalimumas, kaip bus matyti analizuojant toliau, Lietuvos teisinėje sistemoje taikomas tik Komisijos veiklos apribojimams, ir netaikomas administracinių institucijų vykdomam ginčų nagrinėjimui, jei jis ir būtų priskiriamas ikiteisminiam ABTĮ prasme.

²⁶ Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2006-02-11, nr. 17-589.

²⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1443 „Dėl Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 4-132.

²⁸ Ten pat, p. 210–211.

toks teisinis reguliavimas kelia kitokių aiškinimo ir taikymo aspektų nei aiškesnis dvipakopis modelis. Todėl tokį teisinį reguliavimą šio tyrimo tikslais galima priskirti savarankiškam *administracinės ir bendrosios apskundimo tvarkos* modeliui.

Galiausiai, nemažai teisės aktų nustato tiek administracinę, tiek bendrąją ikiteisminę ir teisminę administracinių teisės aktų apskundimo galimybę. Pagal tokį specialųjį reguliavimą administracinio akto apskundimas gali būti nustatytas ir viešojo administravimo subjektui (arba keliems atitinkamiems subjektams), jo sprendimo, išnagrinėjus skundą (ginčą), tolesnis apskundimas Komisijai ar teismui, ir taip pat numatyta tiesioginė galimybė teikti skundą administracinių ginčų komisijai ar teismui. Toks teisinis reguliavimas nustatytas daugelyje ES paramą reglamentuojančių teisės aktų. Pavyzdžiui, pagal Lietuvos žuvininkystės sektoriaus 2014–2020 metų veiksmų programos administravimo taisykles²⁹, Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos (toliau – Agentūra) konkrečių valstybės tarnautojų ir (arba) darbuotojų veiksmus (neveikimą) pareiškėjai ir projektų vykdytojai gali apskusti Agentūros vadovui, Agentūros sprendimus, veikimą arba neveikimą – Ministerijai, Agentūros sprendimus, veikimą ar neveikimą, kuriuos Ministerija jau buvo nagrinėjusi ir priėmusi sprendimą, taip pat Agentūros priimtus sprendimus dėl pažeidimų, kurie buvo tirti Ministerijos, pareiškėjai ir projektų vykdytojai gali apskusti savo pasirinkimu ikiteisminei ginčų nagrinėjimo institucijai arba teismui, ir taip pat, nesutikdami su Agentūros ir (arba) Ministerijos sprendimais, veikimu ar neveikimu, šie asmenys gali tiesiogiai kreiptis į Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo nustatyta tvarka arba į Vilniaus apygardos administracinį teismą.

Šio pobūdžio teisinis reguliavimas galėtų būti priskiriamas *daugiapakopiam administracinės, bendrosios ikiteisminės ir teisminės tvarkos* modeliui. Esant tokiam reglamentavimui asmuo turi plačias pasirinkimo galimybes: neprivalomai kreiptis dėl ginčo (konflikto), kilusio tarp jo ir įgyvendinančios institucijos (t. y. paramos administratoriaus), sprendimo į ministeriją. Be to, asmuo gali tiesiogiai arba būdamas nepatenkintas ministerijos sprendimu dėl ginčo, kreiptis tiek į Komisiją, tiek į teismą. Asmens pasirinkimo teisė neabejotinai rodo, kad šiuo atveju ministerija nėra nustatyta kaip privaloma institucija, tačiau toks reguliavimas vis dėlto neteikia pakankamai aiškių nuostatų dėl šios neprivalomos procedūros pobūdžio. Be abejo, jei tokia asmenų skundų ir ginčų nagrinėjimo tvarka būtų vertinama kaip ikiteisminė, ji būtų neprivalomo pobūdžio, tačiau pažymėtina, kad atitinkamos tvarkos neprivalomumas nebūtinai suponuoja, jog ji laikytina išankstine ginčų nagrinėjimo tvarka ABTĮ nuostatų atžvilgiu. Neprivalomo pobūdžio, kaip jau analizuota, yra ir administracinė procedūra, todėl tokio reguliavimo nuostatomis kvalifikuoti reikalingi papildomi kriterijai.

Be to, kas išdėstyta, aptariant šį reguliavimo modelį svarbu pažymėti kelis papildomus aspektus. Pirma, kompetencija nagrinėti asmenų skundus ir ginčus tokiuose aktuose gali būti nustatyta ne vienai viešojo administravimo institucijai, t. y. administracinį ginčų nagrinėjimą gali sudaryti ne viena, o daugiau skundo administracinio nagrinėjimo pakopų. Pavyzdžiui, Administravimo taisyklėse Nr. 3D-507³⁰ galima įžvelgti 2 pasirinkimus / pakopas: 1) Nacionalinės mokėjimo agentūros tarnautojų veiksmų apskundimą šios agentūros vadovui; 2) Agentūros veiksmų apskundimą vadovaujančiajai institucijai (dažniausiai Žemės ūkio ministerijai). Šalia to Agentūros veiksmų apskundimas (tiesiogiai ar po nagrinėjimo Ministerijoje) nustatytas ikiteisminei institucijai (Komisijai) ar teismui. Kurios iš šių pakopų yra administracinė procedūra, o kurios – ikiteisminė ginčų nagrinėjimo tvarka, yra teisės aiškinimo klausimas.

²⁹ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2015 m. vasario 9 d. įsakymas Nr. 3D-75 „Dėl Lietuvos žuvininkystės sektoriaus 2014–2020 metų veiksmų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2015-02-12, nr. 2015-02125.

³⁰ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2014 m. rugpjūčio 26 d. įsakymas Nr. 3D-507 „Dėl Lietuvos kaimo plėtos 2014–2020 metų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2014-08-26, nr. 2014-11269.

Antra, administracinės ir bendrosios išteisminės pakopos santykis gali būti įvairiai reglamentuojamas. Dažniausiai asmuo turi fakultatyvią pasirinkimo galimybę tiek kreiptis į administracinę instituciją, tiek į Komisiją, arba pastarajai skųsti administracinės institucijos priimtą sprendimą, išnagrinėjus asmens skundą. Tačiau yra ir kitokių nuostatų, kuriomis, matyt, stengtasi aiškiau reglamentuoti apskundimo tvarką, tačiau keliant naujų neaiškumų. Pavyzdžiui, pagal naujausią PAFT Nr. 1K-316 redakciją, numatoma asmens pasirinkimo galimybė paramos administratoriaus sprendimus skųsti Komisijai ar ministerijai. Tačiau skirtingai nei daugelyje iki šiol patvirtintų paramą reguliuojančių aktų, ministerija įvardijama išteisimine institucija (nors greta numatoma, kad ji nagrinėja skundus VAĮ nustatyta tvarka). Be to, jei ministerija, išnagrinėjusi asmens skundą, jo netenkintų, jos sprendimas galėtų būti skundžiamas teismui (o ne Komisijai). Jei ministerija tenkintų asmens skundą, o administruojanti institucija vėl priimtų neigiamą sprendimą asmens atžvilgiu, tada dėl jo (pabrėžtina, priimto toje pačioje ginčų kategorijoje, ir net dėl to paties asmens) asmuo galėtų kreiptis į Komisiją ar į teismą (Ministerija antrą kartą asmens skundo nenagrinėtų). Tokios nuostatos keltų klausimą, ar šiomis nuostatomis tos pačios kategorijos ginčams spręsti yra nustatytos dvi išteisminės institucijos: Ministerija (specialioji) nustatyta kaip gretutinė Komisijai (bendrajai) lygiavertė išteisminė institucija? Kompetencijos paskirstymo tarp jų modelis, nustatant, kad asmuo tam tikrais atvejais gali kreiptis tik į vieną ar į kitą išteisminę instituciją, nėra pagrįstas įstatymo nuostatomis, bet išimtinai vidine administracine problematika, kad paramą administruojanti institucija sprendimus dėl paramos priima savarankiškai ir nėra įpareigota vykdyti Ministerijos sprendimus. Pastaroji, nors ir įvardijama išteisimine, gali tik įpareigoti persvarstyti paraišką, tačiau asmens skundo reikalavimų ir paties ginčo, kurio objektas – paramos suteikimas, tuo būdu neišsprendžia iš esmės. Vadinasi, apskundimo tvarkos reguliavimo įvairovė yra veikiamą išimtinai viešojo administravimo sistemos faktorių, ir to rezultatas – asmenims įvairiose neteisminėse teisinių gynybos stadijose suteikiamos nevienodos garantijos³¹.

Trečia, skundus ir ginčus ne teismo tvarka gali būti priskiriama nagrinėti specialiai *ad hoc* ar nuolatinei įsteigtoms institucijoms (įvairioms apeliacinėms ar ginčų nagrinėjimo komisijoms³²). Jos yra specialiai tam sudarytos ir be ginčų nagrinėjimo kitų įgaliojimų nevykdo³³. Tačiau, nepaisant to, jos

³¹ Šiame straipsnyje minėta problematika tik konstatuojama. Tačiau jai spręsti būtina detalesnė analizė, vertinanti ginčų nagrinėjimo administracinėse institucijose taikomus teisinius standartus, jų sprendimų dėl ginčo pobūdį ir vertinant atitinkamos sistemos efektyvumą. Tik paskui būtų galima spręsti, kiek neteisminių gynybos būdų konkrečioje ginčų srityje reikėtų tam, kad asmens teisės į teisinę gynybą įgyvendinimas joje būtų efektyvus ir nepažeistų jo teisės į teismą. Būtų galima tik preliminariai įžvelgti, kad apskundimo Ministerijai ir Komisijai nustatymas, kaip šiuo atveju, nesudaro prielaidų asmeniui siekti ginčą išspręsti iš esmės išteisminėje stadijoje vienu kartu (etapu), o suponuoja jo pakartotinio ginčo kilimo galimybę. Galimai tokia problema būtų sprendžiama ir tuo būdu, kad ministerijoms būtų suteikiami įgaliojimai iš esmės šalinti asmenų teisių pažeidimą (t. y. priimti sprendimą iš esmės, įpareigojant skirti paramą), ir tada nustatant jas (o ne Komisiją) kaip specialias išteismines šios srities institucijas. Priešingu atveju, Ministerijos kompetencija neturėtų būti reglamentuojama ir vertinama kaip išteisminė, aiškiai ją numatant kaip administracinę procedūrą ir (o tai dar svarbiau) – aiškiai asmenims nurodant Ministerijos, kaip ginčą sprendžiančios institucijos, kompetencijos ribas (t. y., kad ji neturi teisės panaikinti Agentūros sprendimo ir įpareigoti skirti paramą), kad asmuo žinotų jo kreipimosi į tokią instituciją padarinius ir galimą jo teisių gynybos rezultata, ir galėtų tinkamai pasirinkti, į kurią instituciją (ministeriją ar Komisiją) jam verta kreiptis.

³² Pvz., žr. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2008 m. sausio 4 d. įsakymą Nr. A1-2 „Dėl Ginčų komisijos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 9-324 (2 p.).

³³ Pvz., žr. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2004 m. kovo 1 d. įsakymu Nr. ISAK-286 (*Valstybės žinios*, 2004, nr. 46-1538) patvirtinto Valstybinės kalbos mokėjimo egzaminų organizavimo ir vykdymo tvarkos aprašo 50 punktą. Valstybinės kalbos mokėjimo kvalifikavimo komisijos pirmininkas per 5 darbo dienas nuo kandidato prašymo pateikimo sušaukia komisiją apeliacijai nagrinėti, o su komisijos išvadomis nesutinkantis kandidatas turi teisę kreiptis į egzaminų priežiūrą vykdančias institucijas. Atitinkamas reguliavimas nustatytas ir vėlesnio laikotarpio aktais, pvz., Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. kovo 9 d. nutarimas Nr. 289 „Dėl Valstybinių mokslinių tyrimų institutų veiklos išorinio vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2011, nr. 32-1500 (27 p.). Tačiau pastaruoju atveju apeliacinė komisija priima tik patariamuosius sprendimus: švietimo ir mokslo ministras, atsižvelgdamas į apeliacinės komisijos pasiūlymą, priima sprendimą skundo netenkinti arba jį tenkinti, o ministro sprendimas toliau gali būti skundžiamas Komisijai ar teismui (29–31 p.).

steigiamos žinybiniu lygmeniu viešojo administravimo sistemos ribose. Atitinkamai, ginčų nagrinėjimo tokiose institucijose tvarka gali būti nevienodai vertinama jos priskyrimo ikiteisminei ginčų nagrinėjimo ne teisme tvarkai požiūriu. Taip pat jų kompetencija dėl ginčo nebūtinai yra sprendžiamojo pobūdžio ir jų priimami sprendimai gali būti vertinami tik kaip tarpiniai ir procedūriniai aktai³⁴. Tokiu atveju asmenų skundų nagrinėjimas tokiose institucijose, matyt, apskritai negalėtų būti laikomas nei išankstiniu ginčų nagrinėjimu ne teismo tvarka, nei administracine procedūra VAI III skirsnio nuostatų prasme. Atitinkamai tokių institucijų (komisijų) veikla gali būti reglamentuojama įvairiai, o vertinant, ar jos veikia kaip ikiteisminės institucijos pagal ABTĮ, būtinas sisteminis aiškinimas.

Kadangi, apibrėžiant šių administracinių institucijų kompetenciją, specialiuose aktuose nėra naudojamos ABTĮ ir AGKĮ įtvirtintomis kategorijomis, visuose trijuose paskutiniuose teisinio reguliavimo modeliuose tai, ar apskundimo tvarka būtent viešojo administravimo subjektui būtų priskirtina privalomai ar neprivalomai ikiteisminei ginčų nagrinėjimo tvarkai ABTĮ nuostatų prasme, priklauso nuo teisės aiškinimo. Toks aiškinimas savo ruožtu lemtų ir AGKĮ nuostatų taikymo apimtį, vertinant Komisijos kompetenciją nagrinėti skundus, nes būtent specialaus teisinio reguliavimo nuostatomis, pagal pačiame AGKĮ nustatytas išimtis ir pagal *lex specialis derogat legi generali* taisyklę yra ribojama Komisijos bendroji ikiteisminė kompetencija nagrinėti skundus.

Neteisminės apskundimo tvarkos specialaus teisinio reguliavimo nuostatų sąsajumas su VAI įtvirtinta administracinės procedūros kategorija

Kiekvienos viešojo administravimo institucijos veiklą reglamentuojančiuose aktuose yra nustatyta bendrojo pobūdžio funkcija nagrinėti asmenų prašymus ir skundus jos kompetencijai priskirtose srityse. Šios funkcijos nustatymas kyla iš VAI 14 straipsnio ir III skirsnio, reglamentuojančio administracinę procedūrą, nuostatų. Konkrečios kompetencijos sritys nustatomos būtent specialiaisiais teisės aktais, reglamentuojančiais konkrečią atitinkamai institucijai pavestą viešojo administravimo sritį. Atitinkamai, ar specialiaime teisės akte numatyta funkcija nagrinėti asmenų skundus konkrečioje srityje yra specialioji ikiteisminio ginčų nagrinėjimo funkcija (jei eksplicitiškai tokia nėra įvardijama), ar tai yra minėta bendroji administracinė skundų nagrinėjimo kompetencija, priklauso nuo sisteminio aiškinimo ne tik ABTĮ, bet ir VAI atžvilgiu.

Aptariant specialių teisės aktų susietumą su VAI nustatytu teisiniu reguliavimu, pažymėtina, kad specialią administracinę apskundimo tvarką numatantis reguliavimas, išskyrus priskirtiną eksplicitiškai įvardytos ikiteisminės tvarkos modeliui, neteikia pakankamų nuostatų dėl administracinės ginčų nagrinėjimo tvarkos pobūdžio. Dažniausiai nei įstatymų, nei poįstatyminių teisės aktų nėra nustatytos jokios specialios asmenų skundų nagrinėjimo procedūros. Kita vertus, ir tiesioginių nuostatų, kad as-

³⁴ Pvz., Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. 1K-033 „Dėl Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemonių ir projektų, finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 19-599; Nr. 93-3421) (redakcija iki 2005 m.). Šiose taisyklėse nustatyta, kad tarpinė ir vadovaujančioji institucijos, kurioms suteikta kompetencija nagrinėti asmenų skundus dėl įgyvendinančiosios institucijos veiksmų ir sprendimų, šiems skundams nagrinėti gali sudaryti *nepriklausomas* skundų nagrinėjimo komisijas (127–131 p.). Tačiau galutinius sprendimus dėl skundų nagrinėjimo priima tarpinė ar vadovaujančioji institucija. Analogiškas reguliavimas nustatytas ir kitose paramos taisyklėse, pvz., pagal Administravimo taisyklių Nr. 3D-153 217 p., Administravimo taisyklių Nr. 3D-507 204 p., Lietuvos žuvininkystės sektoriaus 2014–2020 metų veiksmų programos administravimo taisyklių 200 p., skundams nagrinėti Agentūra ir (arba) Ministerija gali sudaryti specialią komisiją, tokia komisija veikia pagal jos patvirtintą darbo reglamentą. Tokių komisijų veikla gali būti ir detaliau reglamentuojama, deleguojant joms sprendimų priėmimo įgaliojimus, pvz., kaip tai numato Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. gruodžio 2 d. įsakymu Nr. A1-308 „Dėl Projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento 1.5, 2.1, 2.2, 2.3 priemones, atrankos organizavimo ir paramos skyrimo bei nutraukimo vidaus tvarkos aprašo patvirtinimo“ (*Valstybės žinios*, 2006, nr. 1-10) patvirtinto aprašo 128 punktus.

menų skundai tokiuose specialiai nustatytuose viešojo administravimo subjektuose nagrinėjami būtent administracinės procedūros tvarka, o ne ikiteismine tvarka, aptariamuose specialiuose teisės aktuose nėra. Paprastai procedūrinis požiūris specialusis teisinis reguliavimas apsiriboja nuostatomis dėl galimų priimti sprendimų pobūdžio ir jų privalomumo, ar, atvirkščiai, – rekomendacinio, siūlomojo pobūdžio. Tik nedaugelis specialiai įsteigtų ginčų nagrinėjimo institucijų vadovaujasi specialiai patvirtintomis ginčų nagrinėjimo procedūromis³⁵. Net ir jų nuostatomis kai kuriais atvejais referuojama ir į VAĮ administracinės procedūros nuostatas³⁶.

Šiuo požiūriu svarbu pažymėti, kad apie 130 teisės aktų, nustatančių apskundimo galimybę viešojo administravimo subjektams, tam tikru aspektu referuoja į VAĮ nuostatas. Pavyzdžiui, gali būti tik lakoniškai nurodoma, kad asmuo gali apskusti administracinę aktą, ir specialusis viešojo administravimo subjektas, gavęs tokį pareiškėjo skundą, nagrinėja jį VAĮ nustatyta tvarka ir (ar) terminais³⁷. Svarbu pažymėti, kad tokios nukreipiamosios nuorodos į VAĮ bendrąjį reguliavimą gali būti įtvirtinamos visus tris reguliavimo modelius įtvirtinančiuose aktuose. Pavyzdžiui, administracinės ir teisminės apskundimo tvarkos modelio reguliavimą atitinkančioje ginčų atitikties įvertinimo srityje apeliacijos dėl Nacionalinio akreditacijos biuro sprendimų, susijusių su akreditacija, nagrinėjamos specialioje Atitikties įvertinimo apeliacinėje komisijoje Lietuvos Respublikos viešojo administravimo nustatyta tvarka³⁸. Administracinės ir bendrosios apskundimo tvarkos modelio reguliavimą nustatančiose PAFT Nr. 1443 įtvirtinta, kad pareiškėjai ir projektų vykdytojai turi teisę apskusti įgyvendinančiosios institucijos, ministerijos ir (ar) kitos valstybės institucijos, vadovujančiosios ir tvirtinančiosios institucijų veiksmus arba neveikimą, susijusius su paraiškų vertinimu, atranka, sprendimo dėl finansavimo arba nefinansavimo priėmimu ir projekto įgyvendinimu, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka (209 p.). Po šios nuostatos sistemiskai įtvirtintos normos, kad tiek ministerija ar kita valstybės institucija, tiek vadovujančioji institucija pareiškėjo arba projekto vykdytojo skundą, pateiktą jų kompetencijai priskirtu ginčo dalyku, nagrinėja vėlgi – VAĮ nustatyta tvarka (210–211 p.).

³⁵ Pvz., žr. Ginčų dėl neįgalumo lygio ir darbingumo lygio nustatymo nagrinėjimo tvarkos aprašą, patvirtintą Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. birželio 17 d. įsakymu Nr. A1-171 (*Valstybės žinios*, 2005, nr. 79-2879); Centrinės darbo medicinos ekspertų komisijos nuostatus, patvirtintus Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2007 m. sausio 16 d. įsakymu Nr. V-37 (*Valstybės žinios*, 2008, nr. 14-479); Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos darbo reglamentą, patvirtintą Kalėjimų departamento prie Teisingumo ministerijos direktoriaus 2006 m. sausio 27 d. įsakymu Nr. 4/07-31 (*Valstybės žinios*, 2006, nr. 13-473). Šiuo aspektu pažymėtina, kad daugiau specialiųjų ginčų nagrinėjimo procedūrinių nuostatų patvirtinta reglamentuojant ne administracinio, o civilinio pobūdžio skundų nagrinėjimą, tačiau jos nėra šio straipsnio tyrimo dalykas.

³⁶ Pvz., pagal Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2010 m. vasario 10 d. įsakymu Nr. V-105 (*Valstybės žinios*, 2010, nr. 21-1008; 2013, nr. 73-3688; *Teisės aktų registras*, 2015-02-26, nr. 2015-02974; 2015-12-31, nr. 2015-21160) patvirtinto minėtos komisijos darbo reglamento 2 punktą Apeliacinė komisija savo veikloje vadovaujasi <...> Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymu (nors 24 p. nustatyta, kad jos sprendimai išsprendus ginčą dėl Komisijos ir Išlaidų kompensavimo komisijos priimtų sprendimų gali būti skundžiami apygardos administraciniam teisnui, *mutatis mutandis* taikant ABTĮ nuostatas dėl išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka). Taip pat Išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka taisyklių, patvirtintų Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos direktoriaus 2008 m. kovo 18 d. įsakymu Nr. V-131 (*Valstybės žinios*, 2008, nr. 37-1359), 3, 5, 22, 24, 26 punktuose numatoma, kad VAĮ nuostatos taikytinos šių ginčų nagrinėjimo procese.

³⁷ Pvz., Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių Nr. 1443 209, 211 p.; Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2010 m. birželio 28 d. įsakymas Nr. A1-297 „Dėl Projektų, finansuojamų įgyvendinant Europos pabėgėlių fondo ir Europos fondo trečiųjų šalių piliečių integracijai programas, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 78-4045 (52-54 p.); Lietuvos Respublikos energetikos ministro 2015 m. spalio 29 d. įsakymas Nr. 1-250 „Dėl Europos infrastruktūros tinklų priemonės energetikos sektoriaus projektams įgyvendinti Lietuvos Respublikoje administravimo taisyklių patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2015-10-29, nr. 2015-17070 (44, 46 p.).

³⁸ Lietuvos Respublikos atitikties įvertinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1998, nr. 92-2542; 2011, nr. 40-1919 (22 str. 1 d.), Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2015 m. balandžio 16 d. įsakymas Nr. 4-224 „Dėl Atitikties įvertinimo apeliacinės komisijos nuostatų patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2015-04-16, nr. 2015-05836 (Nuostatų 5 p.).

Daugiapakopiame modelyje, pvz., pagal Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondo projektų administravimo ir finansavimo taisyklės³⁹, asmuo tarpinės (Europos socialinio fondo agentūros) ir vadovaujančios (Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos) institucijų sprendimus ar veiksmus (neveikimą) skundžia Komisijai ar teismui (296 p.). Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija nagrinėja asmens skundą dėl Europos socialinio fondo agentūros sprendimų VAI nustatyta tvarka, o ministerijos sprendimų apskundimas numatytas teismui (297 p.).

Tiesioginė nuoroda į VAI nustatytą reguliavimą gana aiškiai nurodytų, kad tokiais atvejais administracinių aktų apskundimo tvarka specialiajam viešojo administravimo subjektui atitinka administracinės procedūros nuostatas, nes VAI nenumato jokios kitos tvarkos, skirtos asmenų skundams dėl viešojo administravimo subjektų sprendimų nagrinėti, negu administracinę procedūrą. Tai nedviprasmiškai matoma iš VAI 19 str. 1 d. nustatyto administracinės procedūros apibrėžimo. Vis dėlto, neįtvirtinant aiškių nuostatų dėl administracinės procedūros vykdymo, vien minėta nuoroda į VAI, sistemai aiškinant teisinio reguliavimo nuostatas, nebūtinai gali būti lemiama apibrėžiant apskundimo tvarkos pobūdį.

Išvados

1. Teisinis reguliavimas, tam tikrose skirtingose administracinių ginčų srityse įtvirtinantis specialias nuostatas dėl neteisminių asmens teisių gynimo būdų, iš dalies yra poįstatyminio pobūdžio. Šio poįstatyminio reguliavimo nustatymas visais atvejais turėtų būti pagrįstas teisėtumo principu ir bendrosiomis ABTĮ ir AGKĮ nuostatomis, kad specialią ikiteisminio ginčų nagrinėjimo tvarką gali nustatyti tik įstatymai. Administracinių ginčų ikiteisminio nagrinėjimo tvarkos nustatymo teisėkūros įgaliojimų plačios apimtys delegavimas gali kelti potencialių ir realių problemų dėl administracinių ginčų nagrinėjimo reguliavimo aiškumo ir apibrėžtumo. Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto nuostatų aiškumui ir konsolidavimui būtų reikšmingi specialaus teisinio reguliavimo pokyčiai, siaurinant teisėkūros įgaliojimų dėl šios tvarkos esminių nuostatų nustatymo delegavimą viešojo administravimo institucijoms, o minėtas nuostatas įtvirtinant bendruosiuose teisės aktuose.
2. Santykinai mažesnėje dalyje specialaus teisinio reguliavimo, įtvirtinančio administracinių aktų, veiksmų ir neveikimo apskundimo tvarkos nuostatas, yra referuojama į bendrąjį teisinį reguliavimą, tiesiogiai šią tvarką įvardijant ikiteisimine (privaloma ar neprivaloma), arba teikiant nukreipiamąsias nuostatas į ABTĮ, AGKĮ ar VAI. Didesnėje dalyje specialiųjų teisės aktų savarankiškai įtvirtinama minėta apskundimo tvarka konkrečioje viešojo administravimo srityje, ir ši funkcija pavedama tam tikriems viešojo administravimo subjektams. Taigi reguliaciniu požiūriu šioje vyraujančioje dalyje specialaus norminio reguliavimo yra atsiribojama nuo bendrųjų ikiteisminio ginčų nagrinėjimo ir administracinės procedūros kategorijų.
3. Specialiuosiuose teisės aktuose įtvirtinti apskundimo tvarkos reguliavimo modeliai įvairiai derina administracinio, bendrojo ikiteisminio Komisijoje ir teismo administracinių aktų apskundimo galimybes. Tačiau šis reglamentavimas neteikia pakankamo aiškumo dėl specialiai nustatytos ginčų nagrinėjimo tvarkos pobūdžio ir dažniausiai jį būtina aiškinti bendruosiuose aktuose įtvirtintų kategorijų atžvilgiu. Dėl to ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institutas nėra pakankamai apibrėžtas pozityviosios teisės nuostatomis, o esminis vaidmuo aiškinant teises normatyvines šio instituto charakteristikas tenka teismų praktikai.

³⁹ Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2015 m. gegužės 22 d. įsakymas Nr. A1-288 „Dėl Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondo projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2015-05-26, nr. 2015-08044.

LITERATŪRA

Teisės aktai

Istatymai

1. Lietuvos Respublikos bausmių vykdymo kodeksas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 73-3084.
2. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas. *Lietuvos Aidas*, 1991, nr. 107; *Valstybės žinios*, 1991, nr. 17-447; 2004, nr. 171-6295; *Teisės aktų registras*, 2016, nr. 2016-20645.
3. Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas. *Lietuvos Aidas*, 1991, nr. 249; *Valstybės žinios*, 1991, nr. 36-969; 1998, nr. 98-2706; 2004, nr. 83-2983.
4. Lietuvos Respublikos laukinės gyvūnijos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, nr. 108-2726; 2001, nr. 110-3988; 2010, nr. 81-4218.
5. Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1998, nr. 49-1325.
6. Lietuvos Respublikos atitikties įvertinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1998, nr. 92-2542; 2011, nr. 40-1919.
7. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-308; 2000, nr. 85-2566; *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, nr. 2016-16849.
8. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-310; *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, nr. 2016-16850.
9. Lietuvos Respublikos Lietuvos kariuomenės drausmės statuto patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 51-1635.
10. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 60-1945; 2006, nr. 77-2975.
11. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, nr. 10-236; 2005, nr. 139-5008; *Teisės aktų registras*, 2016, nr. 2016-25262.
12. Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, nr. 56-1648; 2004, nr. 73-2527; 2013, nr. 71-3579.
13. Lietuvos Respublikos visuomenės sveikatos priežiūros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 56-2225.
14. Lietuvos Respublikos kolektyvinio investavimo subjektų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, nr. 74-3424; 2007, nr. 117-4772; 2011, nr. 146-6820; 2012, nr. 77-3977.
15. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 63-2243.
16. Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 73-2517; *Teisės aktų registras*, 2016-11-16, nr. 2016-26857.
17. Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 17-589.
18. Lietuvos Respublikos farmacijos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 78-3056.
19. Lietuvos Respublikos Vaikų išlaikymo fondo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 144-5464.
20. Lietuvos Respublikos tautinio paveldo produktų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 77-3043; *Teisės aktų registras*, 2015, nr. 2015-19492.
21. Lietuvos Respublikos nesąžiningos komercinės veiklos vartotojams draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 6-212.
22. Lietuvos Respublikos atsinaujinančių išteklių energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2011, nr. 62-2936.
23. Lietuvos Respublikos energijos išteklių rinkos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 63-3164.
24. Lietuvos Respublikos garantijų darbuotojams jų darbdaviui tapus nemokiam ir ilgalaikio darbo išmokų įstatymas. *Teisės aktų registras*, 2016, nr. 23708.

Pojstatyminiai aktai

25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. lapkričio 7 d. nutarimas Nr. 1747 „Dėl Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 109-4819.
26. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. 1K-033 „Dėl Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemonių ir projektų, finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 19-599; nr. 93-3421.

27. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2004 m. kovo 1 d. įsakymas Nr. ISAK-286 „Dėl Valstybinės kalbos mokėjimo ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos pagrindų egzaminų organizavimo ir vykdymo“. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 46-1538

28. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. birželio 17 d. įsakymas Nr. A1-171 „Dėl Ginčų dėl neįgalumo lygio ir darbingumo lygio nustatymo nagrinėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 79-2879.

29. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. gruodžio 2 d. įsakymas Nr. A1-308 „Dėl Projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento 1.5, 2.1, 2.2, 2.3 priemonės, atrankos organizavimo ir paramos skyrimo bei nutraukimo vidaus tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 1-10.

30. Kalėjimų departamento prie Teisingumo ministerijos direktoriaus 2006 m. sausio 27 d. įsakymas Nr. 4/07-31 „Dėl Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 13-473.

31. Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos 2006 m. kovo 24 d. įsakymas Nr. 1K-41 „Dėl Asmens sveikatos priežiūros įstaigų, vaistinių bei kitų įmonių ir įstaigų, sudariusių sutartis su Valstybine ligonių kasa prie Sveikatos apsaugos ministerijos ar teritorinėmis ligonių kasomis, kontrolės tvarkos aprašo“. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 38-1371.

32. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2007 m. sausio 16 d. įsakymas Nr. V-37 „Dėl Centrinės darbo medicinos ekspertų komisijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 14-479.

33. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. balandžio 6 d. įsakymas Nr. 3D-153 „Dėl Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2007, nr. 41-1562.

34. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1443 „Dėl Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 4-132.

35. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos direktoriaus 2008 m. kovo 18 d. įsakymas Nr. V-131 „Dėl Išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 37-1359.

36. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2008 m. sausio 4 d. įsakymas Nr. A1-2 „Dėl Ginčų komisijos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 9-324.

37. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2010 m. vasario 10 d. įsakymas Nr. V-105 „Dėl Apeliacinės komisijos skundams dėl Ligoninių vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių kompensavimo ir Labai retų žmogaus sveikatos būklių gydymo išlaidų kompensavimo komisijų sprendimų nagrinėti darbo reglamento patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 21-1008; 2013, nr. 73-3688; *Teisės aktų registras*, 2015-02-26, nr. 2015-02974; 2015-12-31, nr. 2015-21160.

38. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2010 m. birželio 28 d. įsakymas Nr. A1-297 „Dėl Projektų, finansuojamų įgyvendinant Europos pabėgėlių fondo ir Europos fondo trečiųjų šalių piliečių integracijai programas, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 78-4045.

39. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. kovo 9 d. nutarimas Nr. 289 „Dėl Valstybinių mokslinių tyrimų institutų veiklos išorinio vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2011, nr. 32-1500.

40. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2012 m. sausio 24 d. įsakymas Nr. 3-53 „Dėl Baudų už traukinių eismo sutrikdymus ir kompensacijų dėl tokių trikdymų nukentėjusioms įmonėms nustatymo ir skyrimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 13-579.

41. Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministro 2012 m. vasario 1 d. įsakymas Nr. V-118 „Dėl Karių nušalinimo nuo pareigų tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 18-835.

42. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2012 m. balandžio 11 d. įsakymas Nr. 1K-135 „Dėl 2009–2014 m. Europos ekonominės erdvės ir Norvegijos finansinių mechanizmų įgyvendinimo Lietuvoje“. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 44-2179; 2013, nr. 13-629.

43. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2014 m. rugpjūčio 26 d. įsakymas Nr. 3D-507 „Dėl Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 metų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2014-08-26, nr. 2014-11269.

44. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2014 m. spalio 8 d. įsakymas Nr. IK-316 „Dėl Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2014-10-09, nr. 2014-13940.

45. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2015 m. vasario 9 d. įsakymas Nr. 3D-75 „Dėl Lietuvos žuvininkystės sektoriaus 2014–2020 metų veiksmų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2015-02-12, nr. 2015-02125.

46. Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2015 m. balandžio 16 d. įsakymas Nr. 4-224 „Dėl Atitikties įvertinimo apeliacinės komisijos nuostatų patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2015-04-16, nr. 2015-05836.

47. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2015 m. gegužės 22 d. įsakymas Nr. A1-288 „Dėl Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondo projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2015-05-26, nr. 2015-08044.

48. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. liepos 1 d. nutarimas Nr. 709 „Dėl Ikiprekybinių pirkimų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2015-07-03, nr. 2015-10843.

49. Lietuvos Respublikos energetikos ministro 2015 m. spalio 29 d. įsakymas Nr. 1-250 „Dėl Europos infrastruktūros tinklų priemonės energetikos sektoriaus projektams įgyvendinti Lietuvos Respublikoje administravimo taisyklių patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2015-10-29, nr. 2015-17070.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktrina

50. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 181-6708.

51. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2006 m. sausio 16 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 7-254.

52. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2013 m. vasario 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2013, nr. 19-938.

Specialioji literatūra

53. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Europos teisės įtaka veiksmingos teisinės gynybos principui Lietuvos teisėje. Iš *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisei sistemai*. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2014, p. 395–421.

54. PAŠKEVIČIENĖ, L. „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: bendrosios normatyvinės charakteristikos“. *Teisė*, 2018, t. 108, p. 70–83.

Praktinė ir rekomendacinė medžiaga

55. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. kovo 4 d. sprendimas administraciniame byloje Nr. I-492-4-13. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis „Administracinė jurisprudencija“*, 2013, 25, p. 58–78.

56. Seimo kontrolierius. 2014 m. liepos 4 d. pažyma Nr. 4D-2013/1-52.

57. Vyriausioji administracinių ginčų komisija. *Informacija apie Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2016 m. veiklą* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-30]. Prieiga per internetą: <http://www.vagk.lt/wp-content/uploads/2017/04/VAGK-metinė-ataskaita-_2016.pdf>.

58. Vyriausioji administracinių ginčų komisija. *2015 metų veiklos ataskaita* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-30]. Prieiga per internetą: <<http://vagk.lt/wp-content/uploads/2016/02/2015-m.-Vyriausiosios-administracinių-ginčų-komisijos-veiklos-ataskaita.pdf>>.

59. Consultative Council Of European Judges (CCJE). *Opinion No. 6 (2004) on fair trial within a reasonable time and judge's role in trials taking into account alternative means of dispute settlement, adopted 24 November 2004* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-08-01]. Prieiga per internetą: <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2004\)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true)>.

PRE-TRIAL RESOLUTION OF ADMINISTRATIVE DISPUTES IN LITHUANIA: SUBSTANTIVE ASPECTS OF SPECIAL LEGAL PROVISIONS

Laura Paškevičienė

S u m m a r y

In Lithuanian legal system, administrative out-of-court dispute resolution is vastly regulated by the provisions of special legislation in separate fields of administrative law. Commonly here the administrative dispute resolution is legally assigned to the administrative bodies performing public administration.

In previous article having examined that, in the provisions of general laws, the legal category of the pre-trial administrative dispute resolution is described especially concisely, providing it should be established by the law, but lacks further qualitative criteria to the whole system and relies on the lawmaking in those specific public administration spheres, now the author continuously seeks to investigate special legal provisions regulating the legal administrative out-of-court dispute resolution. This research is focused on estimating the legal clarity of these provisions and the level of their harmonization with general legal provisions of the pre-trial administrative dispute resolution, and the ascription of the specific dispute resolution type to the latter resolution process, or administrative procedures. Therefore, the author analyzes the character of the specific regulation particularly in the matter of their position in the hierarchy of law and different regulative models of the dispute resolution, according to the clarity of the reference to common provisions, the dispute resolving subjects and the binding or facultative stages of dispute resolution. The analysis is based on quantitative and qualitative evaluation of the special regulation.

The author comes to conclusions that, in various fields of administrative regulation, the specific legal provisions of the administrative dispute resolution are established in sub-statutory legal regulation, which under the principle of legality in all cases should not contradict the statute provisions, inter alia, the statutory provisions, which require that the pre-trial dispute resolution should be established by the law. The vast delegation of legislation in this sphere can potentially and really impose problems of the clarity and certainty of the legal regulation of the pre-trial administrative dispute resolution. The reduction of the delegated legislation, and instead, increasing and expanding the regulation of the pre-trial administrative dispute resolution by general laws would be eligible in order to achieve overall legal clarity and consolidate the legal regulation of the pre-trial administrative dispute resolution. Also, it is concluded that the less part of the researched special legal regulation refers to the general regulation, directly pointing to the category of the pre-trial administrative dispute resolution as described in the Law on Administrative Proceedings or redirecting to the provisions of the latter, or the Laws on Administrative Dispute Commissions and on Public Administration. In most cases, the special provisions are self-contained in assigning the administrative dispute regulation to particular administrative authorities. Hence, the regulative approach in this dominating part of special legislation can be described as the dissociation from the general categories of the pre-trial dispute resolution or administrative procedures. The modeling of the dispute resolution types described by the special legislation showed different combinations of dispute resolution levels by the internal administrative control, general pre-trial in administrative dispute commissions and in court. Most of this special regulation in practice requires systemic legal interpretation because it does not give clear provisions about the nature of the proceedings of the dispute resolution. As the pre-trial administrative dispute resolution is not sufficiently regulated in positive law, the main role in clarifying its general and special provisions lies in court jurisprudence.

Iteikta 2017 m. spalio 16 d.

Priimta publikuoti 2018 m. rugsėjo 27 d.