

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
MYKOLO ROMERIO TEISĖS MOKYKLA
VIEŠOSIOS TEISĖS INSTITUTAS**

DOMANTAS KAŠČIOKAITIS
ADMINISTRACINĖS TEISĖS MAGISTRANTŪROS IŠTĖSTINĖS STUDIJOS

**ADMINISTRACINĖS JUSTICIJOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS
EUROPOS VALSTYBĖSE IR JAV**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas: prof. dr. Ieva Deviatnikovaitė

Vilnius, 2024

TURINYS

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS.....	3
ĮVADAS.....	4
1. ADMINISTRACINĖS JUSTICIJOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS EUROPOS VALSTYBĖSE.....	7
1.1. Administracinės justicijos institucijų sistema Jungtinėje Karalystėje.....	7
1.1.1. Administracinės justicijos institucijų sistemos pokyčiai Jungtinėje Karalystėje po „Brexit“.....	12
1.2. Administracinės justicijos institucijų sistema Prancūzijoje.....	13
1.3. Administracinės justicijos institucijų sistema Lenkijoje.....	18
2. ADMINISTRACINĖS JUSTICIJOS INSTITUCIJŲ SISTEMA JUNG TINĖSE AMERIKOS VALSTIJOSE.....	23
2.1. Administracinės teisės sistemos atsiradimas ir vystymosi eiga JAV.....	23
2.2. Administracinės agentūros ir Administracinių procedūrų įstatymas bei svarbiausios bylos JAV administracinėje teisėje.....	29
3. ADMINISTRACINĖS JUSTICIJOS INSTITUCIJŲ SISTEMA LIETUVOJE..	38
3.1. Lietuvos administracinės justicijos vystymosi etapai.....	38
3.2. Administracinių teismų kompetencija, proceso eiga, teisėjų skyrimas.....	41
3.3. Prejudicinis sprendimas.....	50
3.4. Kvaziteisminės institucijos Lietuvoje.....	51
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....	55
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	58
ANOTACIJA.....	66
ANNOTATION.....	67
SANTRAUKA.....	68
SUMMARY.....	69
PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ.....	70

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

ABA – American Bar Association (Amerikos advokatų asociacija)

ABTĮ – Administracinių bylų teisenos įstatymas

AGKĮ – Administracinių ginčų komisijos įstatymas

APA – Administrative Procedure Act (administracinių procedūrų įstatymas)

CNDA – cour nationale du droit d’asile (nacionalinio prieglobsčio teisės teismas)

CWPS – Council on Wage and Price Stability (darbo užmokesčio ir kainų stabilumo taryba)

ESTT – Europos Sąjungos Teisingumo Teismas

FCC – Federal Communications Commission (federalinė ryšių komisija)

ICC – Interstate Commerce Commission (tarpvalstybinė komercijos komisija)

IAGNTĮ – ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas

LAT – Lietuvos Aukščiausiasis Teismas

LVAT – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas

MP – member of parliament (parlamento narys)

NSA – Naczelny sąd administracyjny (Vyriausiasis administracinis teismas)

OFPRA – office francais de protection des refugees, et apatrides (Prancūzijos pabėgėlių ir asmenų be pilietybės apsaugos biuras)

OIRA – Office of Information and Regulatory Affairs (informacijos ir reguliavimo reikalų tarnyba)

OMB – Office of Management and Budget (Biudžeto ir valdymo biuras)

SEC – Securities and Exchange Commission (Saugumo ir keitimo komisija)

WSA – wojewódzkie sądy administracyjne (vaivadijų administraciniai teismai)

IVADAS

Baigiamojo darbo aktualumas. Administracinės justicijos samprata kito, vykstant bendrųjų politinių ir teisės teorijų kaitai bei keičiantis valstybių funkcijoms. Administracinė justicija istorinės raidos procese išgyveno aibę traktuočių: nuo absoliutaus neigimo iki griežto reikalavimo ją pripažinti¹. Administracinė justicija yra efektyvi priemonė spręsti konfliktus, kurie kyla tarp asmenų bei viešosios administracijos. Galima teigti, kad tai padeda apsaugoti asmenis nuo neteisėtų, perteklinių bei nepagrįstų administracijos veiksmų, kurie varžo asmenų teises ir laisves². Administracinės justicijos samprata daugelyje šalių yra panaši, tačiau skirtingose šalyse ji įgyvendinama įvairiai: JK administracinė ginčų kontrolė patikėta tribunolams ir ombudsmenams, JAV – agentūroms, Prancūzijoje – Valstybės Tarybai bei administraciniam teismams, Lenkijoje – Vyriausiajam administraciniam teismui bei vaivadijų administraciniam teismams, Lietuvoje – LVAT bei Regionų administraciniam teismams. Būtina pabrėžti, kad administracinės justicijos funkcijos gali būti įgyvendinamos ne tik teismuose, bet yra užtikrinamos ir kvaziteisminėse institucijose. Šiuo darbu norima pabrėžti, kokie yra skirtingi administracinių teisių gynimo būdai įvairiose šalyse bei kiek yra įvairių galimybių formų šioms teisėms apginti bei atstatyti teisingumą. Siekiama aptarti bendrosios teisės bei kontinentinės teisės sistemų administracinės justicijos charakteristiką. Nagrinėjant skirtingų šalių administracinę teisę, galima lengviau suvokti, kokia yra administracinės justicijos esmė. Šis mokslinis darbas padeda geriau suprasti administracinės justicijos institucijų teikiamas galimybes bei garantijas ginant pagrindines teises. Taipogi, siekiama išskirti galimybes ginti teises ne tik administraciniuose teismuose, bet ir kvaziteisminėse institucijose, kurios tam tikrose situacijose kartais turi nemažai pranašumų prieš teismus.

Tiriama problema. Šiame moksliniame darbe nagrinėjamos Jungtinės Karalystės, Prancūzijos, Lenkijos, Jungtinių Amerikos Valstijų ir Lietuvos administracinės justicijos institucijų sistemų teikiamos galimybės apginti asmenų pažeistas teises ir atkurti teisingumą.

Baigiamojo darbo mokslinis naujumas ir ištyrimo lygis. Nagrinėjant šią mokslinio darbo temą, pastebėta, kad nėra itin daug literatūros šaltinių lietuvių kalba, taip pat kai kurie darbai yra gana seni arba nagrinėti prie dabar jau neaktualių įstatymų redakcijų. Dėl šios priežasties, kyla poreikis, atnaujinti bei stipriai praplėsti šios darbo temos žinias, pasitelkiant Lietuvos ir užsienių šaltinių literatūrą bei aktualią teismų praktiką. Šis magistro baigiamasis darbas rašytas remiantis žymiais mokslininkų darbais. Gordon Anthony (2015) aprašė Jungtinės

¹ Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, *Administracinė justicija: teorija ir praktika* (Vilnius: Justitia, 2005), 19.

² Birutė Pranevičienė, *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje* (Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003), 51.

Karalystės administracinės justicijos institucijų sistemą pabrėždamas trūkumus ir privalumus³; Hugo Flavier ir Charles Froger (2016) aptarė administracinės justicijos vystymosi eigą Prancūzijoje skirtingais laikotarpiais⁴; Jaroslaw Turlokowski (2016) išsamiai analizavo administracinio teisingumo užtikrinimo mechanizmus Lenkijoje⁵; Gillian Metzger (2017) atskleidė Jungtinių Amerikos Valstijų administracinių procedūrų įstatymo išskirtinumą⁶; Ieva Deviatnikovaitė aprašė užsienio šalių administracinę teisę⁷; Laura Paškevičienė (2019) detaliai išnagrinėjo išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutą⁸; Wojciech Rudzki (2021) nagrinėjo vaivadijų administracinių teismų sistemą⁹; Susan E. Dudley (2021) apžvelgė administracinių agentūrų vystymosi etapus JAV¹⁰; Ernestas Spruogis ir Milda Vainiutė (2022) aprašė Lietuvos administracinių teismų vystymosi eigą bei dabartinę sistemą¹¹. Magistro baigiamajame darbe remiamasi ne vien tik šių, bet ir kitų autorių literatūros šaltiniais bei aktualia teismų praktika.

Baigiamojo darbo reikšmė. Šis mokslinis darbas padeda geriau pažinti įvairių šalių administracinės justicijos institucijų sistemas, jų atsiradimo, vystymosi aplinkybes, iššūkius su kuriais yra susiduriama.

Tyrimo tikslas: atskleisti skirtingų šalių administracinės justicijos institucijų teisinį reguliavimą lyginamuoju aspektu.

Tyrimo uždaviniai:

- 1) Išnagrinėti administracinės justicijos institucijų sistemos sąvoką skirtingose šalyse.
- 2) Atskleisti ir palyginti administracinės justicijos institutą bendrosios teisės ir kontinentinės teisės sistemose.

³ Gordon Anthony, „Administrative Justice in the United Kingdom“, *Italian Journal of Public Law* 7, 1 (2015): 9-33, <https://pure.qub.ac.uk/en/publications/administrative-justice-in-the-united-kingdom>.

⁴ Hugo Flavier ir Charles Froger, „Administrative Justice in France. Between Singularity and Classicism“, *Brics law journal* 3, 2 (2016): 80-111, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2903077.

⁵ Jaroslaw Turlokowski, „Administrative Justice in Poland“, *Brics law journal* 3, 2 (2016): 124-152, https://www.researchgate.net/publication/308756988_Administrative_Justice_in_Poland.

⁶ Gillian Metzger, „THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT: AN INTRODUCTION“, prrac, žiūrėta 2023 m. spalio 1 d., <https://www.prrac.org/pdf/APA.summary.ProfMetzger.pdf>.

⁷ Ieva Deviatnikovaitė, „Užsienio šalių ir Europos Sąjungos administracinė teisė“, (Vilnius: Valstybės įmonė Registrų centras, 2017), 189.

⁸ Laura Paškevičienė, „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: teisinio reguliavimo aiškinimo problematika“, *TEISĖ* 111 (2019): 67-91, <https://www.zurnalai.vu.lt/teise/article/view/12819/11614>.

⁹ Wojciech Rudzki, „Skarga do WSA – wojewodzkiego sądu administracyjnego“, *wojciechrudzki*, žiūrėta 2023 m. spalio 15 d., <https://wojciechrudzki.pl/skarga-do-wsa/>.

¹⁰ Susan E. Dudley, „Milestones in the Evolution of the Administrative State“, *Daedalus* 150, 3 (2021): 33-49, https://www.amacad.org/sites/default/files/daedalus/downloads/Daedalus_Su21_The-Administrative-State.pdf.

¹¹ Ernestas Spruogis ir Milda Vainiutė, *Administraciniai teismai*, (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022), 645-657.

- 3) Ištirti skirtingų pasaulio šalių šiuolaikinę administracinės justicijos sistemų funkcionavimą bei kylančius iššūkius.

Tyrimo metodologija. Siekiant įgyvendinti tyrimo tikslą bei iškeltus uždavinius naudojami istorinis, dokumentų analizės, deskriptyvinis, lingvistinis bei lyginamasis metodai.

Istorinis metodas. Pasitelkiant šį metodą, labai plačiai atskleista skirtingų šalių administracinės justicijos institucijų sistemų vystymosi etapai, iššūkiai, sunkumai su kuriais buvo susidurta.

Dokumentų analizės metodas. Naudojantis moksline literatūra detalai išnagrinėta administracinės justicijos institucijų samprata, teikiamos galimybės, skirtingose šalyse egzistuojančios opcijos rinktis skirtingas administracinės teisės užtikrinimo institucijas.

Deskriptyvinis metodas. Aprašomas tyrimas ir jo rezultatai.

Lingvistinis metodas. Magistro baigiamajame darbe pasitelkta Jungtinės Karalystės, JAV, Prancūzijos, Lenkijos bei Lietuvos rašytojų, mokslininkų literatūra, garsi ir reikšminga teismų praktikos analizė, visa tai leidžia maksimaliai įsigilinti į administracinės justicijos institucijų sistemos teikiamas savybes bei garantijas. Siekiant kuo tiksliau atskleisti šio magistro darbo temą, užsienio valstybių teisės aktai, literatūra, teismų praktika buvo nagrinėjama originalo kalba, o tik vėliau darant vertimus į lietuvių kalbą.

Lyginamasis metodas. Šio metodo esmė šiame darbe pasireiškia, lyginant skirtingų šalių administracinės justicijos sistemas, analizuojamas skirtingų mokslininkų požiūris į tapačias situacijas.

Tyrimo struktūra. Magistro baigiamąjį darbą sudaro įvadas, trys dėstymo dalys, išvados, literatūros sąrašas, anotacijos bei santraukos lietuvių ir anglų kalbomis. Pirmoji darbo dalis apibūdina unikalią Jungtinės Karalystės, istoriškai brandžią Prancūzijos bei šiuolaikišką Lenkijos administracinės justicijos institucijų sistemas. Antroje darbo dalyje dėmesys skiriamas Jungtinių Amerikos Valstijų administracinės justicijos institucijų sistemai, atskleidžiamas svarbus agentūrų vaidmuo. Trečioji dalis skirta Lietuvos administracinės justicijos institucijų sistemos reikšmei, apžvelgiami ne tik administraciniai teismai, bet ir nemažiau svarbiau kvaziteisminės institucijos. Apžvelgus visas šias išskirtines sistemas, pateikiamos išvados.

Ginamasis teiginys:

1. Lyginant užsienio valstybių administracinės justicijos patirtį, Lietuvos administracinės justicijos sistema atitinka demokratinės teisinės valstybės principus.

1. ADMINISTRACINĖS JUSTICIJOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS EUROPOS VALSTYBĖSE

1.1. Administracinės justicijos institucijų sistema Jungtinėje Karalystėje

Jungtinė Karalystė sukūrė sudėtingą institucijų ir procesų rinkinį, kuris vystėsi ir keitėsi skirtingu laiku reaguojant į patiriamą spaudimą ir įvairias reformas¹². Vienas iš geriausiai žinomų JK administracinės teisės bruožų, žiūrint iš lyginamosios perspektyvos, yra santykinai jauna, organizuota principų sistema, orientuota į įstatymus. Didelis mokslininkų susidomėjimas šia teisės šaka buvo sutelktas į teisminę kontrolę, kaip priemonę tarpininkauti santykiuose tarp asmens ir valstybės bei tarp pačių valstybės institucijų, kur teismai sukūrė naujus pagrindus peržiūrėti valdžios institucijų veiksmus ir neveikimą¹³. Terminas administracinė justicija JK nėra siejamas tik su vienaskaitos apibrėžimu, tai paprastai siejama su holistiniu požiūriu į pilietį. Teisminė priežiūra yra tik vienas iš daugelio mechanizmų, įskaitant konsultacijų reikalavimus, tribunolus, parlamento ombudsmenus ir teisminę priežiūrą¹⁴. 1970 dešimtmečio pabaigoje/ 1980 dešimtmečio pradžioje JK buvo įvesta dabartinė teisminės priežiūros procedūra. Teismai pradėjo remtis bendrosios teisės normomis, kad nustatytų pagrindinius nuoseklios administracinės procedūros sistemos elementus. Šioje procedūroje svarbiausia buvo sąžiningumo reikalavimai ir draudimas piktnaudžiauti valdžia. Teisėjai taip pat ėmėsi veiksmų, kad apsaugotų savo priežiūros jurisdikciją, susidūrę su akivaizdžiai aiškiais įstatymais nepaisančiais galimybės kreiptis į teismus¹⁵. Tokia teismų praktika JK teisėje neabejotinai įvedė besiformuojantį viešojo ir privataus sektoriaus skirstymą, būtent dėl aštuntojo dešimtmečio pabaigos ir devintojo dešimtmečio pradžios procedūrinių reformų ši atskirtis įgijo esminę reikšmę.

Administracinė justicija JK vystėsi ad hoc (liet. šiam tikslui) ir tam tikrais etapais. Tai pripažįstama vyriausybės administracinės justicijos apžvalgoje, 2004 m., vadinamoje „white paper“, (liet. baltoji knyga). Šį veikalą galima vadinti pirmuoju visapusišku visos administracinės justicijos srities apžvalginiu leidiniu, kurį parengė JK vyriausybinis departamentas, taipogi, galima teigti, kad tai yra administracinio teisingumo apžvalga¹⁶.

¹² Michael Adler, *Administrative Justice in Context* (Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2010), 385.

¹³ Anthony, *supra note*, 3.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Adler, *op. cit.*, 387

Baltojoje knygoje teigiama, kad piliečiai turi teisę tikėtis: 1) pirmiausia teisingų sprendimų; 2) kai įvyksta klaida, turėti galimybę ją ištaisyti su minimaliais nepatogumais; 3) kai viskas klostosi prastai, teisės sistema privalo pasimokyti iš problemos ir stengtis, kad ateityje seksis geriau¹⁷. Trumpai tariant, administracinės justicijos sistemos tikslai turi būti atlikti iš pirmo karto, klaidų taisymas ir mokymasis iš klaidų bylų sprendimui ateityje.

JK administracinių ginčų sprendimai yra patikėti kelioms institucijoms. Viena iš jų tai tribunolai (angl. tribunals). Tribunolai yra nepriklausoma, specializuota Anglijos ir Velso administracinio teisingumo dalis. Tribunolus steigia parlamentas, jų tikslas spręsti ginčus tarp asmenų ar privačių organizacijų ir valstybės pareigūnų¹⁸. Šios institucijos dirba visoje JK, iš viso yra apie 100 skirtingų tribunolų, kurių kiekvienas skirtas tam tikrai sričiai. Labiausiai paplitusios sritys: ginčai dėl žemės ūkio paskirties naudojimosi, užimtumo, prieglobsčio, imigracijos bei sritys dėl sveikatos apsaugos. Administracinė ir praktinė šių procedūrų palaikymo tvarka atitinka Europos žmogaus teisių konvencijos nepriklausomumo ir nešališkumo reikalavimus¹⁹. Pastaruoju metu dominuoja trys pagrindiniai tribunolų tipai, apimantys beveik 80 procentų viso tribunolų darbo: imigracijos ir prieglobsčio, darbo tribunolai, socialinės apsaugos ir vaikų išlaikymų.²⁰ Tribunolai taiko procedūras, kurios yra ne tokios sudėtingos, nei tokios, kurios susijusios su teismais. Tribunolus sudaro kolegijos, kurios susideda iš tribunolo teisėjo bei tribunolo narių, kurie dažnai atrenkami iš atitinkamų profesijų. Jie išklauso liudytojų parodymus, bet patys sprendžia bylą. Šie nariai nebūtinai privalo turėti teisinį išsilavinimą, tačiau turi vertingų, specialių žinių ir gyvenimiškos patirties²¹. Daugeliu atvejų asmenys pateikia savo ieškinį be teisinės pagalbos, todėl sistema turi būti prieinama visiems. Tribunolo teisėjai dažnai padeda tai užtikrinti, prireikus nukreipdami teisiškai nekvalifikuotas šalis atlikti būtinas procedūras²². Tam tikri tribunolai yra administruojami per vietos valdžios institucijas, pavyzdžiui: mokyklų pašalinimo komisijos, vyriausybės departamentai (vertinimo tribunolai), kiti – per Jos Didenybės teismų

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Suzanne Rab, „Legal Systems in the UK (England and Wales): Overview“, serlecourt, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 15 d., https://www.serlecourt.co.uk/images/uploads/documents/Legal_Systems_in_the_UK_%28England_and_Wales%29_Overview.pdf.

¹⁹ Gavin Drewry, „THE JUDICIALISATION OF “ADMINISTRATIVE“ TRIBUNALS IN THE UK: FROM HEWART TO LEGGATT“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 28 (2009): 45-64, <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/27/23>.

²⁰ „Guide to Tribunal Statistics Quarterly“, gov, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 16 d., <https://www.gov.uk/government/statistics/tribunal-statistics-quarterly-july-to-september-2021/guide-to-tribunal-statistics-quarterly>.

²¹ Robert Thomas, „Administrative Justice and Tribunals in the United Kingdom: Developments; Procedures; and Reform“, *Australian Journal of Administrative Law* 26, 4 (2020): 255-271, <https://research.manchester.ac.uk/en/publications/administrative-justice-and-tribunals-in-the-united-kingdom-develo>.

²² „Introduction to Tribunals“, judiciary, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 18 d., <https://www.judiciary.uk/courts-and-tribunals/tribunals/about-the-tribunals/tribunals/>.

ir tribunolų tarnybą (teisingumo ministerijos agentūra)²³.

Aukštesnysis tribunolas pirmiausia, bet ne išimtinai, peržiūri ir sprendžia apeliacinius skundus, kylančius iš pirmosios pakopos tribunolo. Kaip ir aukštasis teismas, tai yra aukštesnės instancijos teismas²⁴. Pirmosios pakopos tribunolas nagrinėja piliečių skundus dėl vyriausybės departamentų ar agentūrų priimtų sprendimų, nors bylos nekilnojamojo turto rūmuose, kaip ir darbo tribunoluose, vyksta šalių ir priešingų šalių pagrindu. Užimtumo tribunolai yra teisminės institucijos, atsakingos už teisingumą darbo vietoje ir yra pagrindinis forumas sprendžiant ginčus tarp darbuotojų ir darbdavių. Viena jurisdikcija yra Anglijai ir Velsui, o kita – Škotijai. Abiem jiems vadovauja vyriausiasis tribunolų primininkas. Darbo tribunolą sudaro vienas teisėjas arba tam tikrose bylose teisėjas ir du neteisėti nariai²⁵. Jų įgaliojimai priklauso atitinkamos jurisdikcijos apima kompensacijų skyrimą, įsakymą vėl įdarbinti ir rekomendacijų teikimą diskriminacijos atvejais. Šiai dviejų pakopų struktūrai vadovauja vyresnysis prezidentas, kuris yra nepriklausomas nuo lordo vyriausiojo teisėjo.

Parlamento ombudsmeno (kontrolierius) tarnyba savo ruožtu yra vienas žinomiausių pavyzdžių, kaip asmenys gali pareikšti skundus ne teisiniame procese²⁶. Pati Parlamento ombudsmeno tarnyba buvo įsteigta 1967 metais pagal parlamento komisaro įstatymą, kuris buvo pavadintas Whyatto ataskaita²⁷. Ombudsmenas buvo įgaliotas tirti skundus dėl „netinkamo administravimo“, pateiktus įvairių centrinės vyriausybės departamentų ir susijusių įstaigų atžvilgiu²⁸. Tirdamas skundus ombudsmenas turi didelius tyrimo įgaliojimus, pavyzdžiui, gauti informaciją, tačiau yra ir keletas svarbių tarnybos įgaliojimų apribojimų. Tai apima įstatyminių reikalavimų, kad netinkamas administravimas turėtų sukelti „neteisybę“, kol ombudsmenas gali padaryti neigiamas išvadas. Taipogi yra taisyklė, pagal kurią tyrimai negali būti atliekami, kai skundo pateikėjas turi arba turėjo teisinių teisių gynimo būdus teismuose ar tribunoluose²⁹. Dėl pastarosios taisyklės neišvengiamai kyla bylinėjimasis ir buvo atvejų, kai ombudsmenas buvo pripažintas ultra vires (liet. daugiau negu leidžia jėgos), pradėjo tyrimą, kai nukentėjęs asmuo turėjo alternatyvias teises žalos atlyginimo priemones. Vis dėl to, šios taisyklės ribojantis poveikis taip pat turi būti

²³ *Ibid.*

²⁴ „Upper Tribunal“, judiciary, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 19 d., <https://www.judiciary.uk/courts-and-tribunals/tribunals/upper-tribunal/>.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Anthony, *supra note*, 3.

²⁷ Ann Abraham, „The Parliamentary Ombudsman and Administrative Justice: Shaping the next 50 years“, JUSTICE Tom Sargent memorial annual lecture 2011, Freshfields Bruckhaus Deringer LLP, London, 2011 m. spalio 13d., <https://files.justice.org.uk/wp-content/uploads/2015/02/06172428/Parliamentary-Ombudsman-and-Administrative-Justice.pdf>.

²⁸ „The Art of the Ombudsman: leadership through international crisis“, ombudsman, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 22 d., https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/Art_of_the_Ombudsman_WEB.pdf.

²⁹ Anthony, *supra note*, 3.

vertinamas atsižvelgiant į ombudsmeno diskreciją tirti skundą, kai yra įsitikinama, kad konkrečiomis aplinkybėmis nėra pagrindo tikėtis, kad dėl gynimo priemonės bus arba buvo, kreiptasi³⁰.

Ombudsmenas (angl. ombudsman) turi teisę iškviesti asmenis ir t. y. reikalauti, kad dalyvautų liudininkai ir turėti prieigą prie informacijos., taip pat turi absoliučią privilegiją apsaugoti savo pranešimus. Šie įgaliojimai yra analogiškai aukštojo teismo teisėjo galioms. Deja, ombudsmenas negali įgyvendinti aukštojo teismo rekomendacijų, jei ombudsmenas priima sprendimą skundo pareiškėjo naudai ir prieš departamentą, jis neturi teisės keisti skyriaus sprendimo. Daugeliu atvejų departamentas arba viešoji įstaiga susitars dėl priimtino rezultato. Vis dėl to, jei ombudsmenas mano, kad įvyko neteisybė, kuri greičiausiai nebus ištaisyta, jis gali pateikti specialią ataskaitą Parlamentui. Tai nutinka labai retai: nuo 1967 metų buvo tik septyni tokie specialūs pranešimai³¹. Be to, asmenys negali skųstis tiesiogiai ombudsmenui, jų skundą turi perduoti parlamento narys. Šis reikalavimas taip pat įtvirtintas 1967 metų Parlamento komisarų įstatyme, vadinamas (angl. Member of Parliament, MP) filtru. Rinkėjas gali kreiptis į kitą parlamentarą, jeigu jo parlamentaras nusprendžia skundo neperduoti. Teisės aktuose nėra reikalavimo, kad kreipimąsi teiktų apygardos parlamentaras, tačiau yra bendras susitarimas, kad parlamentarami nenagrinėja tų bylų, kurios nėra jų rinkėjų³².

Kalbant apie teisminę priežiūrą (angl. judicial review) būtina paminėti konsultacijas. Reikalavimai konsultacijoms JK grindžiami tiek tradiciniais bendrosios teisės sąžiningumo principais, kartais dar vadinamais prigimtinio teisingumo taisyklėmis, tiek naujesniu dalyvavimo akcentavimu kaip vertybe, kuri turėtų būti svarbi priimant sprendimus. Sąžiningumo taisyklių taikymas buvo viena iš doktrininio naratyvo, susiformavusio apie teisminę priežiūrą, dalis, kai teismai pažymėjo teisių išklausyti svarbą net sudėtingose nacionalinio saugumo bylose³³. Tiesa, kad konsultavimosi reikalavimai nėra vienintelė bendrosios teisės kompetencija, nes jie gali būti nustatyti įstatu, suteikiančiu teisę priimti sprendimą viešajam sprendimus priimančiam asmeniui.

Konsultuotis gali tekti dėl kelių priežasčių: norint gauti nuomonę ir pageidavimus, suprasti galimas nenumatytas politikos pasekmes arba sužinoti nuomonę apie įgyvendinimą. Konsultacijų tikslai turėtų būti aiškūs ir gali priklausyti nuo klausimo tipo, politikos formavimo proceso etapo – nuo naujų idėjų rinkimo bei galimybių išbandymo³⁴. Gali būti

³⁰ *Ibid.*

³¹ „The Parliamentary Ombudsman: role and proposals for reform“, commonslibrary.parliament, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 23 d., <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7496/>.

³² *Ibid.*

³³ Anthony, *op. cit.*

³⁴ Delia Rodrigo ir Pedro Andres Amo, „Background Document on Public Consultation“, oecd, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 24 d., <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>.

aplinkybių, kai konsultacijos nėra tinkamos, pavyzdžiui, dėl nedidelių ar techninių reglamento ar esamų politikos sistemų pakeitimų. Tais atvejais, kai gali nukentėti mažesnės, tačiau labiau pažeidžiamos organizacijos, pavyzdžiui, mažos labdaros organizacijos, reikės ilgesnių ir išsamesnių konsultacijų, be to ir toliau bus laikomasi vyriausybės ir savanoriškos bei bendruomenės sektoriaus susitarimo principų³⁵. Konsultacijų terminai turėtų būti proporcingi ir realūs, kad suinteresuotosios šalys turėtų pakankamai laiko pateikti apgalvotą atsakymą. Reikalingas laikas priklauso nuo pasiūlymo pobūdžio ir poveikio, pavyzdžiui nuo suinteresuotųjų šalių įvairovės arba problemos sudėtingumo ar išorinių įvykių ir paprastai gali svyruoti nuo dviejų iki dvylikos savaičių. Kai kuriais atvejais konsultuotis visai nereikės, o tai gali priklausyti nuo klausimo ir nuo to, ar suinteresuotos grupės jau buvo įtrauktos į politikos formavimo procesą. Naujai ginčytinai politikai, pavyzdžiui., naujai branduolinės energijos politikai, gal tiktų visos 12 savaičių, taip pat reikėtų atsižvelgti į grupių, su kuriomis konsultuojamasi, gebėjimą atsakyti³⁶.

Pirmiausia kalbant apie teisminės peržiūros procedūrą, yra nusistovėjusi taisyklė, kad ja negalima pasinaudoti, kai asmuo turi veiksmingą alternatyvią teisių gynimo priemonę, pavyzdžiui, pareiškia ieškinį teisme. Šis elementarus reikalavimas atspindi supratimą, kad teisminė peržiūra yra paskutinė priemonė ir kad asmenys vietoj to turėtų pasinaudoti teisių gynimo priemonėmis, kurios buvo išvardintos prieš tai, kaip konsultacijos, parlamento ombudsmenas, tribunolai³⁷. Žinoma, jei tokios teisių gynimo priemonės nėra, asmeniui bus tikslinga pateikti prašymą dėl teisminės peržiūros. Į tolesnį klausimą, ar tikroji teisminės priežiūros reikšmė slypi jos didelio atgarsio sulaukusiose bylose, galbūt geriausiai galima atsakyti nurodant pagrindus, kuriais remdamasis asmuo užginčys valdžios institucijos veiksmų teisėtumą. Nors buvo keletas svarbių doktrininių pokyčių susijusių su procesiniais klausimais – „pakankamo susidomėjimo“ riba buvo aiškinama liberaliai, siekiant palengvinti bylinėjimąsi dėl viešojo intereso³⁸. Pagrindinė priežastis buvo tvirta teisinės valstybės doktrina, kuri, nors ir visiškai suvokia konteksto svarbą priimant bet kokią sprendimą ir teisminį santūrumą atitinkamais atvejais, pabrėžia, kad visų formų viešojo valdžia galiausiai yra pavaldi teisminei kontrolei. Tai paskatino teismus sukurti įvairius procedūrinius ir esminius peržiūros pagrindų aspektus ir, kaip minėta pirmiau, siekti, kurios gali būti lengviau siejamos su valdymo studijų kalba nei viešosios teisės ortodoksija.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Anthony, *supra note*, 3.

³⁸ *Ibid.*

1.1.1. Administracinės justicijos institucijų sistemos pokyčiai Jungtinėje Karalystėje po „Brexit“

2016 metais Jungtinėje Karalystėje įvykęs referendumas dėl išėjimo iš ES leido numanyti, kad pasikeitimų įvyks ne tik kasdieniam gyvenime, bet ir JK administracinės justicijos institucijų sistemoje. Žinoma, didelė dalis šios srities įvairių pasikeitimų priklausė nuo JK derybų su ES baigties. Šiuo atžvilgiu pagrindinė problema yra ta, kad su imigracija susijusios bylos jau ilgą laiką kelia rimtų sunkumų veiksmingai valdant JK teisminės peržiūros sistemą. Imigracija tebėra vienintelė didžiausia masinės teisminės peržiūros sritis. Kiekvienais metais pateikiama daugiau nei 16000 teisminių imigracijos peržiūrų – tai precedento neturintis skaičius. Šis bylų krūvis, sudaro 85 procentus visų teisminių peržiūrų ir turi tendenciją didėti. Aukštesniojo tribunolo teisėjai teigia, kad didėja visiškai nepagrįstų ieškinių skaičius, tai rodo, kad sparčiai daugėja beviltiškų ieškinių arba galbūt didelis bylų krūvis turi įtakos teismų elgesiui. Susirūpinimą kelia ne vien šių bylų skaičius, bet ir išlaidos³⁹. Teisminė peržiūra yra brangus, ilgas ir sudėtingas teisinis procesas, kuriam reikalingi vyresni teisėjai. Visa tai sukelia įtampą tarp vykdomosios valdžios ir teismų, ir iššaukia diskusijas apie teisminės peržiūros apribojimų taikymus.

Verta paminėti, kad JK dabar vyksta pereinamasis laikotarpis nuo galiojančių ES teisės įstatymų prie JK vidaus teisės aktų. 2022 m. rugsėjo 22 d. JK vyriausybė pateikė išsaugotos ES teisės (atšaukimo ir reformos įstatymą), dar vadinamą „Brexit Freedoms Bill“. Juo siekiama iki 2023 m. pabaigos JK panaikinti ES teisės viršenybės principą, o vyriausybei siūloma suteikti naujų įgaliojimų keisti, pakeisti arba panaikinti ES įstatymus, nukopijuotus į JK vidaus teisės aktus po JK išstojimo iš ES. Įstatymo projektas dabar bus peržiūrėtas parlamente ir bus balsuojama tiek bendruomenių rūmuose, tiek lordų rūmuose⁴⁰. JK vyriausybė tikisi, kad visi galiojantys ES įstatymai nustos galioti 2023 m. gruodžio 31 d., todėl JK galės sukurti savo žmonėms pritaikytas taisykles.

³⁹ Robert Thomas ir Joe Tomlinson, „A Design Problem for Judicial Review: What We Know and What We Need to Know about Immigration Judicial Reviews“, ukconstitutionallaw.org/2017/03/16/robert-thomas-and-joe-tomlinson-a-design-problem-for-judicial-review-what-we-know-and-what-we-need-to-know-about-immigration-judicial-reviews/.

⁴⁰ „Brexit Freedoms Bill“, [europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738200/EPRS_ATAG\(2022\)738200_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738200/EPRS_ATAG(2022)738200_EN.pdf).

1.2. Administracinės justicijos institucijų sistema Prancūzijoje

Prancūzijos administracinės teismų sistemos istorija yra seniausia ne tik Europoje, bet ir pasaulyje. Būta daug diskusijų, kaip apibrėžti administracinės teisės sąvoką ir santykius. Pagrindinis klausimas kilo ar administracinės teisės veikla turi būti atskirta nuo privatinės teisės. Atsakymas buvo pateiktas sprendime, kuris garsus ir šiandien, Blanco sprendimas: valstybei gali tekti atsakomybė už žalą, padarytą privatiems asmenims, valstybės tarnyboje dirbančių asmenų veiksmams⁴¹. Tokie santykiai negali būti sprendžiami civiliniame kodekse įtvirtintais principais ir teisės normomis. Administracinės teisės atsiradimas Prancūzijoje siejamas su šia data: 1799 metų gruodžio 13 d. Konstitucijos 52 straipsniu buvo įsteigta Valstybės taryba (pranc. Conseil d'Etat), anuo laikotarpiu tai nebuvo teismas, ši institucija turėjo užduotį atlikti Vyriausybės patarėjo funkcijas. 1872 m. gegužės 24 d. priėmus įstatymą Valstybės taryba buvo suskirstyta į keturis skyrius, iš kurių vienas buvo atsakingas už teismines bylas⁴². Nors Valstybės Taryba buvo ir yra vienas iš esminių, jei ne unikalių mechanizmų, tačiau administraciniai teismai Prancūzijoje pradėjo rasti tik 1953 m. iki to laiko šias funkcijas atliko prefektūrų tarybos. Administraciniai apeliaciniai teismai atsirado dar vėliau 1987 m.. Šiai dienai administracinių teismų pakopos yra išbaigtos, turinčios apeliacinius lygius ir klasikinę teisminę sistemą, Valstybės Taryba ir toliau užima labai neįprastą vietą. Ši institucija, netgi labiau nei Prancūzijos kasacinis teismas turi daug didesnę galią žemesnės instancijos teismams⁴³. Nepaisant įvairių iššūkių Valstybės Taryba suteikė šaliai daugiau stabilumo, bei veda administracinę teisę į platesnę teisės raidą bei teisės globalizaciją.

Administraciniai teismai yra institucijos į kurias piliečiai gali kreiptis tiesiogiai norėdami užginčyti ginčus susijusius su Prancūzijos valstybe, vietos valdžios institucijomis ar kitomis viešosios teisės valdomomis valdžios institucijomis⁴⁴. Šie teismai skirstomi į tris lygius: pirmosios instancijos teismai – administraciniai teismai (pranc. Tribunal administratif); apeliacinės instancijos teismai – administraciniai apeliaciniai teismai (pranc. Cour Administrative d'appel); paskutinės instancijos teismas – Valstybės taryba (pranc. Conseil d'Etat)⁴⁵. Būtina paminėti, kad Prancūzijoje egzistuoja ir specialieji administraciniai teismai. Pirmosios instancijos

⁴¹ „Arret <<Blanco>>: depuis 150 ans, l'Etat peut etre condamne par la justice administrative pour les dommages qu'il cause“, conseil-etat, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 26 d., <https://www.conseil-etat.fr/actualites/arret-blanco-depuis-150-ans-l-etat-peut-etre-condamne-par-la-justice-administrative-pour-les-dommages-qu-il-cause>.

⁴² Karine Gilberg, „Reforms in the French Administrative Justice System and Alternative Dispute Resolution (ADR) Methods“ rm.coe, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 26 d., <https://rm.coe.int/en-french-adr-report-16-dec-2020/1680a0e996>.

⁴³ Flavier ir Froger, *supra note*, 4.

⁴⁴ „Missions“, conseil-etat, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 27 d., <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/les-tribunaux-et-cours/missions>.

⁴⁵ „The French court system – an overview“, berton-associes, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 27 d., <https://www.berton-associes.us/blog/litigation-in-france/french-court-system-overview/>.

teismas – specialusis administracinis teismas (pranc. Tribunal administratif special); apeliacinės instancijos teismai – specialieji administraciniai apeliaciniai teismai (pranc. Cour Administrative speciale d'appel). Administracinių teismų sudėtį sudaro trys teisėjai, tarp jų ir reporteris, kurie pasiskirsto į skirtingas roles. Prezidentas yra atsakingas už debatų vedimą, vadovauja teisėjų kolegijai, kurie priims sprendimą šioje byloje. Pranešantis teisėjas vadovauja bylų tyrimui, po svarstymo jis yra atsakingas už nuosprendžio surašymą. Visuomenės reporteris įstoja į teismo posėdį suformuluoti savo nuomonę dėl administracinio ginčo keliamų klausimų. Be prezidento posėdžiaujantys teisėjai dar yra žinomi kaip patarėjai (pranc. Conseillers). Jie skirstomi į vyresnius teisėjus patarėjus ir teisėjus patarėjus⁴⁶. Visi jie priklauso vienai institucijai, atskirtai nuo Valstybės tarybos, nors iš esmės jie įdarbinami baigę Nacionalinę administracijos mokyklą (pranc. Ecole nationale d'administration). Pagrindinis įdarbinimo būdas yra pagrįstas konkursiniu egzaminu, kuris tapo nuolatiniu nuo 2012 m⁴⁷.

Rengti įstatymus, ginti asmenų laisves ir pagrindines teises bei užtikrinti bendrąjį interesą – administracinio teismo teisėjo pareiga. Administracinio teismo teisėjų vaidmuo kasdien vis didėja, kadangi administraciniai teismai susiduria su augančiu ir didesne įvairove pasižyminčiu bylų skaičiumi. Iš tiesų, kasmet administracinių bylų nagrinėjimo atvejų administraciniuose teismuose padaugėja vidutiniškai daugiau nei 6 procentais, taigi per dešimt metų bylinėjimosi administraciniuose teismuose padaugėjo 96 procentais⁴⁸.

Administracinių teismų bylų spektras yra gana platus ir apima nemažą dalį sričių. Administracinės justicijos kodekso straipsnis R222-13 aiškiai nurodo šio teismo veiklos sritis. Šie teismai sprendžia ginčus susijusius su pašalpomis, socialine parama būstui, nedarbo išmokų klausimus, ginčus dėl valstybės pareigūnų ištarnauto laiko pensijų, teikia administracinių dokumentų ar viešųjų archyvų konsultavimą, nagrinėja ginčus dėl vietinių mokesčių, sprendžia situacijas susijusias su policijos atsisakymu padėti įvykdyti teismo sprendimą, užtikrina ginčų įvykdymą dėl avarinės būklės pastatų, kurie kelia grėsmę aplinkiniams, aktyviai padeda spręsti ginčus susijusius su vairuotojo pažymėjimais. Būtina pabrėžti, kad teikiamų ieškinių kompensacijų suma negali viršyti 10000 eurų⁴⁹. Prancūzijoje šiuo metu veikia 42 administraciniai teismai, iš kurių 11 yra užjūrio teritorijose. Kiekvienas administracinis teismas turi jurisdikciją tam tikroje geografinėje vietovėje. Visais atvejais kompetentingas administracinis teismas yra tas,

⁴⁶ „Tribunal administratif“, litige, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 28 d., <https://www.litige.fr/definitions/tribunal-administratif>.

⁴⁷ Flavier ir Froger, *supra note*, 4.

⁴⁸ „Une fonction essentielle, un métier diversifié, des compétences valorisées“, paris.tribunal-administratif, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 28 d., <http://paris.tribunal-administratif.fr/Le-tribunal-administratif/Les-metiers-du-tribunal/Une-fonction-essentielle-un-metier-diversifie-des-competences-valorisees>.

⁴⁹ „Code de justice administrative“, legifrance, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 28 d., https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038114673/.

kuris yra tame pačiame sektoriuje kaip ir ginčo institucija⁵⁰.

Administracinio apeliacinio teismo sudėtis yra tokia pati kaip pirmosios instancijos administracinio teismo. Šio teismo paskirtis yra tikrinti ir iš naujo pernagrinėti administracinio teismo priimtą sprendimą, bet kuris proceso dalyvis gali ginčyti administracinio teismo sprendimą. Daugeliu atveju skundai pateikiami kaip apeliaciniai skundai, kurie įteikiami administraciniam apeliaciniam teismui⁵¹. Šiuo metu Prancūzijos teritorijoje yra 9 administraciniai apeliaciniai teismai. Remiantis administracinės justicijos kodekso R221-7 straipsniu administraciniai apeliaciniai teismai veikia šiuose miestuose: Bordo, Douai, Lione, Marselyje, Nansi, Nante, Paryžiuje, Versalyje bei paskutinis įkurtas tik 2022 metais Tulūzoje⁵². Apeliacinių administracinių teismų sprendimai gali būti skundžiami kasacine tvarka Valstybės tarybai. Tam tikrais konkrečiais atvejais administracinis apeliacinis teismas gali būti kreipiamas tiesiogiai, nesikreipiant į administracinį teismą. Paryžiaus administracinis apeliacinis teismas yra kompetentingas tiesiogiai spręsti tam tikrus konkrečius ginčus: vizas kinematografiniam eksploatavimui, profesinių sąjungų reprezentatyvumo klausimus, įvairius sprendimus dėl vietinių kanalų⁵³.

Pagal Prancūzijos Konstituciją Valstybės Tarybą sudaro apie 300 žmonių iš kurių tik du trečdaliai yra aktyvūs. Kiti paprastai yra teisininkai, politikai arba užima svarbias pareigas Prancūzijos administracijoje. Valstybės Tarybai pirmininkauja viceprezidentas, o prezidentas formaliai yra ministras pirmininkas, tačiau pastarasis niekada nedalyvauja Tarybos darbe.⁵⁴ Šiuo metu Valstybės Tarybą sudaro: 7 skyriai: bylinėjimosi skyrius, 5 patariamąjį vaidmenį atliekantys skyriai (vidaus reikalų, viešųjų finansų, viešųjų darbų, socialinių reikalų, viešojo administravimo), o septintasis – ataskaitų ir studijų skyrius⁵⁵. Valstybės Tarybos galias reglamentuoja administracinės justicijos kodekso L111-1 straipsnis, kuriame teigiama, kad Valstybės Taryba yra aukščiausias administracinis teismas. Ši institucija sprendžia be galimybės apskūsti apeliacinius skundus teisės klausimais, pateiktus dėl įvairių administracinių teismų paskutinėje instancijoje priimtų sprendimų bylų, kurios jam perduotos kaip pirmosios arba apeliacinės instancijos teismui. Valstybės Taryba kaip pirmoji ir paskutinė instancija nagrinėja ginčus dėl nacionalinių aktų, ginčus kylančius užsienyje arba bylinėjimosi, kurių teritorinė jurisdikcija apima abu administracinius teismus. Tokie atvejai paprastai yra susiję su konkrečiais ministrų dekretais, įsakymais ar norminiais aktais, išleistais Tarybai pareiškus savo nuomonę. Be to, Valstybės Taryba

⁵⁰ „Combien de tribunaux administratifs et de cour administratives d’appel“, vie-publique, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 29 d., <https://www.vie-publique.fr/fiches/269216-combien-de-tribunaux-administratifs-et-de-cour-administratives-dappel>.

⁵¹ „Cour administrative d’appel“, conseil-etat, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 29 d., <https://www.conseil-etat.fr/outils/glossaire/cour-administrative-dappel>.

⁵² „Code de justice administrative“, *supra note*, 49.

⁵³ „Cour administrative d’appel“, *op. cit.*

⁵⁴ Flavier ir Froger, *supra note*, 4.

⁵⁵ Gilberg, *supra note*, 42.

gali būti ir apeliacinis teismas, tačiau pastaruoju metu, tai nėra dažni atvejai, išskyrus bylas susijusias su dėl savivaldos ir jos rinkimų arba preliminarinių sprendimų paskelbimo⁵⁶.

Galiausiai, pagrindinė šios institucijos veikla yra galutinis apeliacinis teismas, nagrinėjantis administracinių apeliacinių teismų, specializuotų administracinių teismų sprendimus ir tam tikrus administracinių teismų sprendimus, kurių apskundimo galimybė buvo atmesta. Taryba peržiūri visą bylą pagal visus jos teisinius aspektus, bet nenagrinėja faktų, kurie buvo aptarti ankstesniuose teismuose. Jei ieškinys laikomas pagrįstu, Taryba gali nedelsdama išspręsti bylą – tuomet veikdama kaip apeliacinė arba pirmoji instancija – arba grąžinti ją teismui, kurio sprendimas buvo sėkmingai apskūstas. Jei byla būna išsiųsta atgal – kas nutinka retai – teismas turi laikytis Tarybos sprendimo⁵⁷. Valstybės Taryba per metus išnagrinėja apie 10 tūkstančių bylų, šis skaičius daugelyje metų nekinta, svyruoja tarp 9 ir 11 tūkstančių, ženklesnis nagrinėjamų bylų kritimas buvo pastebėtas Covid-19 laikotarpiu, tačiau pasitelkus skaitmenines priemones institucijos darbas nenutrūko. Kontroliuojant nagrinėjamų bylų skaičių, galima išlaikyti numatomą vidutinį 7 mėnesių teismo sprendimo terminą, kuris lyginant su 2010 metais sumažėjo 17,8 procento⁵⁸. Tai reiškia, kad Valstybės taryba kasmet sugeba dirbti vis efektyviau ir racionaliau.

Valstybės Tarybos vaidmuo nesibaigia tik administracinių bylų nagrinėjimu. Ši institucija atlieka Vyriausybės, Nacionalinės asamblėjos ir Senato patarėjos teisės klausimais vaidmenį. Ji teikia teises nuomones apie įstatymus ir kitus teisės aktus prieš juos svarstant ir balsuojant Parlamente arba prieš jiems įsigaliojant. Tarybos vaidmuo – užtikrinti jam pateiktų tekstų projektų teisinį tikrumą, garantuoti, kad šie projektai atitiktų Konstituciją, Europos Sąjungos ir nacionalinę teisę, būtų nuoseklūs, suprantami ir taikomi kasdieniame gyvenime⁵⁹.

Specialieji administraciniai teismai veikia labai konkrečiai apibrėžtose srityse. Kai kuriuos labai specifinius ginčus pirmąją instanciją, o vėliau apeliacine tvarka sprendžia specializuoti administraciniai teismai. Galiausiai, jų sprendimai gali būti apskūsti Valstybės tarybai kaip paskutinė priemonė⁶⁰. Nors yra daugybė specializuotų administracinių jurisdikcijų tokių kaip Karo žalos atlyginimo komisija, biudžetinis ir finansinis drausmės teismas, Aukščiausioji Tautos švietimo taryba, drausmės teismai pagal advokatų ar gydytojų, odontologų

⁵⁶ Flavier ir Froger, *supra note*, 4.

⁵⁷ Patrick Frydman, „ADMINISTRATIVE JUSTICE IN FRANCE“, 11th ANNUAL AIJA TRIBUNALS CONFERENCE, Queensland, 2008 m. birželio 5-6 d., <https://aija.org.au/wp-content/uploads/2017/11/Frydman.pdf>.

⁵⁸ „Le Conseil d’Etat a jugé pres de 10000 affaires en 2023“, jss, žiūrėta 2023 m. rugsėjo 30 d., https://www.jss.fr/Le_Conseil_d%E2%80%99Etat_a_juge_pres_de_10_000_affaires_en_2023-4218.awp.

⁵⁹ „Les missions du Conseil d’Etat“, conseil-etat, žiūrėta 2023 m. spalio 1 d., <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat/missions>.

⁶⁰ Nathalie Jacquinet, „La spécialisation en contentieux administratif, remarques sur les juridictions administratives spécialisées“, *La spécialisation des juges*, Catherine Ginestet (Tulūza: Presses de l’Université Toulouse Capitole, LGDJ – Lextenso Editions, 2012), 81-106, <https://books.openedition.org/putc/538>.

profesinius įsakymus⁶¹. Vis dėl to, pagrindinės veiklos sritys yra Audito Rūmai ir Nacionalinis prieglobsčio teismas. Nacionalinės teisės į prieglobstį teismas nagrinėja skundus dėl Prancūzijos pabėgėlių ir asmenų be pilietybės apsaugos biuro (pranc. office français de protection des refugies et apatrides) sprendimų dėl prieglobsčio prašymų. Prieglobstis yra apsaugos priemonė, kurią valstybė suteikia užsieniečiui, kuris yra arba gali būti persekiojamas savo šalyje. Vidaus reikalų ministro paskyrimu OFPRA suteikia arba atsisako suteikti pabėgėlio statusą. Ji taip pat gali suteikti papildomą apsaugą – kitą apsaugos formą, suteikiamą užsieniečiui, kuris neatitinka pabėgėlio statuso gavimo sąlygų ir kuriam savo šalyje gresia tam tikra rimta rizika. Papildoma apsauga leidžia gauti leidimą gyventi ne ilgiau kaip ketveriems metams. Nacionalinio prieglobsčio teisės teismo (pranc. Cour nationale du droit d'asile) priimti sprendimai gali būti skundžiami Valstybės tarybai. Šis ginčas galimas, kai asmuo mano, kad sprendimas prieštarauja įstatymui arba nebuvo laikomasi procedūros. CNDA taip pat teikia patariamąsias nuomones dėl pabėgėlių, kuriems taikomas šaukimas, išsiuntimas arba grąžinimo priemonę, pateiktiems prašymams. CNDA yra sudaryti iš šešių skyrių, suskirstytų į kelias grupes. Kiekvienas rūmas turi pirmininką, rūmų vadovą, apie penkiolika pranešėjų ir sekretoriatą. Nuosprendį gali priimti vienas teisėjas, kolegiali sudėtis arba didelė sudėtis. Kolegialioje formoje prezidentas sėdi su dviem vertintojais, vieną skiria Jungtinių Tautų vyriausiasis pabėgėlių komisaras, o kitą Valstybės Taryba. Sudėtingiausios bylos patenka į didžiąją formaciją, kuriai pirmininkauja CNDA prezidentas ir kurią sudaro devyni teisėjai (trys prezidentai, trys Aukščiausios komisijos paskirti vertintojai ir trys Valstybės Tarybos paskirti vertintojai).⁶² Audito rūmai kontroliuoja viešųjų sąskaitų tvarkingumą ir tikrina, ar valstybės lėšos naudojamos tinkamai. Vietos valdžios institucijų ir jų viešųjų įstaigų sąskaitas savo ruožtu kontroliuoja regioniniai apskaitos rūmai, tada Audito Rūmai įsikiša kaip apeliacinė instancija. Jie taip pat informuoja piliečius rašydami viešas ataskaitas. Audito Rūmai, kuriems pirmininkauja pirmasis pirmininkas yra suskirstyti į septynis rūmus, tai yra rūmų pirmininkas, finansų magistratai ir atsidavę bendradarbiai (išorės pranešėjai, ekspertai, auditoriai).⁶³

Išanalizavus Prancūzijos administracinės justicijos sistemą, galima teigti, kad Valstybės Taryba, apeliaciniai administraciniai teismai, administraciniai teismai bei specialieji apeliaciniai administraciniai teismai ir specialieji administraciniai teismai sudaro savarankišką administracinių teismų sistemą. Įvairias kitas komisijas, tribunolus, kurios veikia siauroje

⁶¹ „Competences de la CNDA“, cnda, žiūrėta 2023 m. spalio 2 d., <http://www.cnda.fr/La-CNDA/Competences-de-la-CNDA>.

⁶² „Les juridictions administratives specialisees“, justice.gouv, žiūrėta 2023 m. spalio 1 d., <https://www.justice.gouv.fr/justice-france/lorganisation-cours-tribunaux/lordre-administratif/juridictions-administratives-specialisees>.

⁶³ *Ibid.*

administravimo srityje, galima išskirti kaip kvaziteismus, tačiau tai, taip pat, ne ką mažiau svarbi Prancūzijos administracinės justicijos dalis.

1.3. Administracinės justicijos institucijų sistema Lenkijoje

1918 metais Lenkijai paskelbus nepriklausomybę, nebuvo įmanoma iškart sukurti efektyvios vietinės administracijos jurisdikcijos, todėl laikini modeliai, paveldėti iš užsienio okupantų sistemų, buvo modifikuoti. Vis dėlto tokia padėtis buvo laikoma pereinamuoju laikotarpiu, kuris negalėjo būti suderintas su būtinybe sukurti nepriklausomos tautos teisinę sistemą. Priėmus 1921 m. kovo 17 d. vadinamąją Kovo Konstituciją, konstitucinės teisminės sistemos problema įgavo naują prasmę.⁶⁴ Šios Konstitucijos 73 straipsnis numatė, kad atskiru įstatymo projektu turėtų būti sukurti administraciniai teismai, piliečių profesionalų ir teisėjų bendradarbiavimu, kurio kulminacija būtų Vyriausiasis administracinis teismas (lenk. Naczelny Sąd Administracyjny, NSA), kuris spręstų dėl administracinių teismų sprendimo teisėtumo. Šis konstitucinis pareiškimas buvo įgyvendintas 1922 m. rugpjūčio 3 d. aktu dėl vyriausiojo administracinio tribunolo⁶⁵. Pagal įstatymo 1 straipsnio pirmojo sakinio nuostatą Vyriausybės ir vietos valdžios administracijai priklausančių įsakymų ir sprendimų teisėtumui spręsti buvo įsteigtas Vyriausiasis administracinis teismas. Kartu 1 straipsnio antrojoje dalyje buvo nurodyta, kad dėl žemesnės grandies administracinių teismų, dalyvaujančių civilinėje byloje steigimo, Vyriausiasis administracinis teismas, kaip vienintelė teisminės priežiūros instancija, pripažįsta skundus dėl priimtų sprendimų. Remiantis literatūra, galima teigti, kad šis modelis buvo paimtas iš austriškos sistemos. Nors buvusioje Prūsijos apygardoje išliko žemesnės instancijos teismai, šios apygardos klausimais kompetenciją turėjo ir Vyriausiasis administracinis teismas. Toks vieno egzemplioriaus modelis buvo laikomas pereinamąją būsena, tačiau iki pat Antrojo pasaulinio karo pradžios 1939 m. esminių pokyčių teismų sistemoje nebuvo. Net naujojoje 1935 m. Konstitucijoje nebuvo užsiminta apie dviejų instancijų sistemos poreikį. Kaip alternatyva sumažinti darbo krūvį Vyriausiajam administraciniam teismui, buvo sukurtas Neįgaliųjų administracinis teismas⁶⁶. Šis teismas buvo sukurtas kaip specialus teismas atleisti VAT nuo tokių bylų kaip karo invalidų

⁶⁴ Turlokowski, *supra note*, 5.

⁶⁵ „Constitution of the Republic of Poland 1921“, jstor, žiūrėta 2023 m. spalio 3 d., <https://www.jstor.org/stable/45326093>.

⁶⁶ „Constitution of the Republic of Poland 1935“, libr.sejm.gov, žiūrėta 2023 m. spalio 3 d., <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1935-spis.html>.

aprūpinimo, pensijų mokėjimo ir panašiai⁶⁷.

Pasibaigus Antrajam pasauliniam karui ir prasidėjus socialistinių permainų Lenkijoje metais, administracinė jurisdikcija nebuvo atgaivinta. Tik 1980 m. sausio 31 d., pakeitus Vyriausiojo administracinio teismo įstatymą, buvo priimtas Administracinių bylų teisenos kodeksas. Šio įstatymo priėmimas yra naujo etapo, kuris iš tikrųjų tebegalioja ir šiandien, pradžia. Vyriausiasis administracinis teismas savo veiklą pradėjo 1980 m. rugsėjo 1 d. Įstatymo, įkuriančio Aukščiausiąją administracinę teisumą 1 straipsnyje buvo nurodyta, kad jis veikia Varšuvoje ir vienai ar kelioms provincijoms įsteigtose miesto skyriuose. Ši formulė iš tikrųjų rodė, kad tai vienos instancijos teismas, nors turėjo ne vieną skyrių. VAT turėjo jurisdikciją nagrinėti skundus dėl administracinių sprendimų ir administracinių bylų teisenos kodekse bei kituose teisės aktuose nustatytas procedūras. 1990 m. įvyko reikšmingų pokyčių, visų pirma įvedus bendrąją sąlygą. Pagal pakeistą Administracinių bylų teisenos kodekso 196 straipsnio 1 dalį valstybės administracinės institucijos sprendimas dėl jo neteisėtumo gali būti skundžiamas administraciniam teismui. Požiūris ir kontrolės apimtis akivaizdžiai pasikeitė, o bet koks administracinis sprendimas dabar ginčijamas kaip taisyklė. Kitas reformos žingsnis buvo 1995 m. gegužės 11 d. priimtas išsamus Vyriausiojo administracinio teismo įstatymas, kuris įsigaliojo 1995 m. spalio 1 d. Įstatymą galima vadinti išsamiu, nes reglamentuojama Vyriausiojo administracinio teismo organizacija, jo jurisdikcija, apimtį, taip pat teisminius procesus⁶⁸.

1997 m. balandžio 2 d., buvo priimta nauja Lenkijos Respublikos Konstitucija. Po šio įvykio prasidėjo darbas prie naujų įstatymų, kurie faktiškai nulemia šiandieninės administracinės jurisdikcijos formą Lenkijoje⁶⁹. Po plačių diskusijų daugelyje teisės grupių projektai buvo pateikti Lenkijos Respublikos Prezidento kanceliarijai. 2001 m. spalio 22 d. Prezidentas pateikė projektą Lenkijos žemiesiems rūmams. Pirmąjį įstatymą – Administracinių teismų sistemos įstatymą Seimas priėmė 2002 m. liepos 25 d., taip pat administracinių teismų bylų įstatymą, taisykles, įgyvendinimo reglamentus, įvedančias Bylos įstatymą iki 2002 m.⁷⁰. Administracinių teismų reformos aktas buvo priimtas 2002 m. rugpjūčio 30 d. Visi trys teisės aktai, reformuojantys administracinę jurisdikciją Lenkijoje, įsigaliojo 2004 m. sausio 1 d. Nuo to momento Lenkijoje prasidėjo dviejų instancijų administracinių bylų era⁷¹.

Šiuo metu Lenkijoje administracinė teismų sistema turi stiprią konstitucinę galią. Pagal Lenkijos Respublikos Konstitucijos 173 straipsnį „Teismai ir tribunolai sudaro atskirą

⁶⁷ Turlokowski, *op. cit.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ „The Constitution of the Republic of Poland“, sejm.gov, žiūrėta 2023 m. spalio 4 d., <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

⁷⁰ Przemysław Florjanowicz-Blachut, Marta Sarnowiec-Cislak, *Administrative Justice in Poland*, (Varšuva: POZKAL Printing House, 2018), 13, <https://rm.coe.int/poland-reponse-questionnaire-annexe-2-administrative-justice-in-poland/168093193f>.

⁷¹ Turlokowski, *op. cit.*

valdžią ir yra nepriklausomi nuo kitų valdžios šakų. Atitinkamai, teismai ir tribunolai skelbia sprendimus Lenkijos Respublikos vardu (Konstitucijos 174 str.). Būtina paminėti, Konstitucijos 175 straipsnio 1 dalį, kuriame teigiama, kad „teisingumo vykdymą Lenkijos Respublikoje užtikrina Aukščiausiasis Teismas, bendrieji teismai, administraciniai teismai ir karo teismai“. Jie skirstomi į dvi atskiras teismų šakas arba hierarchijas – bendrosios kompetencijos teismai ir karo teismai, kuriems vadovauja Aukščiausiasis Teismas, ir administracinių teismų, kuriems vadovauja Vyriausiasis administracinis teismas⁷². Šiandieninę Lenkijos Respublikos administracinių teismų struktūrą sudaro ir vaivadijų (liet. apygardų) administraciniai teismai, įsteigti nagrinėti visoms vyriausiajam administraciniam teismui neskirtoms teisinėms-administracinėms byloms. Vyriausiasis administracinis teismas, įsteigtas nagrinėti apeliacinius skundus dėl vaivadijos administracinių teismų sprendimų. Kiekvienai provincijai arba kelioms provincijoms sudaromas provincijos administracinis teismas, todėl, skirtingai nuo bendrosios teismų sistemos, apygardų teismų nėra. Lenkijoje yra šešiolika vaivadijų administracinių teismų (lenk. wojewodzki sąd administracyjny, WSA). Šie teismai dabar veikia: Balstogėje, Bydgoščiuje, Gdanske, Glivicėse, Didžiosios Lenkijos Gožuve, Kelcuose, Krokuvoje, Liubline, Lodzėje, Olštynė, Opolėje, Poznanėje, Ščečine, Varšuvoje, Vroclave ir Žešuve⁷³.

Vyriausiąjį administracinį teismą sudaro VAT pirmininkas, viceprezidentai ir teisėjai. VAT organai yra vyriausiojo administracinio teismo pirmininkas, vyriausiojo administracinio teismo visuotinė teisėjų asamblėja ir vyriausiojo administracinio teismo kolegija. Vyriausias administracinis teismas yra padalintas į finansų rūmus, komercinius rūmus bei administracinius rūmus. Kiekvienai kolegijai vadovauja Vyriausiojo administracinio teismo pirmininko paskirtas pirmininko pavaduotojas⁷⁴. Vadovaujantis administracinių teismų sistemos įstatymo 5 straipsnio 1 ir 2 dalimis, administracinių teismų teisėjus Nacionalinės teismų tarybos prašymu skiria Lenkijos Respublikos Prezidentas. Administracinių teismų teisėjai skiriami į apygardos administracinio teismo teisėjus, turinčius teisėjo paskyrimo vietą (buveinę) arba į vyriausiojo administracinio teismo teisėjus. Žinoma, šio įstatymo 6 straipsnis nurodo, kad asmenys norėdami būti teisėjais, privalo atitikti tam tikrus standartus: turėti Lenkijos pilietybę, baigti aukštųjų teisės studijų programą Lenkijoje ir įgyti magistro laipsnį, būti geros sveikatos eiti teisėjo pareigas, būti ne jaunesniais nei 35 metų amžiaus, turėti ne mažesnę kaip 8 metų darbo patirtį teisės srityje. Verta pabrėžti, kad šis paskutinis punktas netaikomas asmenims, kurie turi profesoriaus arba habilituoto teisės daktaro laipsnį. Asmenys, kurie kandidatuoja į vyriausiojo

⁷² „The Judicial System in Poland“, bip.warszawa.gov, žiūrėta 2023 m. spalio 6 d., <https://bip.warszawa.so.gov.pl/artykuly/436/the-judicial-system-in-poland>.

⁷³ Rudzki, *supra note*, 9.

⁷⁴ „ADMINISTRATIVE JUSTICE IN EUROPE, Report for Poland“, aca-europe, žiūrėta 2023 m. spalio 6 d., https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/poland/poland_en.pdf.

administracinio teismo pareigas privalo atitikti šiuos nurodytus kriterijus, bet taipogi turi būti ne jaunesni nei 40 metų amžiaus ir turėti 10 metų teisinio darbo patirtį arba turėti profesoriaus arba habilituoto teisės daktaro laipsnį⁷⁵.

Kaip jau minėta anksčiau, Vyriausiasis administracinis teismas pripažįsta skundus dėl vaivadijų administracinių teismų sprendimų. Tai gali apimti kasacinius skundus ir paprastus skundus. Kasacinis skundas gali būti skundžiamas dėl vaivadijos administracinių teismų priimtų sprendimų arba nutarčių, kuriomis byla nutraukiama. Kasacinio skundo pagrindas gali būti materialiosios teisės pažeidimas, klaidingai aiškinant ar netinkamai aiškinant ar taikant proceso nuostatas, jeigu trūkumas galėjo turėti įtakos bylos baigčiai. Literatūroje vyrauja požiūris, kad kasacinis skundas teisme ir administraciniame procese, skirtingai nei civilinėse ir baudžiamosiose bylose, yra įprastas apskundimo būdas. Vyriausiojo administracinio teismo sprendimai kasaciniu skundu ar kitais būdais neskundžiami. Aukščiausiasis Teismas nėra aukštesnės instancijos teismas Vyriausiajam administraciniam teismui. Be to, Vyriausiasis administracinis teismas jokių būdu nėra bendros teismų sistemos dalis. Kasacinį skundą Vyriausiajam administraciniam teismui gali paduoti suinteresuota šalis, prokuroras, ombudsmenas arba vaiko teisių apsaugos kontrolierius, įteikę nuosprendžio kopiją kartu su pagrindimu⁷⁶. Teismų praktikos suvienodinimui didelę reikšmę turi Vyriausiojo administracinio teismo galios priimti dviejų rūšių nutarimus: - nutarimai, kuriais siekiama išaiškinti teisės nuostatas, kurių naudojimas lėmė administracinių teismų praktikos skirtumus; ir – nutarimai, įskaitant sprendimus teisiniais klausimais, keliančiais rimtų abejonių konkrečioje teismo ir administracinėje byloje⁷⁷.

Administracinių teismų jurisdikcijai priklausančias bylas pirmiausia nagrinėja vaivadijų administraciniai teismai. Šie teismai vykdo teisingumą atlikdami viešojo administravimo veiklos kontrolę ir sprendžiant kompetencijos ir jurisdikcijos konfliktus tarp vietos valdžios organų ir savivaldybių apeliacinių tarybų, ir tarp tų valdžios institucijų ir vyriausybės administracijos institucijų. Remiantis Administracinių teismų proceso 3 straipsnio 2 dalimi, administracinių teismų vykdoma viešojo administravimo veiklos kontrolė apima skundų, susijusių su: – administraciniais sprendimais, nagrinėjimą; administracinėje byloje priimti sprendimai, kurie gali būti skundžiami arba kuriais procesas nutraukiamas, taip pat sprendimai, kuriais byla baigiama iš esmės, vykdomosiose bylose ir reikalavimams užtikrinti priimti sprendimai, kurie yra skundžiami, ir sprendimus, kurių objektas yra kreditoriaus padėtis dėl pareikšto reikalavimo. Atskirais atvejais rašytiniai mokesčių įstatymo išaiškinimai, išankstiniai apsauginiai mokesčių sprendimai ir atsisakymas priimti tokį sprendimą; – vietos valdžios organų

⁷⁵ Blachut, Cislak, *supra note*, 70.

⁷⁶ Turlokowski, *supra note*, 5.

⁷⁷ Bogusław Dauter, Andrzej Kabat ir Malgorzata Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* (Varšuva: Wolters Kluwer Polska, 2020), 741.

ir vietos valdžios valdymo organų vietos teisės aktai; – vietos valdžios organų veiklos priežiūros aktai; ir neveikimas arba pernelyg ilga proceso trukmė⁷⁸. Būtina pabrėžti, kad administraciniai teismai nėra kompetentingi spręsti šias bylas: – organizacinio pranašumo atsiradime ir pavaldumo santykiuose tarp viešojo administravimo įstaigų; – tie, kurie atsiranda dėl vadovų ir jų pavaldinių priklausomybės; atsisakymas skirti pareigas arba paskyrimas eiti pareigas viešojo administravimo įstaigose, nebent įstatymai numato pareigą skirti; – konsulų išduotos vizos; konsulų išduotas leidimas kirsti nacionalines sienas vykdant vietinį eismą per sieną⁷⁹.

Apibendrinant, būtina pabrėžti, jog Lenkijos teisinėje sistemoje galioja Administracinių bylų teisenos kodeksas, kuris, nepaisant pavadinimo, negali būti naudojamas kaip proceso įstatymas, reglamentuojantis pačią procedūrą administraciniuose teismuose. Administracinių bylų teisenos kodeksas reglamentuoja atskirų bylų nagrinėjimą kompetentingose viešojo administravimo institucijose (ne administraciniuose teismuose), kurios nustatomos administraciniais sprendimais. Kodeksas turėtų būti taikomas bylose, kurias nagrinėja kitos valstybės institucijos ir kiti subjektai, pagal įstatymą ar susitarimų pagrindą paskirti spręsti aukščiau paminėtus atvejus. Administracinių bylų teisenos kodeksas taip pat reglamentuoja procesą dėl nepatenkinimo raštų ir pasiūlymų valstybės institucijoms, savivaldos padalinių ir visuomeninių organizacijų organams. Kitaip tariant, pirmiausia kalbama apie valdžios organo ir asmens santykius priimant individualius sprendimus, turinčius įtakos tam asmeniui. Lenkija yra žinoma kaip gilią socialistinę praeitį turinti šalis, bei pasižyminti senomis administracinių bylų teisenos kodifikavimo tradicijomis. Lyginant administracinę teisę ir teismų administracinę teisę galima daryti tokią išvadą: šios dvi teisės sritys papildo viena kitą, pirmoji padeda įgyvendinti materialinę teisę išduodant individualius administracinius sprendimus, o pastaruoju siekiama kontroliuoti administracinių nutarimų atitikti įstatymams. Teismų – administracinių bylų teisenos įstatymo paskirtis yra ne materialinės teisės įgyvendinimas, o stebėti, kaip yra įgyvendinama materialioji teisė.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Turlokowski, *op. cit.*

2. ADMINISTRACINĖS JUSTICIJOS INSTITUCIJŲ SISTEMA JUNGTINĖSE AMERIKOS VALSTIJOSE

2.1. Administracinės teisės sistemos atsiradimas ir vystymosi eiga JAV

Administracinės teisės sistema Jungtinėse Amerikos Valstijose neatsirado iš niekur, tai buvo ilgas ir sudėtingas pastaruosius du šimtmečius trukęs darbas. 1887 metais priėmus tarpvalstybinės prekybos aktą, Kongresas sukūrė pirmąją „modernią“ reguliavimo agentūrą – Tarpvalstybinę komercijos komisiją (angl. Interstate Commerce Commission). Šis įvykis laikomas administracinės eros pradžia JAV. Nors tai nebuvo didelė reguliavimo agentūra, jos įtaka buvo nemaža. Kelių politinių paskirtųjų rankose buvo sutelkta plati ir ekspansyvi valdžia, turinti įtakos pramonės, geležinkelių likimui. Remdamiesi tuo modeliu, Kongresas per ateinančius keturis dešimtmečius išplėtė savo reguliuojamąją JAV ekonomikos priežiūrą – 1906 m. reguliavo maistą ir vaistus, 1914 m. – nesąžiningus konkurencijos metodus, 1916 m. laivybą, 1920 m. – hidroelektrinių projektus, 1922 m. prekybą ir 1927 m. radiją⁸⁰.

Naujojo susitarimo (angl. New Deal) era atnešė precedento neturintį federalinių agentūrų skaičiaus ir įtakos augimą. Federaliniai reguliavimo „čiuptuvai“ įsiveržė į naujas pramonės šakas – vertybinių popierių rinka 1934 m., didmeninė elektros energija 1935 m., darbo santykiai 1935 m., krovinių gabenimas 1935 m., oro linijos 1938 m., gamtinės dujos 1938 m., tačiau valstybės gerovė prasidėjo nuo pagrindinių federalinių iniciatyvų, tokių kaip socialinio draudimo, valstybės pagalbos, sveikatos priežiūros, ūkių kainų paramos ir būsto subsidijų sričių. Naujojo kurso priešininkai kreipėsi į teismų sistemą, kad apribotų agentūros veiksmus⁸¹. 1935 m. Panama Refining Co. prieš Ryan ir A. L. A. Schechter Poultry Corp. prieš JAV, Aukščiausiasis Teismas pasinaudojo nedelegavimo doktrina, kad pripažintų negaliojančias dvi Nacionalinio pramonės atkūrimo įstatymo nuostatas⁸². Teismas pripažino, kad įstatymas prieštarauja Konstitucijai, nes suteikė prezidentui ir privačioms pramonės asociacijoms praktiškai nevaržomą sprendimų priėmimo galią. Vis dėlto, po dvejų metų situacija kardinaliai pasikeitė, o administracinės reformos pastangos buvo nukreiptos į Kongresą. Po prezidento Ruzvelto grąsinimo „supakuoti teismą“, Aukščiausiasis Teismas pradėjo tvirtinti „New Deal“ programas ir

⁸⁰ Ronald A. Cass, Colin S. Diver, Jack M. Beermann ir Jody Freeman, *Administrative Law – Cases and Materials* (Frederikas: Aspen Publishing, 2020), 10, <https://scholarship.law.bu.edu/books/268/>.

⁸¹ Kristin E. Hickman, „Gundy, Nondelegation, and Never-Ending Hope“, *theregreview*, žiūrėta 2023 m. spalio 8 d., <https://www.theregreview.org/2019/07/08/hickman-nondelegation/>.

⁸² „U.S. Supreme Court „A.L.A. Schechter Poultry Corporation prieš United States““, *oyez*, žiūrėta 2023 m. spalio 9 d., <https://www.oyez.org/cases/1900-1940/295us495>.

agentūras, parodydamas, kad naujojo kurso oponentų vienintelis kreipimasis liko tik Kongresas⁸³. Prezidentas Ruzveltas įsteigė Administracinio valdymo komitetą (angl. Committee on Administrative Management) dar kitaip vadinamą Brownlow komisija, kad rekomenduotų priemones, skirtas pertvarkyti vykdomąją valdžią. Jo pranešimas Kongresui, pridėtas prie Brownlow ataskaitos, išreiškė susirūpinimą dėl įstaigų chaoso bei padarė atitinkamą išvadą⁸⁴. Akivaizdu, kad Vyriausybės vykdomosios valdžios sistema pažeidžia konstitucinę intenciją, kadangi vienas atsakingas vyriausiasis direktorius, koordinuoja ir vadovauja departamentams bei veikia pagal Kongreso priimtus įstatymus. Esant tokioms sąlygoms, vyriausybė negali visiškai veiksmingai dirbti. Prezidentui Ruzveltui pavyko pertvarkyti vykdomąją valdžią, įskaitant Prezidento vykdomosios tarnybos įsteigimą, tačiau diskusijos dėl tinkamo administracinių įstaigų vaidmens tęsėsi. Šios diskusijos atvėrė kelią pirmajam administracinės valstybės suvaržymo etapui, praėjus beveik dešimtmečiui: Administracinių bylų teisenos įstatymo priėmimui.

1937 – 1946 m. laikotarpyje Amerikos advokatų asociacija (angl. American Bar Association) palaikė teisės aktus, pagal kuriuos būtų sukurtas administracinis teismas, kuris prižiūrėtų administracines agentūras, ypač nepalankias „New Deal“ agentūras, tokias kaip Nacionalinę darbo santykių valdyba (angl. National Labor Relations Board) ir Saugomo ir keitimo komisiją (angl. Securities and Exchange Commission)⁸⁵. Pažangūs Kongreso nariai ir pačios agentūros prieštaravo šiems pasiūlymams ir atsakydamas į tai prezidentas Ruzveltas 1939 m. įkūrė Jungtinių Valstijų generalinio prokuroro administracinių procedūrų komitetą, kuris išnagrinėjo administracinę reformą ir siūlė alternatyvius teisės aktus. 1940 m. Kongresas priėmė Walterio-Logano įstatymo projektą, remiamą ABA ir Kongreso konservatorių. Prezidentas Ruzveltas vetavo įstatymo projektą, pagal kurį agentūros būtų įpareigosios pateikti išvadas, patvirtinančias sprendimus bei paskelbti aiškinimo taisykles ir galimybes surengti klausimus⁸⁶. Svarbiausia, kad agentūros veiksmams būtų atlikta teisminė jurisdikcijos klausimų peržiūra, taip pat tai, ar jie buvo pagrįsti svarbiais įrodymais. Generalinio prokuroro komitetas, sudarytas iš žymių nevyriausybinių teisininkų ir nedidelio personalo, vėliau pasiūlė du įstatymo projektus – vieną parengė daugumos, o kitą – mažumos. Daugumos įstatymo projektu buvo pasiūlytos nedidelės reformos, kodifikuota kai kuri esama praktika ir būtų įsteigta Administracinių procedūrų tarnyba, kuri prireikus

⁸³ George B. Shepherd, „Fierce compromise: The Administrative Procedure Act Emerges from New Deal Politics“, *Northwest University Law Review* 90, 4 (1996): 1557,

<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/illlr90&div=45&id=&page>.

⁸⁴ Logan-Walter Bill, „Logan-walter Bill fails“, *American Bar Association Journal* 27, 1 (1941): 52,

<https://heinonline.org/skaiykla.mruni.eu/HOL/Page?handle=hein.journals/abaj27&id=78&collection=usjournals&index>.

⁸⁵ B. Shepherd, *op. cit.*

⁸⁶ Foster H. Sherwood, „The Federal Administrative Procedure Act“, *American Political Science Review* 41, 2 (1947): 271-281, <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/federal-administrative-procedure-act/F2F567BCA8EE8A697AB4924123985047>.

rekomenduotų tolesnius pakeitimus. Mažumos įstatymo projekte buvo numatytos teisminės peržiūros nuostatos, kaip rekomendacija agentūros pirmiausia pasiūlyti taisykles ir gauti viešas pastabas prieš išleidžiant reglamentą. 1941 m. Kongresas plačiai diskutavo dėl šių įstatymų, bet po to, kai gruodį paskelbė karą Japonijai ir Vokietijai, juos atmetė. Karo metu panaudotos nepaprastosios galios suvaržė asmens laisvę, tačiau karas taip pat privertė eiti į kompromisus ir bendradarbiauti⁸⁷. Reformos šalininkai ir administracija, siekė išvengti įtempto politinio mūšio karo metu, kiekviena pusė siekė išvengti visuomenės suvokimo, kad ji nori trukdyti karo metu siekti pranašumo kitose srityse. Nors karas vyko nedidelėje JAV dalyje, piliečiai stipriai išgyveno dėl situacijos pasaulyje bei japonų suduotų smūgių Havajų saloms.

Pasibaigus antrajam pasauliniam karui visos iki tol dėtos pastangos pasiteisino, kai prezidentas Haris Trumanas 1946 m. pasirašė Administracinės procedūros įstatymą. Jame buvo nustatytos procedūros, kurių agentūra turi laikytis, kad paskelbtų privalomas taisykles ir reglamentų įstatus jai deleguotoje srityje. Agentūros turi viešai pranešti apie visas taisykles ir suteikti galimybę viešai komentuoti. Dėl administracinių nuosprendžių, kuriuose įgalinamajame įstatyme numatytas viešas svarstymas protokole, sprendimai turi būti pagrįsti svarbiais įrodymais⁸⁸. 1946 m. Administracinių procedūrų įstatymas ir jo istorija yra pagrindiniai JAV ekonominio ir politinio vystymosi veiksniai. APA buvo naujosios valstybės teisės aktas. Po daugiau nei dešimtmetį trukusių diskusijų dėl antikonstitucinio delegavimo APA atspindėjo „nuožmų kompromisą“, subalansuojantį konkuruojančius biurokratinės kompetencijos ir teisėkūros atskaitomybės tikslus. APA poveikis buvo gilus ir ilgalaikis, atspindintis šalies sprendimą leisti plataus masto vyriausybę, tačiau vengti diktatūros ir centrinio planavimo apraiškų.

Dar vienas didžiulis administracinės galios šuolis įvyko septintajame ir aštuntajame dešimtmečiuose, kai Kongresas pradėjo didžiulę „socialinio reguliavimo“ kampaniją, skirtą kovoti su diskriminacija, vartotojų sukčiavimu ir visų rūšių rizika sveikatai, saugai ir aplinkai⁸⁹. Vis dėlto didėjančią žavesį visos ekonomikos socialiniu reguliavimu lydėjo nusivylimas ankstesnėmis pramonės šakos reguliavimo formomis. Pagal savo tarifų nustatymo filosofiją Civilinės aeronautikos valdyba (angl. Civil Aeronautics Board) visiškai užkirto kelią kainų konkurencijai. Visos oro linijos taikė vienodas bilietų kainas už tuos pačius skrydžius. Dėl panašių atvejų ir kituose sektoriuose JAV prezidentas Geraldas Fordas paragino bendromis pastangomis Kongresą, vykdomąją valdžią ir privatųjį sektorių nustatyti ir panaikinti esamas federalines taisykles ir reglamentus, kurie be jokios rimtos priežasties didina išlaidas vartotojui. 1980-aisiais ir 1990-aisiais po dviejų partijų įnirtingų diskusijų Kongresas palaipsniui panaikino kelių pramonės šakų:

⁸⁷ McNollgast, „The Political Origins of the Administrative Procedure Act“, *Journal of Law, Economics & Organization*, 15 1 (1999): 180-217, <https://www.jstor.org/stable/3554948>.

⁸⁸ B. Shepherd, *supra note*, 83: 1678.

⁸⁹ Cass, Diver, Beermann ir Freeman, *supra note*, 80: 15.

oro linijų, geležinkelių, sunkvežimių, reguliavimą. Ironišką, tačiau ICC, kurio sukūrimas tapo administracinės valstybės pradžia, buvo panaikintas 1996 m. Iki 1993 m. panaikinus pramonės šakų reguliavimus, minėtinių sektorių efektyvumas prilygo 7–9 procentų BVP padidėjimui⁹⁰. Konkurencingos rinkos ne tik perskirstė išteklius, bet ir atnešė dešimtis milijardų dolerių per metus naudos vartotojams ir visuomenei, be naudingų rinkos pokyčių, kurių nebuvo tikėtasi iki reguliavimo panaikinimo.

Trečiuoju etapu galima išskirti prezidento reikalavimus dėl reguliavimo poveikio analizei prieš išleidžiant reglamentą. Tuo pat metu, kai 1970-aisiais mažėjo ekonominės reguliavimo formos, atsirado naujo tipo „socialinis reguliavimas“, kurio tikslas – apsaugoti sveikatą, saugą ir aplinką. Susirūpinimas dėl ataskaitų teikimo ir šių naujų taisyklių laikymosi naštos paskatino kitą reguliavimo reformos bangą, kuri buvo skirta ne reguliavimo panaikinimui, o užtikrinimui, kad reguliavimo nauda viršytų išlaidas. 1978 m. prezidentas Jimmy Carteris išleido vykdomąjį įsakymą (E.O.) 12044, pagal kurį agentūrų vadovai įpareigojo nustatyti reguliavimo poreikį, įvertinti tiesioginį ir netiesioginį alternatyvų poveikį ir, kai reguliavimas buvo būtinas, pasirinkti mažiausiai apsunkinantį metodą⁹¹. Carteris taip pat reikalavo, kad agentūros, siūlydamos naujas taisykles, pateiktų savo reguliavimo analizę visuomenei. 1981 m. Ronaldas Reiganas Carterio įsakymą pakeitė E.O. 12291, kuriame buvo įforminti reguliavimo analizės reikalavimai ir nurodyta, kad „reglamentavimo veiksmų negalima imtis, nebent galima nauda visuomenei“. 1993 metais prezidentas Billas Clintonas atšaukė Reigano vykdomąjį įsakymą ir pakeitė jį E.O. 12866, nors nauja tvarka sustiprino filosofiją, kad taisyklės turėtų būti leidžiamos tik tada, kai to reikalauja įstatymas arba įtikinamas visuomenės poreikis. Jis nurodė agentūroms taisykles pagrįsti visų turimų alternatyvų sąnaudų ir naudos analize ir pasirinkti reguliavimo metodus, kurie maksimaliai padidintų grynąją naudą visuomenei, nebent įstatymai riboja kitaip. Praėjus daugiau nei dvidešimt penkeriems metams ir po kelių prezidento administracijų, E.O. 12866 vis dar galioja. Vėlesni prezidentai išlaikė ir papildė jo reikalavimus, įskaitant, pavyzdžiui, prezidento Obamos E.O. 13563 ir prezidento Trumpo E.O. 13771⁹². Reguliavimo poveikio analizė ir naudos sąnaudų balansavimas tapo įprasta praktika daugelyje reguliavimo agentūrų, ir to vis labiau tikisi nagrinėjantys teismai. Be to, išsivysčiusios pasaulio šalys priėmė reguliavimo analizę kaip būdą pagerinti politikos nuoseklumą ir skatinti ekonominę gerovę geresnės kokybės reguliavimu.

Ketvirtuoju etapu galima išskirti kelią į modernią reguliavimo būseną, kuri yra centralizuota taisyklių peržiūra prieš juos išleidžiant. Nors prezidentai Reaganas ir Clintonas

⁹⁰ E. Dudley, *supra note*, 10.

⁹¹ „Regulatory impact analysis: a tool for policy coherence“, <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22library%2Fcatalog%2F00155756%22;src1=sm1>.

⁹² *Ibid.*

nustatė Baltųjų rūmų peržiūros procedūras, kurios iš esmės išlieka ir šiandien, šios priežiūros šaknys siekia dar senesnius laikus⁹³. 1971 m. prezidentas Ričardas Nixonas įvedė „Gyvenimo kokybės peržiūros“ programą, pagal kurią agentūros prieš paskelbiant federaliniame registre privalo pateikti valdymo ir biudžeto biuro (angl. Office of Management and Budget) peržiūrai reglamentuojančių veiksmų darbotvarkes bei tam tikras siūlomas galutines taisykles ir jas pagrindžiančią analizę. Prezidentas Geraldas Fordas paskyrė OMB pareigą koordinuoti agentūrų „infliacijos poveikio ataskaitų“ (vėliau „ekonominio poveikio ataskaitų“) priežiūrą ir nurodė agentūroms pateikti Darbo užmokesčio ir kainų stabilumo tarybai (angl. Council on Wage and Price Stability) siūlomas taisykles ar reglamento kopiją, pridedant sertifikatą bei trumpą agentūros įvertinimo santrauką apie išlaidas, naudą ir svarstytinas alternatyvas⁹⁴. Pradėjęs eiti pareigas, prezidentas Carteris atsisakė kai kurių Nixono ir Fordo procedūrų, bet įkūrė savo kabineto lygio reguliavimo analizės peržiūros grupę, kuri tarnautų kaip „reglamentavimo ekspertų sargas“ ir peržiūrėtų agentūrų svarbiausius reguliavimo pasiūlymus. Ją palaikė CWPS ekonomistai, Baltųjų rūmų, OMB ir Ekonomikos patarėjų tarybos vyresnieji pareigūnai. 1978 m. Carteris toliau centralizavo vykdomosios priežiūros koordinavimą su savo Reguliavimo taryba, kurioje dalyvavo nepriklausomų ir vykdomųjų agentūrų atstovai. Ji buvo atsakinga už pusmetį reguliavimo veiksmų darbotvarkę ir reguliavimo reformos pasiūlymų darbotvarkę, kurioje buvo pabrėžta: 1) prezidentinės priežiūros stiprinimas; 2) sąnaudų ir naudos reguliavimo procedūrų institucionalizavimas; 3) lanksčių reguliavimo alternatyvų ir rinkos mechanizmų priėmimas vietoj tradicinio vadovavimo ir kontrolės reguliavimo; ir 4) tolesnis nevyriausybinių problemų, kurios anksčiau buvo laikomos reguliavimo pobūdžiu, sprendimų (pvz., didesnio draudimo prieinamumo) nagrinėjimas⁹⁵.

Likus mėnesiui iki pasitraukimo iš pareigų, prezidentas Carteris pasirašė 1980 m. popierizmo mažinimo įstatymą, pagal kurį OMB buvo įsteigta Informacijos ir reguliavimo reikalų tarnyba (angl. Office of Information and Regulatory Affairs), kuri peržiūrėjo ir patvirtino visus naujus ataskaitų teikimo reikalavimus, kad sumažintų naštą susijusią su vyriausybės renkamų dokumentų informacija. Kai prezidentas Reaganas pradėjo eiti pareigas 1981 m., jis toliau centralizavo ir formalizavo reguliavimo priežiūrą, suteikdamas naujai sukurtai OIRA priežiūrėtojo vaidmenį peržiūrint reglamentų projektus ir dokumentus, siekiant užtikrinti, kad jie atitiktų jo E.O 12291. Skirtingai nuo ankstesnės peržiūros praktikos, Reaganas reikalavo, kad vykdomosios

⁹³ Susan E. Dudley, „The Office of Information and Regulatory Affairs and the durability of regulatory oversight in the United States“, *Regulation & Governance*, 16 (2022): 243-260, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/rego.12337>.

⁹⁴ „TO THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES“, whitehouse, žiūrėta 2023 m. spalio 12 d., https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/legacy_drupal_files/omb/circulars/A108/omb_circular_a_108_12_12_16.pdf.

⁹⁵ Michael Fix ir George C.Eads, „The Prospects for Regulatory Reform: The Legacy of Reagan's First Team“, *Yale Journal on Regulation*, 2, 2 (1985): 293, <https://core.ac.uk/reader/72838040>.

agentūros pateiktų visus reglamentus OIRA ir neskelbtų jų, kol OIRA nebaigė peržiūros. Jis taip pat išdavė E.O. 12498, dėl kurio reikėjo paskelbti OIRA koordinuojamą metinę reguliavimo programą, kurioje buvo išvardyti svarbiausi būsimi reglamentai, skirti patobulinti reguliavimo veiklos valdymą vykdomojoje valdžioje ir suteikti visuomenei bei kongresui didesnę galimybę sužinoti ir įvertinti reguliavimo prioritetus ir procedūras⁹⁶.

Nors Reagano centralizuota reguliavimo peržiūra iš pradžių buvo prieštaringa, kiekvienas paskesnis prezidentas tęsė ir išplėtė OIRA centrinės reguliavimo priežiūros vaidmenį. Prezidentas Clintonas išlaikė pagrindines OIRA reguliavimo peržiūros ypatybes. Jis susiaurino OIRA taikymo sritį iki taisyklių, kurios buvo laikomos ypatingai reikšmingomis, o jo įsakymas sušvelnino Reagano retoriką. Preambulėje buvo pabrėžiama planavimas ir koordinavimas, dar kartą patvirtinama federalinių agentūrų viršenybė reguliavimo sprendimų priėmimo procese, pažadas atkurti vientisumą, reguliavimo peržiūros bei priežiūros teisėtumą ir padaryti procesą prieinamesnį ir atviresnį visuomenei. Reguliavimo programa buvo pakeista pusmetine Vieninga reguliavimo darbotvarke (angl. Unified Regulatory Agenda), kurioje išvardijami visi rengiami arba peržiūrimi reglamentai ir metinis reguliavimo planas, kuriame pateikiama daugiau informacijos apie svarbiausius reguliavimo veiksmus, kuriuos agentūra pagrįstai tikisi paskelbti siūlomose ar galutinėje formoje tais finansiniais metais arba vėliau⁹⁷. Skirtingai nei Reaganas, Clintonas įtraukė nepriklausomas reguliavimo agentūras į šį planavimo procesą, tačiau nereikalavo pateikti atskirų reglamentų OIRA peržiūrėti.

Prezidentai Georgas W. Bushas, Barackas Obama, Donaldas Trumpas ir Josephas Bidenas išlaikė Clintono procedūras Baltųjų rūmų taisyklių priežiūrai ir toliau skyrė OIRA atsakomybę už skersinę administracijos veiklą. Prezidento Obamos E.O. 13563 išreiškė susirūpinimą dėl perteklinių, nenuoseklių ar persidengiančių reglamentų ir paskatino juos labiau koordinuoti, supaprastinti ir derinti. Prezidento Trumpo E.O. 13771 (atšaukė prezidentas Bidenas) įpareigojo OIRA vykdyti savo reikalavimus agentūroms, kad būtų kompensuojamos naujų reglamentų sąnaudos pašalinant arba keičiant esamas taisykles⁹⁸. OIRA reguliavimo priežiūros vaidmuo atlieka keletą funkcijų, įskaitant tarpžinybinių ginčų dėl reguliavimo koordinavimą, ryšių palaikymą su Baltųjų rūmų pareigūnais, siekiant užtikrinti, kad reglamentai atitiktų prezidento politiką ir agentūrų reguliavimo poveikio analizių peržiūrą. Harvardo teisės mokyklos profesorė Elena Kagan puikiai pastebėjo bei išsakė savo nuomonę: „Pasaulyje, kuriame administracinis sudėtingumas sunkiai suderinamas su visomis prezidento pareigomis, joks prezidentas negali tikėtis, net ir padedant artimiems ir labai profesionaliems padėjėjams taip atidžiai stebėti agentūras,

⁹⁶ E. Dudley, *supra note*, 10.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

kaip tai atlieka OIRA⁹⁹. Ši tarnyba atlieka stebėtojo funkciją ir atstovauja prezidento prioritetus reguliavimo klausimais, tačiau tai nėra vieninteliai jos vaidmenys. OIRA kaip informacijos ir perspektyvų kaupiklis atlieka esminę koordinavimo funkciją išsiplėtusioje biurokratijoje, sudarytoje iš daugybės subjektų. Baltųjų rūmų darbuotojai neabejotinai atsižvelgia į savo politines perspektyvas reguliavimo politikoje, tačiau OIRA profesionalų būrys su savo patirtimi, žiniomis ir visapusiška perspektyva suteikia naudingų įžvalgų ir patirties priimant prezidento sprendimus.

Šie keturi etapai – pagrindinių ekonomikos sričių dereguliacija, Administracinių procedūrų įstatymo atsiradimas, reguliavimo poveikio analizė bei centralizuota taisyklių peržiūra – suformavo agentūrų reguliavimo praktiką Jungtinėse Amerikos Valstijose. Vis dėlto, jų nustatyti apribojimai mažai padėjo sumažinti naujų taisyklių skaičių ar srautą, o susirūpinimas, kad vykdomosios valdžios priimti įstatymai nėra tinkamai atskaitingi Amerikos rinkėjams, išlieka. Pokyčiai, susiję su teismine peržiūra, teisėkūros veiksmams, reguliavimo analizės taikymu atgaline data esamoms taisyklėms, OIRA priežiūros išplėtimu, įtraukiant nepriklausomas reguliavimo agentūras, ir labiau suderintomis pastangomis reguliuojant biudžetą dar gali reikšti ne vien šiuos, bet ir naujus etapus netolimoje ateityje.

2.2. Administracinės agentūros ir Administracinių procedūrų įstatymas bei svarbiausios bylos JAV administracinėje teisėje

Administracinės agentūros turi įvairių galių. Daugelis juos sukūrusių originalių įstatų, pavyzdžiui, Federalinis ryšių įstatymas, suteikė jiems licencijavimo galią. Jokia šalis negali užsiimti gamybine veikla, kuriai taikomas įstatymas, be išankstinės agentūros leidimo. Pavyzdžiui, jokia komunalinė įmonė negali paleisti atominės elektrinės, nebent prieš tai patvirtintų branduolinės energetikos reguliavimo komisija. Pastaraisiais metais dėl ekonomikos reguliavimo panaikinimo sumažėjo tam tikra licencijavimo galia. Daugelis agentūrų taip pat turi teisę nustatyti agentūros jurisdikcijai priklausančių įmonių taikomus tarifus. Pasak Jerrold G. Van Cise, agentūros gali reguliuoti verslo praktiką¹⁰⁰. Federalinė prekybos komisija (angl. Federal Trade Commission) turi bendrą jurisdikciją visiems tarpvalstybiniais prekybos verslams stebėti ir pašalinti nesąžiningus veiksmus ir apgaulingą veiklą. Vertybinių popierių ir biržos komisija prižiūri įmonių vertybinių popierių emisiją ir kitas investicijas bei stebi vertybinių popierių biržų

⁹⁹ Elena Kagan, „Presidential Administration“, *Harvard Law Review*, 114 (2001): 2245, <https://www.law.uh.edu/faculty/jmantel/health-regulatory-process/Kagan114HarvLRev1.pdf>.

¹⁰⁰ Jerrold G. Van Cise, „Regulation—By Business or Government“, *Harvard Business Review*, (1966): 8, <https://hbr.org/1966/03/regulation-by-business-or-government>.

veiklą. Skirtingai nei teismai, administracinės agentūros yra atsakingos už tam tikros užduoties įvykdymą arba tikslo ar uždavinių rinkinį. Agentūros neturi likti neutralios įvairiais klausimais, jos privalo veikti¹⁰¹. Agentūroms buvo suteiktos įstatymų leidžiamosios galios, nes vis sudėtingėjančioje visuomenėje, anot Todd Garvey ir Sean M. Stiffo, Kongresas nežino, kaip leisti įstatymus su tokia detale, kokia yra būtina, taip pat neturi laiko kreiptis į visus visuomenės sektorius, net jei ir bandytų. Būtent todėl, kad jos turi daryti tai, ko negali padaryti bendrosios teisėkūros institucijos, agentūros yra specializuotos institucijos. Turėdamos ilgametę patirtį sprendžiant panašias problemas, jos sukaupia žinių, kurias gali pritaikyti eidamos įstatyme numatytas pareigas.¹⁰² Visose administracinėse agentūrose dirba dviejų skirtingų tipų darbuotojai. Vadovai, nesvarbu, ar jie yra vienas administratorius, ar kolegialus komisarų organas, yra politiškai paskirti asmenys ir jų kadencijos yra gana ribotos. Po jais yra daugiau ar mažiau nuolatinis personalas – biurokratija. Daug politikos formavimo vyksta personalo lygmeniu, nes šie darbuotojai iš esmės kontroliuoja faktų rinkimą ir duomenų bei argumentų pateikimą komisijos nariams, kurie turi didžiausią agentūrų galią¹⁰³.

Nepriklausomos agentūros skiriasi nuo federalinių vykdomųjų departamentų ir kitų vykdomųjų agentūrų savo struktūrinėmis ir funkcinėmis savybėmis. Daugumoje vykdomųjų departamentų yra vienas direktorius, administratorius arba sekretorius, kurį skiria JAV prezidentas. Nepriklausomos agentūros beveik visada turi komisiją arba valdybą, susidedančią iš penkių ar septynių narių, kurie dalijasi valdžia agentūroje. Prezidentas skiria komisarus arba valdybą gavęs Senato patvirtinimą, tačiau jie dažnai dirba išskirstytomis kadencijomis ir dažnai ilgesnėms kadencijoms nei įprasta ketverių metų prezidento kadencija. Jų negalima pašalinti, išskyrus tam tikrą ir labai svarią priežastį. Tai reiškia, kad dauguma prezidentų negalės paskirti visų tam tikros nepriklausomos agentūros komisarų. Daugumoje nepriklausomų agentūrų įstatymais nustatytas reikalavimas, kad komisijoje priklausytų dvi partijos, todėl prezidentas negali tiesiog užpildyti laisvų vietų savo politinės partijos nariais¹⁰⁴.

Nors administracinių procedūrų įstatymas buvo priimtas prieš 78 metus, sunku šiais laikais patikėti, kad 1946 m. APA praėjo be pasipriešinimo. Šis faktas užgožia ilgą derybų ir ginčų laikotarpį, kuris jį lydėjo rengiant tuo metu, kai Demokratų partija kontroliavo visus valdžios svertus. Galbūt tautos sėkmė Antrajame pasauliniame kare sutramdė ankstesnes didžiosios vyriausybės baimes, tačiau 1946 m. buvo bendras sutarimas, kada APA buvo geras kompromisas,

¹⁰¹ „Governemnt Regulation and the Legal Environment of Business 5.1. Administrative Agencies: Their Structure and Powers“, saylordotorg.github, žiūrėta 2023 m. spalio 15 d., https://saylordotorg.github.io/text_government-regulation-and-the-legal-environment-of-business/s08-administrative-law.html.

¹⁰² Todd Garvey ir Sean M. Stiff, „Congress’s Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies“, *Congressional Reserach Service*, (2023): 12, <https://sgp.fas.org/crs/misc/R45442.pdf>.

¹⁰³ „Governemnt Regulation and the Legal Environment of Business 5.1. Administrative Agencies: Their Structure and Powers“, *op. cit.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

suteikiantis žmonėms ir teismams pakankamą vykdomųjų agentūrų, kurios per daug buvo išplitę, kontrolę. Teisėjas Robertas Jacksonas garsiai apibūdino APA byloje Wang Yang Sung prieš McGrath kaip „ilgą nesutarimų laikotarpį, kuri išsprendžia ilgai besitęsiančius ir sunkiai kovojamus ginčus bei nustato formulę, pagal kurią atsistoja priešingos socialinės ir politinės jėgos bei kurių sudėtyje yra daug kompromisų ir bendrų dalykų, ir be jokios abejonės daug dviprasmybių“¹⁰⁵. Pasak Jeffrey Lubberso, atsižvelgiant į labai seną ir ginčytiną jos kilmę 1930-aisiais, APA rodo neįtikėtiną ištvermę. Iš pradžių APA turėjo 12 skyrių, 1966 m. jos nuostatos buvo kodifikuotos JAV kodekso 5 antraštinėje dalyje 551–559 skyriuose, 701–706 skyriuose ir kai kuriose kitose su administracinės teisės teisėjais susijusiose dalyse. Tos nuostatos iš esmės buvo pakeistos tik penkis ar šešis kartus, o dauguma pakeitimų buvo gana periferiniai. Palyginti su daugeliu kitų į APA panašių teisės aktų, APA yra gana trumpas. Pavyzdžiui, Vokietijoje toks dokumentas turi 103 straipsnius, Taivane 175, Sakartvele 110, o Vietname net 372¹⁰⁶.

Jungtinėse Amerikos Valstijose APA iš tikrųjų apima tik keturis pagrindinius dalykus: administracinį sprendimą, administracinių taisyklių kūrimą, teisminės agentūros veiksmų peržiūrą ir vyriausybės informacijos prieinamumą. Žinoma, tai užmaskuoja tų keturių dalykų sudėtingumą. Kalbant apie administracinę procedūrą, APA agentūros veiksmus suskirsto į dvi kategorijas – taisyklių rengimą ir sprendimo priėmimą, ir iš tikrųjų kiekviena iš jų yra suskirstyta į oficialias ir neoficialias versijas. Kiekviena iš jų apima skirtingus procedūrinius reikalavimus pagal APA sąlygas. Pažymėtina, kad APA funkcija yra nustatyti numatytuosius nustatymus, tai gali būti nulemta esminio statuto, pagal kurį agentūra veikia. Pavyzdžiui, kai kurie esminiai įstatatai nustato mišrią taisyklių kūrimo formą, kuri derina neformalų taisyklių kūrimą¹⁰⁷.

Formalus taisyklių kūrimas iš esmės nustato sprendimų priėmimo sistemą, kad taisyklė turi būti pagrįsta įrašuose esančiais įrodymais, apimančiais išvadas ir kitas į teismą panašias procedūras. Šis procesas reikalauja daug išteklių. Tokio pobūdžio taisyklių kūrimas šiuo metu taikomas tik tada, kai to reikalauja kiti įstatymai¹⁰⁸. Anot Gillian Metzger, neoficialus taisyklių rengimas yra standartinė taisyklių kūrimo forma šiandien. Sudarant tokias taisykles, agentūros privalo paskelbti išankstinį pranešimą apie siūlomą taisyklių kūrimą, kuriame būtų „siūlomos taisyklės sąlygos arba turinys, arba susijusių dalykų ir klausimų aprašymas. Visuomenei turi būti suteikta galimybė dalyvauti rengiant taisykles, pateikiant rašytinius duomenis, nuomones arba argumentus. Suformavus taisyklę, OIRA ir Baltuosiuose rūmuose taip pat atliekama

¹⁰⁵ Jeffrey Lubbers, „Putting the U.S. Administrative Procedure Act in Perspective“, *theregreview*, žiūrėta 2023 m. spalio 17 d., <https://www.theregreview.org/2022/11/08/lubbers-putting-the-u-s-administrative-procedure-act-in-perspective/>.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Metzger, *supra note*, 6.

¹⁰⁸ „5 U.S. Code 553 – Rule making“, *law.cornell*, žiūrėta 2023 m. spalio 19 d., <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/553>.

centralizavimo reguliavimo peržiūra (reikalaujama pagal vykdomuosius įsakymus). Išskyrus atvejus, kai esminiame įstatyme, leidžiančiame reguliuoti kitaip, APA nustato tuos pačius procedūrinius reikalavimus panaikinant esamas taisykles kaip ir priimant naujas taisykles. Pavyzdžiui, kad Trumpo administracija panaikintų Obamos administracijos taisyklę, kuri buvo paskelbta naudojant pranešimą ir komentarą, tada ji turi būti komentuojama iš naujo¹⁰⁹. Kita vertus, APA kai kurioms taisyklėms netaikytina įspėjimo ir komentaro procedūra. Viena iš priežasčių yra tada, kai yra rimta priežastis: kitas – kai agentūra skelbia politikos, aiškinimo taisyklių ar procedūrinių taisyklių pareiškimus.

Teisminės peržiūros nuostatos apima kreipimosi į federalinius teismus taisykles – peržiūrėjimo galimybę, statusą, brandą, baigtumą ir teisių gynimo priemonių išnaudojimą – ir taip pat peržiūros apimties standartus, kuriuos teismai turėtų naudoti peržiūrėdami įvairių tipų agentūrinius veiksmus. Pagal APA daugumą galutinių agentūros veiksmų galima peržiūrėti teismine tvarka, tačiau su tam tikrais apribojimais. Pasak Jared P.Cole, negalima užginčyti veiksmo, kurio negalima peržiūrėti pagal įstatymą arba kuris yra atliktas agentūros nuožiūra, naudojant tam tikrų kategorijų veiksmus, kurie kaip manoma, negali būti peržiūrimi, pavyzdžiui, individualūs vykdomieji sprendimai. Ieškovai taip pat turi atitikti galiojančius reikalavimus.¹¹⁰ Dažniausi teisinių ginčų tipai pagal APA yra nurodyti 706 skirsnyje¹¹¹. Šie ginčai apima įvairius iššūkius, kurie gali kilti dėl agentūros veikimo arba neveikimo. Galima užginčyti agentūros veiksmus kaip prieštaraujančius Konstitucijai, nepriklausančius agentūros teisės aktams, savavališkus ir kaprizingus arba įvairius procedūrinius reikalavimų pažeidimus. Anot Gillian Metzger, kai kurie iššūkiai labai būdingi administracinės teisės pasauliui, pavyzdžiui, savavališki ir kaprizingi agentūrų argumentai. Agentūros veiksmai dažnai ginčijami dėl reglamentuojančių procedūrų nesilaikymo. Pavyzdžiui, galima užginčyti taisyklę dėl to, kad agentūra netinkamai įspėjo¹¹². Teismai plačiai peržiūri įspėjimo reikalavimą, kadangi dažnai kyla problemų, nes agentūros neatskleidžia pagrindinių tyrimų, kuriais rėmėsi, arba pakeičia kursą dėl taisyklių kūrimo, kad komentatoriai negali numatyti galutinių taisyklių ir negali efektyviai komentuoti. Labai dažnas iššūkis yra tai, kad agentūra visiškai nesinaudojo įspėjimo ir komentarų procedūromis. Šio iššūkio forma paprastai yra teiginys, kad tai, ką agentūra vadina politikos pareiškimu ar aiškinamąja taisykle, iš tikrųjų yra įstatyminė taisyklė, nes ji turi teisinę galią ir pareigą paskelbti naudojant įspėjimą ir komentarą. Du svarbūs JAV aukščiausiojo Teismo sprendimai dėl procedūrinių ginčų yra Vermont Yankee Power Corp prieš Natural Resources

¹⁰⁹ Metzger, *supra note*, 6.

¹¹⁰ Jared P.Cole, „An Introduction to Judicial Review of Federal Agency Action“, *Congressional Research Service*, (2016): 2, <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44699.pdf>

¹¹¹ „5 U.S. Code 706 – Scope of review“, law.cornell, žiūrėta 2023 m. spalio 20 d., <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/706>.

¹¹² Metzger, *supra note*, 6.

Defense Council 1978 m.¹¹³ ir Perez prieš Mortgage Bankers 2015 m.¹¹⁴ Abiejose bylose aukščiausiasis teismas atmetė žemesnės instancijos teismų pastangas nustatyti papildomas procedūras (pavyzdžiui, liudytojų apklausas) dėl taisyklių rengimo, kai šių procedūrų nereikalauja APA arba esminiai įstatai ar Konstitucija. Verta paminėti, kad JAV teisės literatūroje egzistuoja – interesų zonos doktrina (angl. zone of interests), kuri suteikia teisę kreiptis į teismą dėl agentūros sprendimo, tačiau ieškovas turi įrodyti, kad patyrė žalą, saugomų interesų srityje.¹¹⁵

Teismai dažnai sankcionuoja agentūros motyvų ir sprendimų paaiškinimų teisminę kontrolę, kuri kartais gali būti gana sudėtinga. Tai iškyla ginčijant agentūrų sprendimus kaip „savavališkus ir kaprizingus“. Viena iš garsiausių bylų Motor Vehicle Mfrs prieš State Farm Mut. Auto. Ins. garsusis oro pagalvių atvejis, kuriame kreipimosi atvejis buvo aprašytas taip: reikalaujama, kad agentūra išnagrinėtų atitinkamus duomenis ir pateiktų patenkinamą savo veiksmų paaiškinimą, įskaitant racionalų ryšį tarp nustatytų faktų ir atlikto pasirinkimo. Teismas išaiškino, kad paprastai agentūros taisyklė būtų savavališka ir kaprizinga, jei agentūra rėmėsi veiksniais, kurių Kongresas neketino svarstyti, visiškai neatsižvelgė į svarbų problemos aspektą, prieštarauja agentūrai pateiktiems įrodymams arba yra toks neįtikėtinas, kad jo negalima priskirti požiūrių skirtumui ar agentūros kompetencijos rezultatui. Byla State Farm yra žinoma dėl savo tyrimo griežtumo, taip pat žinoma kaip savavališkos ir kaprizingos peržiūros „kietos išvaizdos“ atmaina¹¹⁶. Pagal Thomas J. Miles ir Cass R. Sunsteiną, ši tikrinimo forma gali būti gana sudėtinga, pavyzdžiui, reikalaujant, kad agentūra surastų, o ne tiesiog pasakytų, kad negali patvirtinti, nes trūksta duomenų ir panašiai. Svarbu pažymėti, kad teismai dažnai yra švelnesni remdamiesi valstybinio ūkio ir kitomis panašiomis bylomis, pabrėždami, kad peržiūros apimtis pagal „savavališką ir kaprizingą“ standartą yra siaura ir teismas savo sprendimu neturi pakeisti agentūros sprendimo. Pagal šią švelnesnę versiją teismai atleis agentūras už neišsamius motyvus ir labiau sutiks su netikrumu bei svarba suteikti agentūroms galimybę priimti politinius sprendimus. Vienas iš veiksmų, kuris labai svarbus sprendžiant, ar teismo peržiūra yra griežtesnė, ar silpnesnė, yra agentūros patikimumas ir rūpestingumas. Jei teismas mano, kad agentūra kerta kampus, ignoruoja svarbius veiksmus ir įrodymus, prastai analizuoja ideologinę darbotvarkę neatsižvelgdama į faktus, jis gali pradėti ieškoti daugiau. Tai ypač pasakytina apie tokį teismą, kaip D.C. Circuit, kuris nagrinėja daug administracinės teisės bylų, taigi, agentūros ten labai dažnos ir

¹¹³ „U.S. Supreme Court „Vermont Yankee Power Corp prieš Natural Resources Defense Council““, 435 U.S. 519 (1978)“, supreme.justia.com/cases/federal/us/435/519/, žiūrėta 2023 m. spalio 22 d.

¹¹⁴ „U.S. Supreme Court „Perez prieš Mortgage Bankers Ass’n, 575 U.S. 92 (2015)““, supreme.justia.com/cases/federal/us/575/92/, žiūrėta 2023 m. spalio 23 d.

¹¹⁵ Deviatnikovaitė, *supra note*, 7.

¹¹⁶ „U.S. Supreme Court „Motor Vehicle Manufacturers Association of the United States prieš State Farm Mutual Auto Insurance Company 1983““, oyez, žiūrėta 2023 m. spalio 25 d., <https://www.oyez.org/cases/1982/82-354>.

besikartojančios¹¹⁷.

Trečias veiksnys, galintis turėti įtakos savavališkos ir kaprizingos peržiūros stiprumui, yra tai, ar agentūra keičia politiką. Tai ypač pasakytina apie tai, kad agentūra anksčiau laikosi politikos keitimo, o tai atsitinka keičiantis vykdomosios valdžios partijos kontrolei. Teismas pastaruoju metu nenuosekliai peržiūrėjo agentūros politikos pakeitimus.¹¹⁸ 2009 m. byloje, susijusioje su federaline ryšiu komisija (angl. Federal Communications Commission) baigiamojo pobūdžio taisykle, FCC prieš Fox Broadcasting, Teismas teigė, kad agentūros turėtų teisę keisti politiką, ir nesiūlė jokios papildomos patikros, išskyrus tai, kad agentūra turi pripažinti besikeičiančią kryptį. Kitais atvejais, kaip praeitos kadencijos 2016 m. byloje Enrico Motorcars, LLC prieš Navarro teismas sankcionavo išsamesnį tyrimą ir įtaigiau žiūrėjo į pokyčius, pabrėždamas pasitikėjimo susirūpinimą¹¹⁹. Tikėtina, kad ateityje sulauksime reikšmingų politikos pokyčių, tai yra sritis, kurioje teismai gali būti imlūs iššūkiams. Svarbu nepamiršti, kad agentūrų galimybė keisti politiką yra naudinga, jei jos laikosi pagrindinių įstatų ir Konstitucijos.

APA taip pat leidžia pareikšti ieškinį dėl agentūros veiksmų, viršijančių konstitucinius, įstatymų ar reguliavimo įgaliojimus. Pagrindinės doktrinos yra Chevron ir Auer. „Chevron“ puikiai nustato agentūros įstatymų aiškinimo peržiūros sistemą, vadovaujantis Kongreso deleguotais įgaliojimais. Ši doktrina yra dviejų žingsnių forma¹²⁰. Pirma, teismai nustato, ar statutas kalba apie klausimą, kurį uždavė agentūra, ir jei taip, ar jis šiuo klausimu yra dviprasmiškas. Priimdami tokį sprendimą, teismai visiškai neatsižvelgia į agentūras, tačiau jei teismas daro išvadą, kad statutas yra dviprasmiškas, jis turėtų pasilikti pagrįstai agentūros, atsakingos už jo įgyvendinimą, aiškinimui. Antrajame žingsnyje atsiranda pagarba ir ji labai sutampa su savavališka ir kaprizinga peržiūra. Auer savo ruožtu įpareigoja pagarbą agentūrai interpretuoti savo taisykles. Tai panašu į „Chevron“ agentūros reguliavimo interpretaciją, tačiau kartais apibūdinama dar labiau pagarbiai. Pastaraisiais metais Auer sulaukė daugelio konservatyvių teisėjų atakų, nes pagal juos tai prieštarauja Konstitucijai ir APA¹²¹. Pastebima panašių skundų ir prieš Chevron, įskaitant galingą JAV aukščiausiojo teismo teisėjo Neilo Gorsucho ataką prieš šią doktriną. Gorsuchas apibūdino Chevron, kaip leidimą vykdomajai biurokratijai praryti didžiulį kiekį pagrindinės teisminės ir įstatymų leidžiamosios galios ir sutelkti

¹¹⁷ Thomas J. Miles ir Cass R. Sunstein, „Do Judges Make Regulatory Policy? An Empirical Investigation of Chevron“, *University of Chicago Law Review*, 73, 3 (2006): 20, <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol73/iss3/1/>.

¹¹⁸ Metzger, *supra* note, 6.

¹¹⁹ „U.S. Supreme Court „Enrico Motorcars, LLC prieš Navarro 2016““, oyez, žiūrėta 2023 m. spalio 26 d., <https://www.oyez.org/cases/2017/16-1362>.

¹²⁰ „U.S. Supreme Court „Chevron U.S.A. prieš Natural Resources Defence Council 1984““, oyez, žiūrėta 2023 m. spalio 26 d., <https://www.oyez.org/cases/1983/82-1005>.

¹²¹ „U.S. Supreme Court „Auer prieš Robbins 1996““, oyez, žiūrėta 2023 m. spalio 27 d., <https://www.oyez.org/cases/1996/95-897>.

federalinę valdžią tokiu būdu, kuris atrodo daugiau nei šiek tiek sudėtingas. Vis dėlto, galima teigti, kad Chevron ir kitų doktrinų poveikis labai skiriasi, nes Chevron sistemoje iš tikrųjų yra daug laisvės teismams priimti nepriklausomą sprendimą bei jo neatidėti. Teismai kartais teigia, kad Chevron netaikomas, kai jį išstumia esminis federalizmo kanonas arba auganti „pagrindinio klausimo“ doktrina (iš esmės, teismas susiduria su pernelyg reikšmingu klausimu, kad jį būtų galima atidėti)¹²². Dabar ir tikriausiai netolimoje ateityje pastebėsime oficialesnį Auer doktrinos atsitraukimą ir tikriausiai didesnę Chevron doktrinos sumažėjimą ir galbūt dramatiškesnius pokyčius, jei bus priimtas siūlomas jėgų atskyrimo atkūrimo įstatymas (angl. Separation of Powers Restoration Act passes).

Verta paminėti, kad APA aiškiai leidžia ginčyti agentūros neveikimą. Galima pateikti peticiją agentūrai dėl taisyklių nustatymo, o tada užginčyti jos ne sugebėjimą reguliuoti, praktiškai tai sunku padaryti. Dar sunkiau užginčyti atskirus nevykdymo sprendimus, kurie, kaip manoma, yra neperžiūrimi. APA taip pat yra ribota, kai kalbama apie konkrečiai prezidento veiksmus. Teismas nusprendė, kad APA netaikomas prezidentui, o daugeliu atvejų, pavyzdžiui, rengiant taisykles, teismai yra linkę tiesiog ignoruoti Baltųjų rūmų dalyvavimą. Galima užginčyti vykdomąjį įsakymą, kaip ir Youngstown Sheet byloje, tačiau reikia pareikšti ieškinį kitam pareigūnui¹²³. JAV administracinėje teisėje kol kas trūksta gero analitinio pagrindo vertinti prezidento dalyvavimą, kai tas dalyvavimas gali peržengti teisines ribas.

2015 m. ABA administracinės teisės ir reguliavimo praktikos skyriaus valdančioji taryba susirinko įvertinti daugybę pasiūlymų modernizuoti APA. Anot Christopher J. Walker, tikslas buvo nustatyti nešališkas, sutarimu grindžiamas sveiko proto reformas. Amerikos advokatų asociacijos (ABA) delegatų rūmai 2016 metų vasarį priėmė rezoliuciją 106B, kurioje rekomenduojamos devynios bendru sutarimu grindžiamos reformos APA taisyklių kūrimo nuostatose¹²⁴. Pirmoji rekomendacija: agentūros duomenų, tyrimų ir informacijos atskleidimas. Šio punkto tikslas kodifikuoti reikalavimą, kad agentūra visiškai atskleistų duomenis, tyrimus ir kitą informaciją, kuria ji siūlo remtis rengdama taisykles, įskaitant taisyklei svarbią faktinę medžiagą, kuri tampa prieinama agentūrai pasibaigus komentavimo laikotarpiui ir kuria agentūra siūlo remtis¹²⁵. Antroji rekomendacija: agentūros taisyklių kūrimo įrašas. Ši rekomendacija susijusi su pirmąja. Joje teigiama, kad APA aiškiai reikalauja, kad federalinės agentūros parengtų išsamų ir viešai prieinamą taisyklių rengimo įrašą. Į įrašą turėtų būti įtraukta bet kokia medžiaga,

¹²² Metzger, *supra* note, 6.

¹²³ „U.S. Supreme Court, Youngstown Sheet & Tube Co prieš Sawyer, 343 U.S. 579 (1952)“, supreme.justia, žiūrėta 2023 m. spalio 29 d. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/>.

¹²⁴ Christopher J. Walker, „ESSAY MODERNIZING THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT“, *administrativelawreview*, žiūrėta 2023 m. spalio 30 d., <https://www.administrativelawreview.org/wp-content/uploads/2019/09/69-3-Christopher-Walker.pdf>.

¹²⁵ „ABA Resolution 106B and Report“, acus, žiūrėta 2023 m. spalio 31 d., <https://www.acus.gov/document/aba-resolution-106b-and-report>.

kurią agentūra apsvaistė rengdama taisykles. Įrašas turėtų būti prieinamas visuomenei per internetinį dokumentą su ribotomis išimtimis, pavyzdžiui: privilegijuota, autorių teisių saugoma ar neskelbtina medžiaga¹²⁶. Trečioji rekomendacija: minimalus komentavimo laikotarpis. Šioje rekomendacijoje Kongresui siūloma iš dalies pakeisti APA, nustatant minimalų 60 dienų komentavimo terminą „pagrindinėms“ taisyklėms, kaip apibrėžta Kongreso peržiūros įstatyme, su išimtimi dėl rimtos priežasties. APA nenustatytas minimalus arba maksimalus viešųjų komentarų laikotarpis, tačiau labai svarbu, kad suinteresuoti asmenys turėtų pakankamai laiko atsakyti į siūlomą taisyklę, ypač dėl „pagrindinių“ taisyklių¹²⁷. Ketvirtoji rekomendacija: „taisyklės“ apibrėžimas. Dar viena rekomendacija, kuri skatina Kongresą išvalyti taisyklių rengimo apibrėžimus visoje APA, išbraukiant frazes „arba ypatingas“ ir „būsimas poveikis“¹²⁸. Penktoji rekomendacija: vidurnakčio taisyklės. Pasak Jack M. Beermano, tai gana keistai skambanti rekomendacija, tačiau jos svarba yra nemažesnė nei kitų. Padidėjęs reguliavimo aktyvumas artėjant prezidento administracijos pabaigai šiuolaikinei administracinei valstybei kelia unikalų problemų¹²⁹. JAV administracinė konferencija (angl. Administrative Conference of the United States) išnagrinėjo šią problemą ir rekomendavo, kad naujoji prezidento administracija turėtų turėti statutinį įgaliojimą atidėti tokių vidurnakčio taisyklių įsigaliojimo data¹³⁰. Šeštoji rekomendacija: retrospektyvinė apžvalga. Šeštoji APA rekomendacija skirta retrospektyvinei peržiūrai. Pastaraisiais metais vis dažniau raginama, remiant dvišales partijas, skatinti federalines agentūras sistemingai peržiūrėti esamas taisykles ir prireikus peržiūrėti arba panaikinti senas taisykles¹³¹. Septintoji rekomendacija: vieninga reguliavimo darbotvarkė. Ši rekomendacija susijusi su vieningos reguliavimo darbotvarkės dalių kodifikavimu. Vykdomasis įsakymas 12886 nustato Vieningą reguliavimo darbotvarkę, reikalaujant, kad federalinės agentūros kas pusmetį pateiktų savo planuojamą taisyklių kūrimo veiklą Informacijos ir reguliavimo reikalų tarnybai, kuri tada planus paskelbia visuomenei¹³². Aštuntoji rekomendacija: pasenusios taisyklių kūrimo išimtys. Viena iš paskutiniųjų rekomendacijų atnaujiną ilgalaikį ABA raginimą panaikinti pranešimo ir komentarų proceso išimtis. Anot James Lawrence Kenworthy, ACUS taip pat pateikė panašias

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ „Administrative Procedure Act“, ballotpedia, žiūrėta 2023 m. lapkričio 1 d., https://ballotpedia.org/Administrative_Procedure_Act.

¹²⁸ „ABA Resolution 106B and Report“, *supra note*, 125.

¹²⁹ Jack M. Beermann, „Midnight Rules: A Reform Agenda“, repository.law.umich, žiūrėta 2023 m. lapkričio 2 d., <https://repository.law.umich.edu/mjeal/vol2/iss2/2/>.

¹³⁰ „Midnight Rules Recommendation 2012-2“, acus, žiūrėta 2023 m. lapkričio 2 d., <https://www.acus.gov/projects/midnight-rules>.

¹³¹ The Federal Communications Commission, „Final Plan for Restrospective Analysis of Existing Rules“, transition.fcc, žiūrėta 2023 m. lapkričio 3 d., https://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2012/db0521/DOC-314166A1.pdf.

¹³² „ABA Resolution 106B and Report“, *op. cit.*

rekomendacijas atsižvelgiant į pasenusias taisyklių kūrimo išimtis¹³³. Paskutinė devintoji rekomendacija: pranešimų ir komentarų taisyklių kūrimas po paskelbimo. Galutinė rekomendacija susijusi su nerimą keliančiu tarpinių galutinių taisyklių rengimo augimu. Kai yra „gera priežastis“, APA leidžia federalinėms agentūroms paskelbti taisyklę iš anksto nepranešus ir viešai komentuoti. Be to, APA turėtų reikalauti, kad agentūros paaiškintų, kodėl nesilaikoma nustatytų datų¹³⁴.

Šiuolaikinis JAV administracinis aparatas, matuojant agentūrų skaičiumi, jų biudžetu ir personalu bei jų leidžiamų reglamentų skaičiumi, per pastaruosius šimtą metų labai išaugo. Šioje apžvalgoje atskleidžiami šalių susitarimai dėl atitinkamų apribojimų, susiję su vykdomosios valdžios taisyklių kūrimu, tačiau jais nepavyko sustabdyti diskusijų dėl tinkamo administracinių agentūrų vaidmens ir jų leidžiamų reglamentų. Neatmestina, kad ateityje nauji teisminiai išaiškinimai, teisėkūros veiksmai ir vykdomosios valdžios priežiūros išplėtimas gali atsirasti kaip kiti administracinės valstybės suvaržymo etapai.

¹³³ James Lawrence Kenworthy, „The Constitutionality of State Buy-American Laws“, *UMKC Law Review* 50, 1 (1981): 1-20.

¹³⁴ Kristin Hickman & Mark Thomson, „Open Minds and Harmless Errors: Judicial Review of Postpromulgation Notice and Comment“, 101 *Cornell Law Review* 101,2 (2016): 264, <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4687&context=clr>.

3. ADMINISTRACINĖS JUSTICIJOS INSTITUCIJŲ SISTEMA LIETUVOJE

3.1. Lietuvos administracinės justicijos vystymosi etapai

Lietuvoje pirmosios diskusijos apie savarankišką administracinę justiciją buvo pradėtos tik po nepriklausomybės paskelbimo 1918 metais. Didžiausias indėlis formuojant Lietuvos administracinės justicijos sampratą ir doktriną, priklauso profesoriui Mykolui Romeriui. Administracinės teisės idėjas M. Romeris dėstė įvairiuose darbuose, bene žymiausia jo monografijų – „Administracinis teismas“. Pagal M. Romerį, administracinis teismas – viena iš rimčiausių teisinės valstybės institucijų, kuria remiasi tikra teisinė valstybė, nes be administracinio teismo valstybė yra tik policinė, bet ne teisinė.¹³⁵ M. Romeris teigė, kad kiekvienai europinei valstybei būtini trys teismai: konstitucinis, administracinis ir kasacinis. Profesorius buvo įsitikinęs, kad tik administracinis teismas gali vykdyti tinkamą administracinės valdžios aktų teisėtumo kontrolę. Jis nurodė du teisėtumo kontrolės būdus: pirma, kai pati administracija vykdo kontrolę; antra, kai tai pavedama bendrosios kompetencijos teismui.¹³⁶ Nuostatos dėl administracinių teismų pirmą kartą buvo įtvirtintos 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje, 68 straipsnyje buvo nustatyta: „teismas sprendžia administracijos įsakymų teisėtumą“. Deja, tarpukariu administracinei teismai taip ir neatsirado, taip pat neliko ir nuostatų apie administracinius teismus 1928 m. ir 1938 m. Konstitucijose.¹³⁷ 1920 m. buvo įsteigta Ministerijų juriskonsultų komisija, kuri nagrinėjo nuomones dėl įstatymų projektų, vyriausybės sutarčių, nagrinėjo teisės kazusus, bet tik tais atvejais, kai to reikalavo vyriausybė. Galima paminėti, kad Klaipėdos krašte veikė administracinis teismas, kitaip dar vadinamas Valdžios teismu, tačiau tai nebuvo įprasta teisminė institucija.¹³⁸ Juolab, Klaipėdos kraštas tarpukario metu, tik tam tikrą laiko dalį buvo Lietuvos Respublikos sudėtyje. 1920–1923 m. Klaipėdos krašte buvo Prancūzijos kariuomenė, 1923 m. kraštą prisijungė Lietuva, tačiau 1939 m. A. Hitleriui pareikalavus Klaipėdos kraštas buvo perduotas Trečiajam Reichui. Apskritai, galima teigti, kad tarpukario Lietuvoje administracinė teisė realiaame gyvenime taip ir nepradėjo veikti, kadangi nebuvo ne tik administracinių teismų, bet ir įstatymų užtikrinančių sklandų šios teisės šakos veikimą. Administracinio teismo įstatymo

¹³⁵ Mindaugas Maksimaitis, „Mykolo Romerio mokslas apie valstybę“, Monografija (Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas 1997), 195.

¹³⁶ Paužaitė-Kulvinskienė, *supra note*, 1: 25.

¹³⁷ Spruogis ir Vainiūtė, *supra note*, 11.

¹³⁸ Ieva Deviatnikovaitė, „Administracinė teisė, bendroji dalis“, (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 585-586.

projektas buvo parengtas, tačiau nebuvo priimtas, kaip ir nebuvo priimti Valstybės tarnybos įstatymas, Vyriausybės įstatymas, kiti viešojo administravimo subjektų veiklą reglamentuojantys teisės aktai. Tikriausiai, ne tik dėl užtrukusių ginčų (vien Seimo komisija parengė vienuolika projekto variantų), bet ir dėl valdžios nenoro steigti administracinius teismus, kurie kėlė grėsmę nedemokratiniam to meto valstybės režimui.¹³⁹

Sovietinė okupacija galutinai palaidojo viltį artimiausiu metu įsteigti administracinius teismus. Viena iš svarbiausių priežasčių, kodėl sovietmečiu nebuvo įgyvendinta administracinių teismų sukūrimo idėja – specifinis tarybinio teismo vaidmuo. Teismas buvo traktuojamas kaip organas, saugantis valstybę nuo kėsinių į tarybų valdžią, todėl ginčus su valstybinio valdymo organais galėjo spręsti pati administracija ir tik dalis ginčų buvo perduota bendrosios kompetencijos teismams. Vyraujanti tarybinė ideologija teigė, kad administracinės justicijos egzistavimas galimas tik buržuazinėje kapitalistinėje visuomenėje, kur vyrauja policiniai valstybės ir žmogaus santykiai¹⁴⁰. Okupaciniu laikotarpiu Lietuvos administracinės teisės mokslo raidai esminę įtaką turėjo Rusijos administracinės teisės doktrina. Ši doktrina rėmėsi dar XIX a. antrojoje pusėje – XX a. pradžioje rusų administracinės teisės atstovų vartotu administracinės teisės, o ne valdymo teisės terminu. Tuo laikotarpiu buvo skiriamos dvi administracinės teisės reguliavimo dalyko sampratos: a) dualistinė samprata, kuri išskyrė policijos teisę ir administracinę teisę kaip dvi savarankiškas teisės šakas; b) monistinė samprata, kuri teigė, kad administracinė teisė pakeitė buvusią policijos teisę ir apima visą kompleksą visuomeninių santykių, neišskiriant specifinės grupės. Galiausiai sovietinės administracinės teisės doktrinoje įsivyravus monistinei administracinės teisės sampratai, ji buvo perimta ir Lietuvos administracinės teisės moksle, t.y. pavieniai administracinės justicijos klausimai nagrinėjami neperžengiant administracinės teisės šakos dalykų ribų¹⁴¹.

Atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę, buvo prisiminta idėja įsteigti administracinius teismus. 1992 m. priėmus naują Konstituciją prielaidos administraciniams teismams įsteigti buvo sudarytos, 111 straipsnio 2 dalyje buvo numatyta, kad administracinių, darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti gali būti įsteigti specializuoti teismai. Pagal Konstitucinio teismo doktriną, privalo būti įsteigti bendrosios kompetencijos teismai, kurie nurodyti Konstitucijos 111 straipsnio 1 dalyje, o kitų kategorijų byloms (administracinių, darbo, šeimos ir kt.) nagrinėti pagal šio straipsnio 2 dalį, turi būti įsteigti specializuoti teismai¹⁴². Bėgant

¹³⁹ Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinio teismo istorija Lietuvoje 1918-1940 m.* (Krokuva: KSIĘGARNIA AKADEMICKA, 2021), 221-222.

¹⁴⁰ Paužaitė-Kulvinskienė, *supra note*, 1: 28.

¹⁴¹ *Ibid*, 31.

¹⁴² „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas „Dėl Konstitucinio Teismo įgaliojimų peržiūrėti savo nutarimą ir nutraukti pradėti teiseną, taip pat dėl teismų finansavimo peržiūrėjimo“, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, žiūrėta 2023 m. lapkričio 5 d., <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta202/content>.

nepriklausomybės metams, reikėjo išlaikyti pusiausvyrą tarp piliečių teisių apsaugos ir valstybės valdymo poreikių, pagrįstų demokratinėse Europos valstybėse nusistovėjusiais principais bei vertybėmis. 1999 m. sausio 14 d. priėmus Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymą, buvo pasinaudota Konstitucijoje numatyta galimybe steigti specializuotus teismus. Įstatymas įsigaliojo 1999 m. gegužės 1 dieną. Šio įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje buvo nustatyta, kad remiantis Konstitucijos 111 straipsniu įsteigiami administraciniai teismai: Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių ir Panevėžio apygardų bei Aukštesnysis administracinis teismas¹⁴³. Būtina pabrėžti, kad aukščiausia instancija administracinėse bylose nebuvo atskirta nuo bendrosios kompetencijos teismų. Aukščiausia instancija administracinėje teisėje buvo bendrosios kompetencijos teismo struktūrinė dalis – Apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius¹⁴⁴. Gana trumpą laikotarpį šalyje veikė trijų pakopų administraciniai teismai.

Atsižvelgiant į administracinių teismų pirmųjų veiklos metų patirtį, būtinumą spręsti praktikoje išryškėjusias problemas, jau 2000 m. birželį buvo pradėtas galutinis administracinių teismų sistemos formavimo etapas. Seimui pateiktame Administracinių teismų įsteigimo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projekte buvo pažymima, kad dvejopa administracinių teismų teisinė prigimtis sunkina šios teismų sistemos kūrimosi bei įsitvirtinimo procesą, neleidžia formuoti vieningos teismų praktikos taikant įstatymus, kliudo sukurti tinkamą teisminę kontrolę bei efektyvią administracinės veiklos priežiūros sistemą¹⁴⁵. 2001 m. sausio 1 d. darbą pradėjo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, todėl Aukštesnysis administracinis teismas ir Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius panaikinti. Tuo metu veikė 5 apygardos administraciniai teismai ir LVAT. Bendrosios kompetencijos teismų veiklos teritorija sutapo su atitinkamo apygardos administracinio teismo veiklos teritorija. Taip nuo 2001 m. Lietuvoje atsirado sklandi ir aiški dviejų pakopų administracinių teismų sistema, formuojanti vieningą administracinių teismų praktiką¹⁴⁶. 2018 metais įvyko administracinių teismų pertvarkymas. Tų pačių metų sausio 1 d. priėmus Lietuvos Respublikos teismų reorganizavimo įstatymą, Klaipėdos apygardos administracinis teismas, Panevėžio apygardos administracinis teismas, Šiaulių apygardos administracinis teismas buvo reorganizuoti prijungimo būdu prie Kauno apygardos administracinio teismo. Šis teismas gavo Regionų apygardos administracinio teismo pavadinimą, kurį dabar sudaro Klaipėdos, Kauno, Šiaulių ir Panevėžio rūmai¹⁴⁷. Tuo metu Lietuvoje veikė Regionų ir Vilniaus apygardų administraciniai teismai bei LVAT. Paprastai LVAT bylas

¹⁴³ „Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas“, infollex, žiūrėta 2023 m. lapkričio 6 d.

¹⁴⁴ „Lietuvos respublikos administraciniai teismai“, vle, žiūrėta 2023 m. lapkričio 7 d.,

<https://www.vle.lt/straipsnis/lietuvos-respublikos-administraciniai-teismai/>.

¹⁴⁵ „Apie teismą“, administracinis.teismas, žiūrėta 2023 m. lapkričio 8 d.,

<https://administracinis.teismas.lt/veikla/apie-teisma/27>.

¹⁴⁶ Spruogis ir Vainiutė, *supra note*, 11.

¹⁴⁷ *Ibid.*

nagrinėja trijų teisėjų kolegija, tačiau tam tikrais atvejais bylas gali nagrinėti ir vienas teisėjas. Sudėtingoms byloms nagrinėti teismo pirmininko iniciatyva ar kolegijos siūlymu gali būti sudaroma išplėstinė penkių arba septynių teisėjų kolegija, arba byla gali būti perduota nagrinėti teismo plenarinei sesijai¹⁴⁸. Vis dėl to, šios reformos negalima laikyti visiškai sėkminga. Atskyrus apygardos administracinius teismus į Vilniaus ir Regionų, Vilniaus apygardos administraciniame teisme sparčiai pradėjo augti nagrinėjamų bylų skaičius. Žinoma, tai lemia ir demografinė situacija, Vilnius sparčiausiai augantis miestas Lietuvoje. Prie ženkliai išaugusio bylų skaičiaus prisidėjo ir 2021-2022 metais vykusio migrantų krizė. 2022 metais Vilniaus apygardos administracinis teismas išnagrinėjo beveik 10 tūkstančių bylų, kai iki prieglobsčio prašymų bumo vidutiniškai išnagrinėdavo apie 5000¹⁴⁹. Paskutinė administracinių teismų reforma įvyko 2024 m. sausio 1 d. Šios reformos tikslas prijungti Regionų apygardos administracinį teismą prijungti prie Vilniaus apygardos administracinio teismo, įsteigiant naują darinį Regionų administracinį teismą. Šia reforma siekiama tolygiai paskirstyti bylų krūvį teisėjams, sudaryti sąlygas specializuotis nagrinėjant tam tikros kategorijos administracinius ginčus. Nebelieka šiuo metu esančios Vilniaus apygardos administraciniam teismui nustatytos išimtinės kompetencijos. Iki reformos tik šis teismas nagrinėjo konkurencijos, energetikos, užsieniečių teisinės padėties ir prieglobsčio suteikimo bylas¹⁵⁰. Administracinė byla nagrinėjama tuose teismo rūmuose, kurių veiklos teritorijoje yra pareiškėjo gyvenamoji vieta. Pareiškėjas skundą galės paduoti bet kuriuose Regionų administracinio teismo rūmuose, taip pat asmenims bus užtikrinama galimybė dalyvauti teismo posėdyje bet kuriuose teismo rūmuose naudojant šiuolaikines informacines technologijas. Tikėtina, kad administracinių bylų nagrinėjimas taps kokybiškesnis ir spartesnis, o informacinių technologijų įtraukimas į teismo procesą leis tiek proceso šalims, tiek ir valstybei išvengti papildomų bylinėjimosi išlaidų susidarymo¹⁵¹. Galima teigti, kad Lietuvoje yra sukurta, tačiau laikas nuo laiko tobulinama funkcionali, dvipakopė administracinių teismų sistema, kuria maksimaliai siekiama užtikrinti sklandų administracinės teisės veikimą bei kokybišką pažeistų teisių apsaugą.

3.2. Administracinių teismų kompetencija, proceso eiga, teisėjų skyrimas

¹⁴⁸ „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, inforex, žiūrėta 2023 m. lapkričio 8 d.

¹⁴⁹ „Vilniaus apygardos administraciniame teisme dėl išaugusio krūvio ilgės bylų nagrinėjimo terminai“, inforex, žiūrėta 2023 m. lapkričio 9 d.

¹⁵⁰ „Teismų reforma 2024“, administracinis.teismas, žiūrėta 2023 m. lapkričio 10 d., <https://administracinis.teismas.lt/veikla/teismu-reforma/126>.

¹⁵¹ „Administracinių teismų reforma aptarta su VMI atstovais“, inforex, žiūrėta 2023 m. lapkričio 11 d.

Administracinė justicija apibrėžiama kaip teisminis fizinių ir juridinių asmenų ginčas nagrinėjamas administracinėse institucijose¹⁵². Pasak B. Pranevičienės, nagrinėjant administracinę justiciją galima išskirti tris esminius aspektus: 1) administracinės justicijos sąvoka nurodo nagrinėjamų ginčų pobūdį, t.y. nustato, kad ginčai yra kilę iš viešosios teisės reguliuojamų teisinių santykių ir skiriasi nuo privačių; 2) nagrinėjami ginčai kyla tarp piliečių ir vykdomosios valdžios institucijų arba pareigūnų; 3) nagrinėjant ginčą turi būti sprendžiamas ir vykdomosios valdžios veiklos teisėtumo klausimas¹⁵³. Galima teigti, kad administracinės justicijos paskirtis – apginti žmogaus teises nuo netinkamų administracijos veiksmų bei atlikti administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę. Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalis numato, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą bei 33 straipsnio 2 dalis suteikia asmenims teisę kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus¹⁵⁴. Administracinių teismų kompetencija apibrėžiama administracinių bylų teisenos įstatyme (ABTĮ) 3 straipsnio 1 dalyje, kuri teigia, kad administracinis teismas nagrinėja ginčus dėl teisės viešojo administravimo srityje. Administracinis ginčas gali kilti viešojo administravimo subjektui priimant norminius administracinius aktus (administracinis reglamentavimas), individualų administracinį aktą (administracinis sprendimas), teikiant administracines paslaugas, prižiūrint administracinių sprendimų įgyvendinimą, administruojant viešųjų paslaugų teikimą. Administraciniai teismai nesprendžia bylų, kurios kyla ne iš viešojo administravimo veiklos. Šie teismai nenagrinės ginčo, kuris kils dėl viešųjų paslaugų teikimo, tačiau nagrinėja ginčus, kurie kyla iš viešųjų paslaugų teikimo administravimo¹⁵⁵. Ne mažiau svarbūs administracinės justicijos uždaviniai – ginti valstybės tarnautojų teises nuo administracijos savivalės, ginti savivaldybių teises nuo valstybės institucijų neteisėtų veiksmų, siekti užtikrinti demokratiją bei nagrinėti ginčus tarp kitų nepavaldžių administravimo subjektų¹⁵⁶. Administracinių teismų įsteigimo įstatymo 1 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad administracinių teismų kompetenciją nustato Administracinių bylų teisenos įstatymas (toliau – ABTĮ). Administracinių teismų kompetencija nurodyta ABTĮ 17 straipsnyje, tačiau konkrečiau nagrinėjimą detalizuoja 20 ir 21 straipsniai. ABTĮ 20 straipsnis apibrėžia tokias regionų apygardos administracinių teismų nagrinėjamas bylas: „1) dėl norminių administracinių aktų, kuriuos priėmė teritoriniai ar savivaldybių administravimo subjektai teisėtumo; 2) savivaldybių tarybų prašymai dėl jų teisių pažeidimo, kai atsakovai yra valstybiniai administravimo subjektai; 3) pagal Vyriausybės atstovo pareiškimus dėl savivaldybių institucijų

¹⁵² Dainius Raižys, „Administracinių teisės pažeidimų bylų teisingumo problemos“, *Administraciniai teismai Lietuvoje nūdienos iššūkiai*, kolektyvinė monografija, Virgilijus Valančius (Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010), 348.

¹⁵³ Pranevičienė, *supra note*, 2.

¹⁵⁴ „Lietuvos Respublikos Konstitucija“, lrs, žiūrėta 2023 m. lapkričio 13 d.

¹⁵⁵ Deviatnikovaitė, *supra note*, 138: 590.

¹⁵⁶ Spruogis ir Vainiūtė, *supra note*, 11.

ir jų pareigūnų teisės aktų, prieštaraujančių Konstitucijai ir įstatymams, dėl įstatymo ir Vyriausybės nutarimų (sprendimų) nevykdymo, dėl teisės aktų ar veiksmų, pažeidžiančių gyventojų ir organizacijų teises, teisėtumo; 4) dėl žalos, atsiradusios dėl valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo (Civilinio kodekso 6.271 straipsnis); 5) tarnybinius ginčus, kai viena ginčo šalis yra valstybės tarnautojas ar pareigūnas, taip pat ginčų, kylančių dėl materialinės atsakomybės ir regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės įgyvendinimo pagal Valstybės tarnybos įstatymą; 6) dėl Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos sprendimų ir šios komisijos kreipimusi dėl tarnybos santykių su valstybės tarnautojais nutraukimo; 7) Seimo kontrolieriaus pareiškimai dėl tarnybos santykių su valstybės tarnautojais nutraukimo; 10) dėl užsieniečių skundų dėl atsisakymo išduoti leidimą gyventi ar dirbti Lietuvoje ar tokio leidimo panaikinimo, dėl leidimų gyventi Lietuvoje pakeitimo, dėl skundų dėl prieglobsčio nesuteikimo ar panaikinimo, taip pat perkeliamųjų asmenų skundų dėl perkeliamojo asmens statuso nesuteikimo ar panaikinimo; 12) ypatingos valstybinės svarbos projektus įgyvendinančių institucijų pareiškimai dėl žemės paėmimo visuomenės poreikiams teisės akto teisėtumo“¹⁵⁷. Vilniaus apygardos administracinio teismo kompetencijų dabar apibrėžti nereikia, kadangi po naujausios reformos, šis teismas turi priskirtas tas pačias bylas kaip ir Regionų apygardos administraciniai teismai. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo kompetencijos apibrėžtos ABTĮ 21 straipsnyje: „1) šis teismas yra apeliacinė instancija byloms, kurias išnagrinėjo administraciniai teismai kaip pirmosios instancijos teismai; 2) vienintelė ir galutinė instancija byloms dėl norminių administracinių aktų, kuriuos priėmė centriniai valstybinio administravimo subjektai; 3) galutinė instancija byloms pagal skundus dėl LR vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimų ar neveikimo, išskyrus skundus, kurie priskirti Konstitucinio Teismo kompetencijai; 4) galutinė instancija administracinių bylų priskyrimo kitiems administraciniais teismams klausimais“¹⁵⁸. Ne visos Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo kompetencijos apibrėžtos Administracinių bylų teisenos įstatyme. Be paminėtų įstatyme yra dar keletas: šis teismas taip pat nagrinėja prašymus dėl proceso atnaujinimo administracinėse bylose, kurios užbaigtos įsiteisėjusiu teismo sprendimu ar nutartimi. Nagrinėjamos bylos dėl savivaldybės tarybos prašymų pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys, savivaldybės tarybos narys – meras, kuriems pradėta įgaliojimų netekimo procedūra, sulaužė priesaiką ir nevykdė jiems įstatymuose nustatytų įgaliojimų. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo kompetencijų ribose patenka bylos dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos prašymų kreiptis į kompetentingą Europos Sąjungos teisminę instituciją dėl Europos Komisijos sprendimo dėl tinkamumo, dėl standartinių duomenų apsaugos sąlygų priėmimo ar dėl patvirtintų elgesio

¹⁵⁷ „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *supra note*, 148.

¹⁵⁸ *Ibid.*

kodeksų visuotinio galiojimo¹⁵⁹. Be visų šių paminėtų funkcijų LVAT, taip pat formuoja vienodą administracinių teismų praktiką.

Administracinių bylų teisenos įstatymo 5 straipsnis apibrėžia suinteresuotų subjektų teises kreiptis į teismą. Šio straipsnio 3 dalis detalizuoja, kada teismas imasi nagrinėti administracinę bylą. Pirmame punkte nurodyta: pagal asmens arba jo atstovo, kuris kreipiasi, kad būtų apginta jo teisė arba įstatymų saugomas interesas, skundą. Antrame, įstatymų nustatytais atvejais pagal prokuroro, viešojo administravimo subjektų, organizacijų ar fizinių asmenų pareiškimą dėl viešojo intereso arba valstybės, savivaldybės ir asmenų teisių bei įstatymų saugomų interesų gynimo. Trečiame, pagal savivaldybių institucijų, įstaigų, tarnybų prašymą dėl savivaldybių teisių viešojo administravimo srityje gynimo. Ketvirtame, įstatymų nustatytais atvejais pagal viešojo administravimo subjektų prašymą dėl administracinių ginčų sprendimo¹⁶⁰. ABTĮ 24 straipsnyje apibrėžiama skundo (prašymo, pareiškimo) forma ir turinys¹⁶¹. Pabrėžtina, kad besikreipiantis asmuo privalo būti suinteresuotas. Kiekvienas suinteresuotas asmuo turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas¹⁶². ABTĮ 26 straipsnis apibrėžia išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka galimybę¹⁶³. Teismų praktikoje laikomasi aiškinimo, kad teisė kreiptis į teismą teisminės gynybos yra fundamentali asmens teisė, tačiau ji nėra absoliuti. Asmenys, privalo laikytis įstatymų nustatytos bylos išankstinio nagrinėjimo ne per teismą tvarkos. Tokiais atvejais, asmuo turi pareigą kreiptis į konkrečią ikiteisminę instituciją, ir tik gavęs pastarosios sprendimą dėl skundo išnagrinėjimo iš esmės, asmuo, kuris yra nepatenkintas šiuo sprendimu, įgyja teisę dėl pažeistų teisių gynybos kreiptis į teismą¹⁶⁴. ABTĮ 28 straipsnis teigia, kad administracinių ginčų komisijos ar kitos išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka priimtą institucijos sprendimą, galima skusti administraciniam teismui per vieną mėnesį nuo sprendimo priėmimo dienos, nebent įstatymai nenustato kitaip¹⁶⁵. ABTĮ 30 straipsnyje yra numatyta galimybė: suinteresuotam asmeniui nespėjus laiku paduoti skundo, terminą galima atnaujinti, tačiau tik esant tam tikroms sąlygoms¹⁶⁶. Vertinant, dėl kokių konkrečių priežasčių pareiškėjas praleido įstatymo nustatytą terminą kreiptis į teismą, nepakanka, vien konstatuoti, kad pareiškėjas netinkamai gynė savo pažeistas teises, tačiau būtina įvertinti visas su skundo padavimu susijusias faktines aplinkybes,

¹⁵⁹ „Veiklos sritys“, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, žiūrėta 2023 m. lapkričio 15 d., <https://www.lvat.lt/veiklos-sritys/144>.

¹⁶⁰ „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *supra note*, 148.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² „Teisė kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais“, e-justice.europa, žiūrėta 2023 m. lapkričio 16 d., https://e-justice.europa.eu/300/LT/access_to_justice_in_environmental_matters.

¹⁶³ „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *op. cit.*

¹⁶⁴ Paškevičienė, *supra note*, 8.

¹⁶⁵ „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *op. cit.*

¹⁶⁶ *Ibid.*

Asmenys, kurie praleido įstatymo nustatytą terminą kreiptis į teismą, taikomi rūpestingumo, sąžiningumo, atidumo ir operatyvumo standartai. Kiekvienam konkrečiam atvejui taikytini ne vidutiniai, o individualūs sąžiningo, atidaus bei rūpestingo elgesio standartai¹⁶⁷. Anot J. Paužaitės-Kulvinskienės, administraciniam procese, kuris yra giminingas civiliniam procesui, vyrauja nuomonė, kuri išskiria pagrindines administracinio proceso stadijas: 1) skundo padavimas administraciniam teismui; 2) pasirengimas nagrinėti bylą; 3) teisminis bylos nagrinėjimas¹⁶⁸. Kitos stadijos, kurias išskiria kiti autoriai kaip, kad: sprendimo priėmimo stadija, teismo sprendimo vykdymo stadija, proceso atnaujinimo stadija yra diskutuotinas klausimas. Vieningos nuomonės tarp autorių nėra, vieni jas išskiria, kaip atskiras stadijas, kiti ne. ABTĮ 46 straipsnis apibrėžia proceso šalis. Pareiškėjas (skundą padavęs subjektas); atsakovas (institucija, tarnyba, tarnautojas, kurių aktai ar veiksmai skundžiami) ir tretieji suinteresuoti asmenys, kurių teisėms ar pareigoms bylos išsprendimas gali turėti įtakos¹⁶⁹. Teisė į teisminę gynybą nėra neribota – yra taisyklės ir reikalavimai, kurių privalu laikytis. Administracinių teismų praktikoje suformuluota nuostata, kad pagal bendrą principą, administracinis teismas skundo priėmimo stadijoje nevertina, ar asmens teisės iš tikrųjų yra pažeistos. Skundo priėmimo stadijoje sprendžiami klausimai yra procesinio teisinio pobūdžio ir sprendžiama, ar teisę kreiptis į teismą asmuo realizuoja laikydamasis ABTĮ nuostatų¹⁷⁰. Šio įstatymo 33 straipsnio 2 dalyje yra nurodytas 9 punktų sąrašas, dėl kurių teismas gali atsisakyti priimti nagrinėti skundą, prašymą ar pareiškimą¹⁷¹. Pasiruošimas (pasirengimas) administracinės bylos nagrinėjimui – tai dar viena administracinio proceso stadija. Jos pagrindinis tikslas galutinai suformuluoti įrodinėjimo dalyką, sužinoti šalių nuomonę dėl įrodymų ir stengtis sudaryti sąlygas, kad byla būtų išnagrinėta kuo operatyviau. Šios stadijos svarba matoma iš joje nagrinėjamų klausimų, kurių netinkamas išsprendimas lemia bylos atidėjimą, besąlyginį teismo sprendimo panaikinimą, proceso atnaujinimą¹⁷². Teismo pirmininkas ar teisėjas, nutartimi priėmęs skundą, esant reikalui sprendžia būtinus pasiruošimo nagrinėti administracinę bylą teisme klausimus, kurie yra nurodyti ABTĮ 67 straipsnyje¹⁷³. Administracinės bylos nagrinėjimo teisme stadija, neturi konkretaus ABTĮ straipsnio. Tikriausiai, artimiausias straipsnis, kuris geriausiai atspindi šią stadiją yra ABTĮ 78 straipsnis, kuris užtikrina bylos nagrinėjimo teisme betarpiškumą, žodiškumą bei nepertraukiamumą¹⁷⁴. Betarpiškumo principas reiškia, kad pirmosios instancijos

¹⁶⁷ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-502-499-13“, eteismai, žiūrėta 2023 m. lapkričio 18 d., <https://eteismai.lt/byla/64147961569303/AS-502-499-13>.

¹⁶⁸ Paužaitė-Kulvinskienė, *supra note*, 1: 43.

¹⁶⁹ Abtį 46 str

¹⁷⁰ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 24 d. nutartis administracinėje byloje AS-858-140-12“, eteismai, žiūrėta 2023 m. lapkričio 19 d., <https://eteismai.lt/byla/242401636551447/AS-858-140-12>.

¹⁷¹ „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *supra note*, 141.

¹⁷² „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas“, Ivat, žiūrėta 2023 m. lapkričio 20 d.

¹⁷³ „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *op. cit.*

¹⁷⁴ *Ibid.*

teismas, nagrinėdamas bylą, privalo ištirti esančius įrodymus: išklausti procesų šalių, specialistų paaiškinimus, liudytojų parodymus, ekspertų išvadas, susipažinti su rašytiniais įrodymais bei apžiūrėti daiktinius įrodymus. Teismas priimdamas sprendimą turi remtis tik tais įrodymais, kurie teismo posėdyje buvo paskelbti bei privalo asmeniškai, tiesiogiai ištirti įrodymus, ir savo sprendimą pagrįsti tik tais įrodymais, kurie buvo tirti teismo posėdyje¹⁷⁵. Žodiškumo principas užtikrina, kad byla nagrinėjama žodinio proceso tvarka ir esant nepasikeitusiai teisėjų sudėčiai. Tais atvejais, kai bylos nagrinėjimo proceso metu bent vienas iš teisėjų pakeičiamas, byla turi būti nagrinėjama nuo pat pradžios, išskyrus atvejus, kai proceso dalyviai neprieštaruoja, kad byla būtų nagrinėjama toliau nuo procesinio veiksmo, kurį atlikus ji buvo atidėta. Bylos nagrinėjimas teisme vyksta nepertraukiamai, išskyrus poilsiui skirtą laiką, ir kol byla nebaigta nagrinėti ar bylos svarstymas nėra sustabdytas ar atidėtas, tos sudėties teismas neturi teisės nagrinėti kitų bylų. Tokiu būdu užtikrinamas administracinės bylos nagrinėjimo nepertraukiamumo principas. Vis dėl to, dažnai viename teismo posėdyje išnagrinėti bylą dėl visokiausių priežasčių yra neįmanoma ir tos priežastys lemia, kad teisminis bylos nagrinėjimas laikinai yra nutraukiamas¹⁷⁶. Vienas iš bylos nepertraukiamumo principo išimčių yra administracinės bylos sustabdymas, kuomet teismas, neišnagrinėjęs vienos bylos, turi galimybę pradėti nagrinėti kitas bylas. Administracinių bylų sustabdymo institutas yra skirtas būtent laikinam procesinių veiksmų atlikimo sustabdymui. Tokiais atvejais byla stabdoma neapibrėžtam terminui dėl įstatyme numatytų objektyvių aplinkybių, kurios dažniausiai nepriklauso nuo teismo ar bylos šalių valios ir kurių buvimas teismui trukdo tinkamai išnagrinėti administracinę bylą. ABTĮ 100 straipsnyje yra įtvirtinti atvejai, dėl kurių byla gali būti sustabdoma. Vieni iš jų: kai negalima nagrinėti tos bylos, iki kol bus išspręsta kita byla, kuri nagrinėjama baudžiamąja, civiline ar administracine tvarka, kai teismas kreipiasi į kompetentingą ES teisminę instituciją prašydamas prejudicinio sprendimo Sąjungos teisės aktų aiškinimo ir galiojimo klausimu, kai miršta bylos šalimi buvęs asmuo, kai šalis netenka veiksnio¹⁷⁷. ABTĮ 79 straipsnis teigia, kad teismas nutartimi gali atidėti bylos nagrinėjimą, jeigu į posėdį neatvyko vertėjas ar proceso šalis, kai teismas nusprendžia, kad be jų negalima nagrinėti bylos, arba kai būtina išsireikalaus naujus įrodymus bei kitais reikiamais atvejais. Bylos nagrinėjimo atidėjimas – tai kitos iš anksto žinomos teismo posėdžio, kuriame bus nagrinėjama byla, datos paskyrimas dėl laikinų priežasčių, kurie trukdo išnagrinėti bylą nepertraukiamai¹⁷⁸. Teismų praktikoje dažniausiai vyraujantis bylų nagrinėjimo atidėjimo pagrindas – proceso šalies

¹⁷⁵ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 6 d., nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-34-11“, eteismai, žiūrėta 2023 m. lapkričio 21 d., <https://eteismai.lt/byla/124845442480413/A-756-34-11?word=A-756>.

¹⁷⁶ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas“, *op. cit.*

¹⁷⁷ „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *op. cit.*

¹⁷⁸ *Ibid.*

neatvykimas į teismo posėdį, kai nėra tikslų duomenų, kad asmenims apie teismo posėdį buvo tinkamai pranešta. Tokiu atveju būtų pažeidžiama teisė būti išklausytam, šalių lygiateisiškumo ir rungtyniškumo principai¹⁷⁹. Šių principų nesilaikymas gali sukelti Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 1 dalies nuostatos dėl teisės į teisingą bylos nagrinėjimą pažeidimą¹⁸⁰. ABTĮ 79¹ straipsnis šalims suteikia galimybę ginčą spręsti teisminės mediacijos būdu. Mediatorius skiriamas tik gavus jo rašytinį sutikimą¹⁸¹. Neteisminės administracinių ginčų mediacijos ypatumas yra tai, kad ja galima pasinaudoti tik tuo atveju, kai administracinis ginčas yra nagrinėjamas Lietuvos administracinių ginčų komisijoje¹⁸².

Apibendrinus didžiąją dalį administracinio proceso eigos būtina pabrėžti ABTĮ 81 straipsnyje reglamentuojamą teismo posėdžio tvarką¹⁸³. Paprastai ši tvarka skirstoma į tris dalis: teismo posėdžio įžanginė dalis, bylos nagrinėjimas iš esmės ir baigiamosios kalbos. Įžanginėje dalyje pranešama kokia byla bus nagrinėjama, nustatoma atvykusiųjų asmenų tapatybė, patikrinami pareigūnų ir atstovų įgaliojimai. Teismo posėdžio pirmininkas paskelbia teismo sudėtį, pristato teismo posėdžių sekretorių, specialistą, ekspertą, vertėją, išaiškina proceso dalyviams jų teisę pareikšti nušalinimus, taip pat kitas procesines jų teises ir pareigas, jeigu jos nebuvo išaiškintos įteikiant teismo šaukimą. Sprendžiami šalių, jų atstovų prašymai. Iš posėdžių salės pašalinami iki apklausos atvykę liudytojai. Bylos nagrinėjimas iš esmės pradedamas teisėjo pranešimu, kuriame nurodomas ginčo dalykas, pagrindai, ginčo ribos ir kitos esminės bylos aplinkybės. Po to žodis suteikiamas pareiškėjui, atsakovui, tretiesiems suinteresuotiems asmenims bei jų atstovams. Kalbėjimo trukmė neribojama, tačiau teismo posėdžio pirmininkas gali įspėti kurią nors iš šalių ar jų atstovų, jeigu šie nukrypsta nuo bylos esmės. Šalims gali būtų užduodami klausimai: pirmiausia klausimus užduoda teisėjas, vėliau šalys (jų atstovai). Tada ištiriami kiti įrodymai: išklausomi liudytojų parodymai, specialistų paaiškinimai, ekspertų išvados, apžiūrimi daiktiniai įrodymai, paskelbiami rašytiniai įrodymai. Prieš liudytojui duodant parodymus, posėdžio pirmininkas nustato asmens tapatybę ir įspėja dėl atsakomybės už atsisakymą ar vengimą duoti parodymus bei už žinomai melagingus parodymus. Prieš baigiant bylos nagrinėjimą iš esmės, išsprendžiami nauji proceso šalių prašymai, pavyzdžiui: prašymas stabdyti bylą, prašymas išreikalauti įrodymus¹⁸⁴. Baigiamųjų kalbų metu pareiškėjas, atsakovas, tretieji suinteresuotieji

¹⁷⁹ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. spalio 17 d., nutartis administracinėje byloje Nr. A-1025-261/2018“, eteismai, žiūrėta 2023 m. lapkričio 22 d., <https://eteismai.lt/byla/224279572727753/A-1025-261/2018>.

¹⁸⁰ „Europos Žmogaus teisių konvencija“, echr.coe, žiūrėta 2023 m. lapkričio 23 d., https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_lit.

¹⁸¹ „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *supra note*, 141.

¹⁸² „Mediacija“, teisingumo ministerija.lrv, žiūrėta 2023 m. lapkričio 25 d., <https://tm.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-1/mediacija/>.

¹⁸³ „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *op.cit.*

¹⁸⁴ „Teismo posėdžio tvarka“, administracinis.teismas, žiūrėta 2023 m. lapkričio 26 d., <https://administracinis.teismas.lt/paslaugos/teismo-posedzio-tvarka/122>.

asmenys pasisako dėl galutinių skundo reikalavimų ir atsikirtimų. Po teisminių ginčų teismas išeina į pasitarimų kambarį priimti sprendimo – nutarimo, apie tai posėdžio pirmininkas esantiesiems posėdžių salėje. Sprendimo paskelbimas gali būti atidedamas iki 20 darbo dienų, o dėl norminio administracinio akto iki vieno mėnesio. Teismas baigiamųjų kalbų metu ir po jų iki sprendimo priėmimo, turi galimybę atnaujinti bylos nagrinėjimą, pripažinęs, kad yra būtinybė nustatyti naujas aplinkybes, turinčias reikšmės bylai, ar ištirti naujus įrodymus¹⁸⁵. Teismo pareiga ir tikslas – išspręsti šalių ginčą iš esmės. Teismai priimdami sprendimą įvykdo teisingumą. Teismo sprendimas yra procesinis dokumentas, kuriuo byla išsprendžiama iš esmės bei atsakoma į pareiškėjo keliamus materialinius teisinius reikalavimus, tuo tarpu kiti procesinio pobūdžio klausimai teismo išsprendžiami nutartimis¹⁸⁶.

Būtina pabrėžti, kad teismo sprendimui yra keliami tam tikri reikalavimai. Iš ABTĮ 86 straipsnio nuostatų, galima suformuluoti tokią tezę: teismo tikslas nagrinėjant bylą – teisėtas ir pagrįstas procesinis sprendimas, todėl teismas turi išnaudoti visas įstatymų jam suteiktas pareigas ir teises, kad šis tikslas būtų įgyvendintas¹⁸⁷. ABTĮ 87 straipsnis užtikrina procesinio dokumento struktūrą, kurią sudaro 4 dalys: įžanginė, aprašomoji, motyvuojamoji ir rezoliucinė. Visos čia minimos dalys turi būti tarpusavyje suderintos ir sudaryti vieną visumą¹⁸⁸. Bylos šalys turi galimybę pasinaudoti teise į apeliaciją. Pagal šiuo metu galiojantį teisinį reguliavimą apeliaciniai skundai Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui gali būti paduodami per trisdešimt kalendorinių dienų nuo Regionų administracinio teismo sprendimo paskelbimo. Apeliaciniai skundai turi būti paduodami per Regionų administracinę teisumą. ABTĮ III dalyje numatytos apeliacinio proceso taisyklės¹⁸⁹. Administracinių bylų kiekis nagrinėjant apeliacine tvarka kasmet didėja. Kiekvienais metais LVAT išnagrinėjama apie 3000 bylų. Vidutinė jų nagrinėjimo trukmė turi tendenciją didėti. Vis dėlto, lyginant Lietuvos administracinių teismų darbo našumą su kitomis Europos Sąjungos šalimis, Lietuva yra gana neblogose pozicijose. Pagal nagrinėjimo greitį Lietuva dalinasi vieta su Vokietija, Nyderlandais, Prancūzija bei Ispanija¹⁹⁰. Išnagrinėjus bylą ir įsiteisėjus teismo sprendimui, bylos procesas laikomas baigtu, o proceso šalių ginčas galutinai išspręstu. Pasitaiko atvejų, jog dėl tam tikrų aplinkybių įsiteisėjusio teismo procesinio sprendimo nebus galima laikyti pagrįstu ir teisėtu, todėl esant išimtinėms, įstatyme nustatytoms aplinkybėms,

¹⁸⁵ Deviatnikovaitė, *supra note*, 138: 602.

¹⁸⁶ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas“, *supra note*, 172.

¹⁸⁷ „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *supra note*, 148.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ „Kreipimosi į teisumą terminai“, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, žiūrėta 2023 m. lapkričio 27 d., <https://www.lvat.lt/teismo-lankytojams/kaip-kreiptis-i-teisma/8-kreipimosi-i-teisma-terminai/620>.

¹⁹⁰ Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, „Teisės į apeliaciją paradigmė keičiasi: link ribotos apeliacijos modelio administracinių bylų teisenoje“, *cris.mruni*, žiūrėta 2023 m. lapkričio 29 d., <https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/7c785a35-5a8e-4511-9c88-f8ba97475c38/content>.

procesas gali būti atnaujinamas ir įsiteisėjęs, o teismo sprendimas peržiūrimas. ABTĮ IV skyriuje įtvirtintas specialus institutas – proceso atnaujinimas. Atsižvelgiant į tai, kad nebūtų trikdomas įsiteisėjusio teismo sprendimo pagrindu susiklosčiusių teisinių santykių stabilumas, įstatymų leidėjas proceso atnaujinimo stadiją sukūrė ne kaip įprastinę, o kaip išimtinę teismų sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo kontrolės formą, apsaugančią visos teisėtvarkos darną ir pastovumą¹⁹¹.

Konstitucijos ir Teismų įstatymo nuostatos numato administracinių teismų teisėjų skyrimo, atleidimo iš pareigų, perkėlimo ir įgaliojimų pratęsimo klausimus ir taisykles. Teismų įstatymo 66 ir 67 straipsniai numato reikalavimus asmenims, siekiančiais tapti administracinio teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjais. Būtina pabrėžti, kad reikalavimai keliami administracinio teismo teisėjams, yra tokie patys kaip ir bendrosios kompetencijos apygardos teismo teisėjui. Įstatymo 66 straipsnyje teigiama, kad kandidatai norintys tapti teisėjais privalo: turėti ne mažesnę kaip ketverių metų teisėjo arba teisinio pedagoginio darbo stažą, atitikti šio Įstatymo 52 straipsnyje nustatytus teisėjams keliamus nepriekaištingos reputacijos reikalavimus bei reikalavimus, būtinus išduodant leidimą dirbti ar susipažinti su įslaptinta informacija. Įvykdęs šiuos reikalavimus pateikti sveikatos pažymėjimą. Asmuo, kuris vienu metu dirbo teisėju ir teisinį pedagoginį darbą, tokiu laikotarpiu įgytas teisėjo darbo stažas ir teisinio pedagoginio darbo stažas nėra sumuojami¹⁹². Reikalavimai keliami Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjams yra tokie patys kaip ir asmenims siekiančiais tapti Lietuvos apeliacinio teismo teisėjais. Teismų įstatymo 67 straipsnis teigia, kad Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėju gali būti skiriamas teisėjų karjeros siekiančių asmenų registre įrašytas teisėjas arba teisės krypties socialinių mokslų daktaras, turintis ne mažesnę kaip aštuonerių metų teisėjo arba teisinio pedagoginio darbo stažą, taip pat, privalo pateikti sveikatos pažymėjimą. Skaiciuojant darbo stažą, teisėjo darbo stažas ir teisinio pedagoginio darbo stažas nėra sumuojami. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėju gali būti skiriamas Apeliacinio teismo teisėjas, o Apeliacinio teismo teisėju – LVAT teisėjas neatsižvelgiant į darbo apeliaciniame teisme ar LVAT stažą. Kandidatai į LVAT, taip pat, turi atitikti šio Įstatymo 52 straipsnyje nurodytus reikalavimus¹⁹³. Remiantis Teismų įstatymo 28 straipsniu, apygardos administracinis teismas susideda iš teismo pirmininko, pavaduotojo ir kitų teisėjų. Teismo pirmininko pavaduotojas skiriamas teisme, kuriame yra ne mažiau kaip dešimt teisėjų. Teisme, kuriame yra daugiau kaip dvidešimt teisėjų, gali būti skiriami du pirmininko pavaduotojai¹⁹⁴. Teismų įstatymo 30 straipsnis nurodo, kad LVAT susideda iš teismo pirmininko, pirmininko pavaduotojo ir kitų teisėjų¹⁹⁵.

¹⁹¹ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas“, *supra note*, 172.

¹⁹² „Lietuvos Respublikos teismų įstatymas“, inolex, žiūrėta 2023 m. lapkričio 30 d.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ *Ibid.*

LVAT ir apygardos administracinio teismo teisėją iš pareigų atleidžia Respublikos Prezidentas, jam pataria Teisėjų taryba. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 115 straipsnyje, yra įtvirtinti atvejai, kuriais remiantis teisėjai gali būti atleidžiami iš pareigų: „1) savo noru; 2) kai pasibaigia teisėjo įgaliojimų laikas arba jis sulaukia įstatymų nustatyto pensinio amžiaus; 3) dėl sveikatos būklės; 4) kai teisėjas išrinktas į kitas pareigas arba jo sutikimu perkeltas į kitą darbą; 5) kai savo poelgiu pažemina teisėjo vardą; 6) kai įsiteisėja jį apkaltinęs teismo nuosprendis“¹⁹⁶. Apibendrinus, galima teigti, kad teisėjų skyrimo ir atleidimo tvarka Lietuvos Respublikoje yra aiški ir papildomo išaiškinimo nereikalauja.

3.3. Prejudicinis sprendimas

2004 m. gegužės 1 d. Lietuva tapo Europos Sąjungos valstybe nare, tai reiškia, kad nuo to laiko ES teisė yra Lietuvos teisinės sistemos sudedamoji dalis. ES teisė sukuria tam tikras teises ir pareigas nacionaliniame lygmenyje, o Lietuvos teismai, įskaitant administracinius, tapę ES teismais, įgyja pareigą aiškinti nacionalinę teisę suderinamu su ES teise būdu. Europos Sąjungos teisė vykdo kelias svarbias funkcijas: leidžia minimizuoti konfliktų tikimybę, o jiems iškilus, juos spręsti; apibrėžia tolesnes integracijos gaires; sukuria teisinį pagrindą sujungti ir įgyvendinti viešosios valdžios galias ES lygmeniu¹⁹⁷. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo bendradarbiavimas ir sąveika dažniausiai pasireiškia dvejomis kryptimis. Pirma, LVAT gana dažnai kreipiasi į ESTT su prašymu priimti prejudicinį sprendimą dėl Europos Sąjungos teisės aktų išaiškinimo. Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą, Lietuvos teismai aktyviai pradėjo kreiptis dėl prejudicinio sprendimo išaiškinimo, LVAT teismas šia galimybe naudojos 39 kartus, vien per 2022 metus buvo kreiptasi net 7 kartus. Anot L. Šaltinytės, lyginant Lietuvos ir kitų ES valstybių teismų praktikos tendencijas, galima daryti išvadą, kad kreipimūsi skaičius statistiškai yra panašus į valstybių, kurios ES įstojo 2004-2007 metais (Čekija, Slovakija, Latvija, Lenkija, Estija, Bulgarija, Rumunija) kreipimūsi skaičių. Vis dėlto, kreipimosi aktyvumas yra daug mažesnis nei ES senbuvų (Prancūzijos, Vokietijos, Italijos, Belgijos bei Nyderlandų)¹⁹⁸. Lietuvoje LVAT ir LAT į ESTT dažniau kreipiasi prejudicinio

¹⁹⁶ „Lietuvos Respublikos Konstitucija“, *supra note*, 154.

¹⁹⁷ Irmantas Jarukaitis, „Lietuvos administracinių teismų ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bendradarbiavimas plėtojant Europos Sąjungos teisę: konstruktyvus dialogas“, *Europos Sąjungos teisė ir Lietuvos administracinė justicija*, Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė (Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2023), 45, <https://www.tf.vu.lt/wp-content/uploads/2023/09/EU-teise-ir-Lietuvos-administracine-justicija-4.pdf>.

¹⁹⁸ Loreta Šaltinytė, „2022 m. ESTT prejudiciniai sprendimai pagal Lietuvos teismų perduotus klausimus“, *Lietuvos teisė 2022: esminiai pokyčiai*, Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius ir Kristina Kenstavičienė, (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022), 249-262, <https://cris.mruni.eu/cris/entities/publication/ac98b4f0-71bb-4475-a4df-08460e2dccf3/details>.

sprendimo, nei žemesnių grandžių teismai. Sudėtinga pasakyti, kodėl tokia tendencija vyrauja, tačiau manau, kad tai susiję su dideliu teisėjų darbo krūviu, laiko sąnaudomis, kurių reikia gana daug, norint tinkamai parengti kokybišką prašymą ESTT. Priešingai nei čia, ES senbuvėse žemesnių instancijų teismai yra labiau linkę kreiptis į ESTT. Tinkamai atskleidus ir pritaikius ES teisinį reguliavimą, sumažėja apeliacijos ir kasacijos tikimybė, todėl ginčas išnagrinėjamas ekonomiškiau ir daug greičiau¹⁹⁹. Dažniausiai kreipiantis prejudicinio sprendimo bylos yra susijusios su pridėtinės vertės mokesčio direktyvos aiškinimu, muitų kodeksu, vartotojų teisių apsauga, maisto gaminių sauga, ne maisto gaminių prekybos ribojimu. Būtina pabrėžti, kad nei vienas kreipimasis dėl prejudicinio sprendimo nebuvo atmestas kaip nepriimtinas. Antra, pastebima, kad LVAT dažnai savo bylose cituoja ES teisę bei remiasi ESTT išaiškinimais. LVAT vyrauja tendencija, kai direktyva į Lietuvos teisės sistemą nėra perkelta arba netinkamai perkelta, taikyti ES Direktyvos nuostatą tiesiogiai. Pabrėžiama, kad neretai nėra vertinama, ar taikytinos direktyvos nuostatos, kurios nėra Lietuvos teisės sistemoje dera su Lietuvos Respublikos Konstitucija²⁰⁰. Pastebima, kad Lietuvos administraciniais teismams kartais tenka nagrinėti bylų, kuriose kyla ne nacionalinės teisės, bet ES antrinės teisės atitikties ES pirminės teisės reikalavimams klausimas. Vilniaus apygardos administracinis teismas 2014 m. su tokiu klausimu kreipėsi į ESTT. Šio byloje ginčas kilo dėl administracinių aktų, kuriais pareiškėjams buvo skirta tiesioginė parama²⁰¹. ESTT savo sprendime su Vilniaus apygardos administraciniu teismu iš dalies sutiko bei ryžosi Europos Komisijos sprendimą panaikinti kaip neteisėtą. Apibendrinant, galima teigti, kad ES teisė per 20 metų laikotarpį tapo neatsiejama Lietuvos administracinės teisės sistemos dalimi, ir kasmet tas bendradarbiavimas tampa vis glaudesnis ir svarbesnis.

3.4. Kvaziteisminės institucijos Lietuvoje

Anglosaksų teisėje yra populiaru spręsti ginčus išankstinio skundų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijose. Šalyse, kuriose vyrauja papročių teisė, toks modelis yra neišvengiamas, kadangi jose nėra administracinių teismų kaip atskirų teisminių institucijų. Vis dėlto, tokia ginčų sprendimo alternatyva populiarėja ir kontinentinės teisės sistemos valstybėse. Tokios institucijos

¹⁹⁹ Jarukaitis, op. cit, 54.

²⁰⁰ Ramutė Ruškytė „Teismo ir valdžios partnerystė, ES teisės taikymo aspektai“, *Europos Sąjungos teisė ir Lietuvos administracinė justicija*, Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė (Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2023), 39, <https://www.tf.vu.lt/wp-content/uploads/2023/09/EU-teise-ir-Lietuvos-administracine-justicija-4.pdf>.

²⁰¹ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2014 m. vasario 10 d., nutartis administracinėje byloje Nr. I-353-629/2014, eteismai, žiūrėta 2023 m. gruodžio 3 d.

veikia Prancūzijoje, tačiau dabar apie Lietuvos kvaziteismines institucijas²⁰². Kvaziteismai apibūdinami kaip institucijos, panašios į teismus, tačiau netapačios teismams. Žodis „kvazi“ (lot. quasi – beveik), būtent iš šio žodžio galima suprasti, kad tai yra arti teisminių institucijų, tačiau ne ta patu. Jie atlieka administracinių ginčų nagrinėjimo funkciją²⁰³. Pagal L. Paškevičienę, ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto analizė dažniausiai koncentruojama į Seimo kontrolierių, administracinių ginčų komisiją, Mokestinių ginčų komisijas, suvokiamas kaip pagrindines neteismines institucijas, jų veiklas bei funkcijas²⁰⁴. Kaip jau minėjau anksčiau šiame darbe, galimi ir alternatyvūs administracinių ginčų sprendimo būdai: mediacija. Administracinių ginčų komisijos paskirtis – greitai, objektyviai, su nedidelėmis išlaidomis išspręsti kilusį administracinį ginčą, taip prisidedant prie žmogaus teisių gynimo, šalių sutaukinimo bei teisingumo įvykdymo. Pasak D. Raižio, iš esmės galima teigti, jog administracinių ginčų komisija, nors ir funkcionuoja vykdomosios valdžios rėmuose, tačiau nėra viešojo administravimo sistemos dalis, nes užsiima tik jurisdikcine veikla, t. y. sprendama ginčą dėl skundžiamų centrinių viešojo administravimo subjektų aktų bei veiksmų (neveikimo) teisėtumo ir pagrįstumo, nevykdo viešojo administravimo, bet veikia kaip nepriklausoma institucija, ikiteisimine tvarka nagrinėjanti administracinius ginčus²⁰⁵. Remiantis ABTĮ bei Administracinių ginčų komisijos įstatymu (AGKĮ), administraciniai ginčai sprendžiami privaloma arba neprivaloma išankstine administracinių ginčų sprendimo ne teisme tvarka administracinių ginčų komisijose ir kitose specialiose ikiteisminėse ginčų nagrinėjimo institucijose. 1999 m. gegužės 1 d. įsigaliojęs AGKĮ nustatė, kad privalo būti steigiamos Apskričių administracinių ginčų komisijos, veikiančios prie Apskričių viršininkų administracijų bei Vyriausioji administracinių ginčų komisija, sudaryta Lietuvos Respublikos Vyriausybės. AGKĮ taip pat buvo numatę galimybę savivaldybių taryboms sudaryti savivaldybių visuomenines administracinių ginčų komisijas su sprendžiamąjo balso teise. Anot L. Gelmanienės ir A. Jungaitytės, šios komisijos susidurdavo su įvairiais sunkumais, mažos savivaldybės ne visą laiką atrasdavo žmones, kurie turėtų aukštąjį teisinį išsilavinimą, taip pat trūko komisijos pirmininkų, sekretorių. Galiausiai, buvo pastebėta, kad savivaldybės joms suteikta teise beveik nesinaudojo, atsirado gyventojų nusiskundimai, kad vietos savivaldos lygmenyje neužtikrinamas asmens teisių gynimas administracine tvarka. Apskričių administracinių ginčų komisijos veikė sėkmingiau, tačiau vis tiek buvo panaikintos, vykdant apskričių reformą, panaikinus Apskričių viršininkų administracijas²⁰⁶. 2011 m. liepos 13 d. įsigaliojus Lietuvos

²⁰² Deviatnikovaitė, *supra note*, 138: 611.

²⁰³ B. Pranevičienė, *supra note*, 2: 71.

²⁰⁴ Laura Paškevičienė, „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai“, *TEISĖ* 108 (2018): 51-69.

²⁰⁵ Dainius Raižys, „Administracinių ginčų komisijų statusas: konvencionalumo diskursas“, *Visuomenės saugumas ir viešojo tvarka* 12 (2014), 172-186.

²⁰⁶ Lionela Gelmanienė ir Aistė Jungaitytė, „Administracinių ginčų komisija: raida ir perspektyvos“, *Visuomenės saugumas ir viešojo tvarka* 25 (2020), 151-171.

Respublikos administracinių ginčų komisijos įstatymo 2 straipsnio 1 dalies pakeitimams, savivaldybių tarybos gavo prievolę sudaryti savivaldybių visuomenines administracinių ginčų komisijas su sprendžiamojo balso teise. Po šių pasikeitimų tokių komisijų sudarymo galimybė tapo imperatyvu, ne taip kaip buvo iki tol – dispozityvi teisės norma. Šis pakeitimas sukūrė prievolę, pradėti formuoti savivaldybių visuomenines administracines ginčų komisijas. Procesas nebuvo ypatingai sklandus, savivaldybių visuomeninės administracinių ginčų komisijos formavimas ir tvirtinimas pasistūmėdavo, tik po vyriausybės atstovo raginimų tai daryti. Savivaldybių visuomeninės administracinių ginčų komisijos buvo įpareigosios ikiteismine tvarka nagrinėti skundus dėl savivaldybių viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat šių subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus. Šios komisijos buvo sudaromos 4 metams savivaldybės tarybos sprendimu, jų sudėtį pagrįdė sudarė savivaldybės tarybos nariai bei administracijos darbuotojai, dėl to dažnai kildavo interesų konfliktai²⁰⁷. Komisijos narių darbas buvo prilyginamas visuomeninei veiklai, kuri reikalavo papildomo laiko ir daug specialių žinių. Suprantant visas gana sudėtingas šios komisijos sąlygas, aukštų standartų ir didelio profesionalumo ginčų nagrinėjime tikėtis nereikėtų.

2018 m. sausio 1 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo (IAGNTĮ) pakeitimai. Remiantis šio įstatymo „3 straipsniu Lietuvos administracinių ginčų komisija ir jos teritoriniai padaliniai sudaromi 4 metams, LAGK sudaroma iš 7 narių, o kiekvienas teritorinis padalinys iš 5 narių. Komisiją sudaro: Komisijos pirmininkas, Komisijos pirmininko pavaduotojas, Komisijos pirmininko pavaduotojai teritoriniuose padaliniuose ir kiti Komisijos ir jos teritorinių padalinių nariai. Komisijos teritoriniai padaliniai, sudaryti iš Kauno apygardos skyriaus, Klaipėdos apygardos skyriaus, Panevėžio apygardos skyriaus ir Šiaulių apygardos skyriaus, veikti pradėjo tik nuo 2018 m. vasario 1 d. Lietuvos administracinių ginčų komisijos ir jos teritorinių padalinių nariai gali būti tik Lietuvos Respublikos piliečiai, turintys aukštąjį teisinį išsilavinimą, juos skiria Lietuvos Respublikos Vyriausybė“²⁰⁸. Po šių pakeitimų neliko neefektyvių savivaldybių visuomeninių administracinių ginčų komisijų, jų kompetencijos perduotos Lietuvos administracinių ginčų komisijai. Komisijai ir jos teritoriniams padaliniams buvo išplėsta kompetencija: pavesta nagrinėti skundus dėl visų valstybinio ir savivaldybių administravimo subjektų veiksmų ir neveikimo viešojo administravimo srityje. Būtina pabrėžti, kad ši ikiteismine tvarka administracinius ginčus nagrinėjanti institucija turi pareigą administracinį ginčą išnagrinėti ne vėliau kaip per 20 darbo dienų nuo skundo priėmimo dienos. Esant poreikiui Komisijos ar jos teritorinio padalinio nario, paskirto pranešėju byloje

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ „Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas“, infollex, žiūrėta 2023 m. gruodžio 5 d.

sprendimu arba motyvuotu administracinių ginčų komisijos sprendimu bendras skundo (prašymo) nagrinėjimo terminas gali būti pratęsiamas dar 10 darbo dienų²⁰⁹. Pasitaikius objektyviai galimybei ginčą išspręsti taikiai, Komisijos ir jos teritorinių padalinių nariai bylos šalis skatina perduoti ginčą spręsti neteisminės mediacijos būdu.

Kalbant apie kvaziteismines institucijas būtina paminėti ir mokestinių ginčų komisiją, kuri priskiriama administracinės justicijos institucijų sistemai. Ikiteisminius mokestinius ginčus nagrinėjančios institucijos: centrinis mokesčių administratorius ir Mokestinių ginčų komisija, mokestinius ginčus nagrinėja remdamiesi Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymu²¹⁰. Komisijos tikslas – objektyviai išnagrinėti mokesčių mokėtojo skundą ir priimti teisėtą bei pagrįstą sprendimą. Komisija nagrinėja mokestinius ginčus, kylančius tarp mokesčių mokėtojo ir centrinio mokesčių administratoriaus. Remiantis mokesčių administravimo įstatymo 152 straipsniu, „skundas dėl mokestinio ginčo Komisijai turi būti paduodamas raštu ne vėliau kaip per 20 dienų nuo centrinio mokesčių administratoriaus skundžiamo sprendimo įteikimo mokesčių mokėtojui arba per 20 dienų nuo termino sprendimui dėl mokestinio ginčo priimti pasibaigimo dienos.“²¹¹ Pasak šio įstatymo 155 straipsnio, „sprendimą dėl skundo dėl mokestinio ginčo Komisija priima per 60 dienų nuo skundo gavimo dienos. Mokesčių mokėtojo prašymu šis terminas Komisijos sprendimu gali būti sutrumpintas iki 30 dienų“²¹². Mokesčių mokėtojas, kuris nesutinka su komisijos sprendimu, turi teisę jį apskusti Regionų apygardos administraciniam teismui²¹³. Apibendrinant, galima teigti, kad Mokestinių ginčų komisija bei administracinių ginčų komisija yra įpareigosotos priimti, pasirengti ir išnagrinėti skundą per trumpus terminus, kurie ribotai gali būti trumpinami arba pratęsimi, tačiau negali būti stabdomi.

²⁰⁹ „Veiklos pradžia“, Lietuvos administracinių ginčų komisija, žiūrėta 2023 m. gruodžio 7 d., <https://lagk.lrv.lt/lt/apie-komisija/veiklos-pradzia/>.

²¹⁰ Daiva Bereikienė, Tomas Gagys ir Jūratė Ramanauskaitė, „Greito proceso administracinių ginčų komisijoje koreliacija su asmens teise į teisingą procesą“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 23 (2019), 17-32.

²¹¹ „Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas“, infollex, žiūrėta 2024 m. sausio 28 d.

²¹² *Ibid.*

²¹³ „Mokestinių ginčų nagrinėjimas“, Mokestinių ginčų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, žiūrėta 2023 m. gruodžio 10 d., <https://mgk.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-1/mokestiniu-gincu-nagrinejimas/>.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Išvados susijusios su Europos valstybių administracinės justicijos institucijų sistema

Jungtinė Karalystė neturi atskiros administracinių teismų sistemos, dėl to šioje šalyje egzistuojantis administracinių teisių užtikrinimas yra unikalus, tačiau ir gana painus. Išskirtinė tuo, kad nuo senų laikų turi labai populiarius, tačiau gana specifinius teisingumo užtikrinimo mechanizmus kaip tribunolai ir ombudsmenai, sudėtinga, dėl to, kad sistema nėra iki galo suderinta. Tribunolai turi labai didelius darbo krūvius, ko apie ombudsmenus pasakyti negalima, tai yra tikriausiai dėl to, kad tribunolai visuomenėje yra paplitę kaip pagrindinė administracinių teisių užtikrinimo institucija.

Brexit didelių pokyčių Jungtinės Karalystės administracinės teisės sistemai neatnešė, tačiau reikšmingai išaugino bylų skaičių, ypačiai dėl imigracijos peržiūrų. Kasmet drąstiškai augantis tokio tipo bylų kiekis, reikalauja bendro dialogo ir sprendimų tarp vykdomosios valdžios ir teisėsaugos institucijų.

Prancūzijos administracinės justicijos sistema yra pati seniausia pasaulyje, ir tai tikriausiai yra priežastis, dėl ko ji dažnai vadinama geriausiai ištobulinta. Šioje šalyje egzistuoja didelė administracinių teisių užtikrinimo sistema: administraciniai teismai, specializuoti administraciniai teismai, taip pat kasacinė instancija Valstybės Taryba, be to siauroje administravimo srityje yra veikiančių institucijų, tokių kaip įvairiausios komisijos, mediatorius ir t.t. Platus spektras pažeistų teisių gynimo užtikrinimo priemonių, suteikia Prancūzijos gyventojams galimai geriausią apsaugą į teisingumo atstatymą.

Lenkijos administracinės justicijos institucijos patyrė daug sukrėtimų, okupacinius, socialistinius laikotarpius, tačiau tai nesutrukdė dabar turėti gerai veikiančią dvipakopę administracinių teismų sistemą. Šiandieninė Lenkijos administracinių teismų sistema yra aiški, konkreti, gerai susisteminta, sudaryta iš vaivadijų administracinių teismų ir Vyriausiojo administracinio teismo. Specializuotų administracinių teismų, tokių, kurie veikė seniau kaip Neįgaliųjų administracinis teismas, šiai dienai Lenkijoje nėra, kadangi nėra poreikio tokio tipo teismams, tačiau esant neapibrėžtai geopolitinei situacijai, ateityje gal ir galėtų įvykti pasikeitimų.

Išvados susijusios su Jungtinių Amerikos Valstijų administracinės justicijos institucijų sistema

Nors Jungtinėse Amerikos Valstijose diskusijos apie administracinių teisių užtikrinimą pradėtos dar XIX amžiuje, klausimų šioje srityje yra tikriausiai daugiau negu atsakymų. Įkūrus agentūras ir įvykdžius aibę reformų, administracinė justicijos sistema nėra ideali. Tikriausiai, tai yra dėl to, kad agentūros turi daug papildomų funkcijų, ne vien teisingumo užtikrinimą.

APA (liet. administracinių procedūrų įstatymas) JAV turėtų būti kelrode žvaigžde administracinio teisingumo užtikrinime, tačiau tai ne visiška tiesa. Lyginant su kitomis šalimis, įstatymas yra siauras ir turėjęs labai nedaug pakeitimų. Ne per seniausiai Amerikos advokatų asociacija pasiūlė 9 punktų programą, kaip reformuoti šį įstatymą, tačiau Kongreso tai nesudomino ir sistema liko nepakitus.

Išvados susijusios Lietuvos administracinės justicijos institucijų sistema

Lietuvos administracinės justicijos vystymosi raida išgyveno didelius sukrėtimus, nacių, sovietų okupacijas, tačiau atkūrus nepriklausomybę, sistema pradėjo tinkamai funkcionuoti. Bėgant laikui, atsiranda poreikis reformoms, kurios sėkmingai vykdomos, tačiau, jeigu išitektų kitų šalių kamuojamoms problemoms, pavyzdžiui Jungtinės Karalystės imigracijos problema, galimybė įkurti, tam tikros srities specializuotą administracinį teismą, tikrai turėtų būti svarstyta.

Lietuvos valstybei jau 20 metų esant Europos Sąjungos nare, glaudus ir augantis administracinių teismų bendradarbiavimas su Europos Sąjungos Teisingumo Teismu yra sveikintas dalykas. Vis dėl to, Lietuvos teismams reikia dėti daugiau pastangų, kad ne tik LVAT, bet ir regionų administraciniai teismai stengtųsi dažniau kreiptis dėl prejudicinio sprendimo ar ES teisės išaiškinimo. Vakarų Europos šalių patirtis, rodo, kad žemesnės instancijos teismai, kurie kreipiasi į ES institucijas, greičiau ir ekonomiškiau išsprendžia tokio pobūdžio ginčus, kadangi sumažėja apeliacijos bei kasacijos tikimybė.

Nepaisant administracinių teismų svarbos, nemažiau reikšminga yra ir Lietuvos administracinės teisės šakai priklausančios kvaziteisminės institucijos. Nors tai yra papročių teisės sistemos šalių, neatsiejamas ginčų sprendimo būdas, tačiau tokio pobūdžio institucijos sparčiai populiarėja ir kontinentinės teisės sistemos šalyse. Didžiausias

privalumas, kad šiose komisijose ginčai nagrinėjami greitai, efektyviai ir pigiai, taip pat sumažėja krūviai administraciniam teismams.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Specialioji literatūra:

1. Paužaitė-Kulvinskienė, Jurgita. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005.
2. Pranevičienė, Birutė. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
3. Anthony, Gordon. „Administrative Justice in the United Kingdom“. *Italian Journal of Public Law* 7, 1 (2015): 9-33.
<https://pure.qub.ac.uk/en/publications/administrative-justice-in-the-united-kingdom>.
4. Flavier, Hugo ir Charles Froger. „Administrative Justice in France. Between Singularity and Classicism“. *Brics law journal* 3, 2 (2016): 80-111.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2903077.
5. Turlokowski, Jaroslaw. „Administrative Justice in Poland“. *Brics law journal* 3, 2 (2016): 124-152.
https://www.researchgate.net/publication/308756988_Administrative_Justice_in_Poland.
6. Metzger, Gillian. „THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT: AN INTRODUCTION“. Policycommons. Žiūrėta 2023 m. spalio 1 d.
<https://policycommons.net/artifacts/1584889/the-administrative-procedure-act/2274658/>.
7. Paškevičienė, Laura. „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: teisinio reguliavimo aiškinimo problematika“. *TEISĖ* 111 (2019): 67-91.
<https://www.zurnalai.vu.lt/teise/article/view/12819/11614>.
8. Rudzki, Wojciech. „Skarga do WSA – wojewodzkiego sądu administracyjnego“. Wojciechrudzki. Žiūrėta 2023 m. spalio 25 d. <https://wojciechrudzki.pl/skarga-do-wsa/>.
9. E. Dudley, Susan. „Milestones in the Evolution of the Administrative State“. *Daedalus* 150, 3 (2021): 33-49.
https://www.amacad.org/sites/default/files/daedalus/downloads/Daedalus_Su21_The-Administrative-State.pdf.
10. Spruogis, Ernestas ir Milda Vainiūtė. *Administraciniai teismai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022.
11. Adler, Michael. *Administrative Justice in Context*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2010.
12. Rab, Suzanne. „Legal Systems in the UK (England and Wales): Overview“. Serlecourt. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 15 d.
https://www.serlecourt.co.uk/images/uploads/documents/Legal_Systems_in_the_UK_%28England_and_Wales%29_Overview.pdf.
13. Drewry, Gavin. „THE JUDICIALISATION OF “ADMINISTRATIVE“ TRIBUNALS IN THE UK: FROM HEWART TO LEGGATT“. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 28 (2009): 45-64.
<https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/27/23>.
14. „Guide to Tribunal Statistics Quarterly“. Gov. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 16 d.
<https://www.gov.uk/government/statistics/tribunal-statistics-quarterly-july-to-september-2021/guide-to-tribunal-statistics-quarterly>.
15. Thomas, Robert. „Administrative Justice and Tribunals in the United Kingdom: Developments; Procedures; and Reform“. *Australian Journal of Administrative law* 26, 4 (2020): 255-271. <https://research.manchester.ac.uk/en/publications/administrative-justice-and-tribunals-in-the-united-kingdom-develo>.

16. „Introduction to Tribunals“. Judiciary. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 18 d.
<https://www.judiciary.uk/courts-and-tribunals/tribunals/about-the-tribunals/tribunals/>.
17. „Upper Tribunal“. Judiciary. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 19 d.
<https://www.judiciary.uk/courts-and-tribunals/tribunals/upper-tribunal/>.
18. Abraham, Ann. „The Parliamentary Ombudsman and Administrative Justice: Shaping the next 50 years“. JUSTICE Tom Sargant memorial annual lecture 2011, Freshfields Bruckhaus Deringer LLP, London, 2011 m. spalio 13d. <https://files.justice.org.uk/wp-content/uploads/2015/02/06172428/Parliamentary-Ombudsman-and-Administrative-Justice.pdf>.
19. „The Art of the Ombudsman: leadership through international crisis“. Ombudsman. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 22 d.
https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/Art_of_the_Ombudsman_WEB.pdf.
20. „The Parliamentary Ombudsman: role and proposals for reform“. Commonslibrary.parliament. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 23 d.
<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7496/>.
21. Rodrigo, Delia ir Pedro Andres Amo. „Background Document on Public Consultation“. Oecd. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 24 d.,
<https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>.
22. Thomas, Robert ir Joe Tomlinson. „A Design Problem for Judicial Review: What We Know and What We Need to Know about Immigration Judicial Reviews“. Ukconstitutionallaw. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 25 d.
<https://ukconstitutionallaw.org/2017/03/16/robert-thomas-and-joe-tomlinson-a-design-problem-for-judicial-review-what-we-know-and-what-we-need-to-know-about-immigration-judicial-reviews/>.
23. „Brexit Freedoms Bill“. Europarl.europa. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 25 d.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738200/EPRS_ATA\(2022\)738200_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738200/EPRS_ATA(2022)738200_EN.pdf).
24. Gilberg, Karine. „Reforms in the French Administrative Justice System and Alternative Dispute Resolution (ADR) Methods“. rm.coe. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 26 d.
<https://rm.coe.int/en-french-adr-report-16-dec-2020/1680a0e996>.
25. „Missions“. Conseil-etat. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 27 d. <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/les-tribunaux-et-cours/missions>.
26. „The French court system – an overview“. Berton-associes. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 27 d. <https://www.ber-ton-associes.us/blog/litigation-in-france/french-court-system-overview/>.
27. „Tribunal administratif“. Litige. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 28 d.
<https://www.litige.fr/definitions/tribunal-administratif>.
28. „Une fonction essentielle, un metier diversifie, des competences valorisees“. Paris.tribunal-administratif. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 28 d. <http://paris.tribunal-administratif.fr/Le-tribunal-administratif/Les-metiers-du-tribunal/Une-fonction-essentielle-un-metier-diversifie-des-competences-valorisees>.
29. „Combien de tribunaux administratifs et de cour administratives d’appel“. Vie-publique. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 29 d. <https://www.vie-publique.fr/fiches/269216-combien-de-tribunaux-administratifs-et-de-cour-administratives-dappel>.
30. „Cour administrative d’appel“. Conseil-etat. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 29 d.
<https://www.conseil-etat.fr/outils/glossaire/cour-administrative-dappel>.

31. Frydman, Patrick. „ADMINISTRATIVE JUSTICE IN FRANCE“. 11th ANNUAL AIJA TRIBUNALS CONFERENCE, Queensland, 2008 m. birželio 5-6 d.
<https://aija.org.au/wp-content/uploads/2017/11/Frydman.pdf>.
32. „Le Conseil d'Etat a juge pres de 10000 affaires en 2023“. Jss. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 30 d.
https://www.jss.fr/Le_Conseil_d%E2%80%99Etat_a_juge_pres_de_10_000_affaires_en_2023-4218.awp.
33. „Les missions du Conseil d'Etat“. Conseil-etat. Žiūrėta 2023 m. spalio 1 d.
<https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat/missions>.
34. Jacquinot, Nathalie. „La specialisation en contentieux administratif, remarques sur les juridictions administratives specialisees“. *La specialisation des juges*, Catherine Ginestet, 81-106. Tulūza: Presses de l'Universite Toulouse Capitole, LGDJ – Lextenso Editions, 2012. <https://books.openedition.org/putc/538>.
35. Competences de la CNDA“. Cnda. Žiūrėta 2023 m. spalio 2 d. <http://www.cnda.fr/La-CNDA/Competences-de-la-CNDA>.
36. „Les juridictions administratives specialisees“. Justice.gouv. Žiūrėta 2023 m. spalio 1 d.
<https://www.justice.gouv.fr/justice-france/lorganisation-cours-tribunaux/lordre-administratif/juridictions-administratives-specialisees>.
37. Florjanowicz-Blachut, Przemyslaw ir Marta Sarnowiec-Cislak. *Administrative Justice in Poland*. Varšuva: POZKAL Printing House, 2018. <https://rm.coe.int/poland-reponse-questionnaire-annexe-2-administrative-justice-in-poland/168093193f>.
38. „The Judicial System in Poland“. Bip.warszawa.gov. Žiūrėta 2023 m. spalio 6 d.
<https://bip.warszawa.so.gov.pl/artykuly/436/the-judicial-system-in-poland>.
39. „ADMINISTRATIVE JUSTICE IN EUROPE, Report for Poland“. Aca-europe, Žiūrėta 2023 m. spalio 6 d. https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/poland/poland_en.pdf.
40. Dauter, Boguslaw, Andrzej Kabat ir Malgorzata Niezgodka-Medek. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Varšuva: Wolters Kluwer Polska, 2020.
41. A. Cass, Ronald, Colin S. Diver, Jack M. Beermann ir Jody Freeman. *Administrative Law – Cases and Materials*. Frederikas: Aspen Publishing, 2020.
<https://scholarship.law.bu.edu/books/268/>.
42. E. Hickman, Kristin. „Gundy, Nondelegation, and Never-Ending Hope“. Theregreview. Žiūrėta 2023 m. spalio 8 d., <https://www.theregreview.org/2019/07/08/hickman-nondelegation/>.
43. B.Shepherd, George. „Fierce compromise: The Administrative Procedure Act Emerges from New Deal Politics“. *Northwest University Law Review* 90, 4 (1996): 1557.
<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/illlr90&div=45&id=&page>.
44. Bill, Logan-Walter. „Logan-walter Bill fails“. *American Bar Association Journal* 27, 1 (1941): 52.
<https://heinonline.org.skaitykla.mruni.eu/HOL/Page?handle=hein.journals/abaj27&id=78&collection=usjournals&index>.
45. H.Sherwood, Foster. „The Federal Administrative Procedure Act“. *American Political Science Review* 41, 2 (1947): 271-281.
<https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/federal-administrative-procedure-act/F2F567BCA8EE8A697AB4924123985047>.

46. McNollgast. „The Political Origins of the Administrative Procedure Act“. *Journal of Law, Economics&Organization*, 15 1 (1999): 180-217.
<https://www.jstor.org/stable/3554948>.
47. „Regulatory impact analysis: a tool for policy coherence“. Parlinfo.aph.gov. Žiūrėta 2023 m. spalio 11 d.
<https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22library%2Fcatalog%2F00155756%22;src1=sm1>.
48. E. Dudley, Susan. „The Office of Information and Regulatory Affairs and the durability of regulatory oversight in the United States“. *Regulation & Governance*, 16 (2022): 243-260. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/regg.12337>.
49. „TO THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES“. Whitehouse. Žiūrėta 2023 m. spalio 12 d. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/legacy_drupal_files/omb/circulars/A108/omb_circular_a_108_12_12_16.pdf.
50. Fix, Michael ir George C.Eads. „The Prospects for Regulatory Reform: The Legacy of Reagan’s First Team“. *Yale Journal on Regulation*, 2, 2 (1985): 293.
<https://core.ac.uk/reader/72838040>.
51. Kagan, Elena. „Presidential Administration“. *Harvard Law Review*, 114 (2001): 2245.
<https://www.law.uh.edu/faculty/jmantel/health-regulatory-process/Kagan114HarvLRev1.pdf>.
52. G. Van Cise, Jerrold. „Regulation—By Business or Government“. *Harvard Business Review*, (1966): 8. <https://hbr.org/1966/03/regulation-by-business-or-government>.
53. „Government Regulation and the Legal Environment of Business 5.1. Administrative Agencies: Their Structure and Powers“. Saylordotorg.github. Žiūrėta 2023 m. spalio 15 d., https://saylordotorg.github.io/text_government-regulation-and-the-legal-environment-of-business/s08-administrative-law.html.
54. Garvey, Todd ir Sean M.Stiff. „Congress’s Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies“. *Congressional Research Service*, (2023): 12.
<https://sgp.fas.org/crs/misc/R45442.pdf>.
55. Lubbers, Jeffrey. „Putting the U.S. Administrative Procedure Act in Perspective“. Theregreview. Žiūrėta 2023 m. spalio 17 d.
<https://www.theregreview.org/2022/11/08/lubbers-putting-the-u-s-administrative-procedure-act-in-perspective/>.
56. P.Cole, Jared. „An Introduction to Judicial Review of Federal Agency Action“. *Congressional Research Service*, (2016): 2. <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44699.pdf>
57. Deviatnikovaitė, Ieva. „Užsienio šalių ir Europos Sąjungos administracinė teisė“. Vilnius: Valstybės įmonė Registrų centras, 2017.
58. J. Miles, Thomas ir Cass R. Sunstein. „Do Judges Make Regulatory Policy? An Empirical Investigation of Chevron“. *University of Chicago Law Review*, 73, 3 (2006): 20. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol73/iss3/1/>.
59. J. Walker, Christopher. „ESSAY MODERNIZING THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT“. *Administrativelawreview*. Žiūrėta 2023 m. spalio 30 d.
<https://www.administrativelawreview.org/wp-content/uploads/2019/09/69-3-Christopher-Walker.pdf>.
60. „ABA Resolution 106B and Report“. Acus. Žiūrėta 2023 m. spalio 31 d.
<https://www.acus.gov/document/aba-resolution-106b-and-report>.
61. M.Beermann, Jack „Midnight Rules: A Reform Agenda“. *Repository.law.umich*. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 2 d. <https://repository.law.umich.edu/mjeal/vol2/iss2/2/>.

62. „Midnight Rules Recommendation 2012-2“. Acus. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 2 d. <https://www.acus.gov/projects/midnight-rules>.
63. The Federal Communications Commission, „Final Plan for Restrospective Analysis of Existing Rules“. Transition.fcc. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 3 d. https://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2012/db0521/DOC-314166A1.pdf.
64. Kenworthy, James Lawrence. „The Constitutionality of State Buy-American Laws“. *UMKC Law Review* 50, 1 (1981): 1-20.
65. Hickman, Kristin & Mark Thomson. „Open Minds and Harmless Errors: Judicial Review of Postpromulgation Notice and Comment“. 101 *Cornell Law Review* 101,2 (2016): 264. <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4687&context=clr>.
66. Maksimaitis, Mindaugas. „Mykolo Romerio mokslas apie valstybę“. Monografija Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas 1997.
67. Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinė teisė, bendroji dalis“. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021.
68. Deviatnikovaitė, Ieva. *Administracinio teismo istorija Lietuvoje 1918-1940 m.* Krokuvė: KSIĘGARNIA AKADEMICKA, 2021.
69. „Lietuvos respublikos administraciniai teismai“. Vle. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 7 d. <https://www.vle.lt/straipsnis/lietuvos-respublikos-administraciniai-teismai/>.
70. „Apie teismą“. Administracinis.teismas. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 8 d. <https://administracinis.teismas.lt/veikla/apie-teisma/27>.
71. „Vilniaus apygardos administraciniame teisme dėl išaugusio krūvio ilgės bylų nagrinėjimo terminai“. Infolex. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 9 d.
72. „Teismų reforma 2024“. Administracinis.teismas. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 10 d. <https://administracinis.teismas.lt/veikla/teismu-reforma/126>.
73. „Administracinių teismų reforma aptarta su VMI atstovais“. Infolex. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 11 d.
74. Raižys, Dainius. „Administracinių teisės pažeidimų bylų teisingumo problemos“, *Administraciniai teismai Lietuvoje nūdienos iššūkiai, kolektyvinė monografija*, Virgilijus Valančius, 348. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010.
75. „Veiklos sritys“. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 15 d. <https://www.lvat.lt/veiklos-sritys/144>.
76. „Teisė kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais“. E-justice.europa. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 16 d. https://e-justice.europa.eu/300/LT/access_to_justice_in_environmental_matters.
77. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas“. Lvat. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 20 d.
78. „Mediacija“. teisingumo ministerija.lrv. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 25 d. <https://tm.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-1/mediacija/>.
79. „Teismo posėdžio tvarka“. Administracinis.teismas. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 26 d. <https://administracinis.teismas.lt/paslaugos/teismo-posedzio-tvarka/122>.
80. „Kreipimosi į teismą terminai“. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 27 d., <https://www.lvat.lt/teismo-lankytojams/kaip-kreiptis-i-teisma/8-kreipimosi-i-teisma-terminai/620>.
81. Paužaitė-Kulvinskienė, Jurgita. „Teisės į apeliaciją paradigminė kaita: link ribotos apeliacijos modelio administracinių bylų teisenoje“. Cris.mruni. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 29 d. <https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/7c785a35-5a8e-4511-9c88-f8ba97475c38/content>.

82. Jarukaitis, Irmantas. „Lietuvos administracinių teismų ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bendradarbiavimas plėtojant Europos Sąjungos teisę: konstruktyvus dialogas“. *Europos Sąjungos teisė ir Lietuvos administracinė justicija*, Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė, 45. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2023. <https://www.tf.vu.lt/wp-content/uploads/2023/09/EU-teise-ir-Lietuvos-administracine-justicija-4.pdf>.
83. Šaltinytė, Loreta. „2022 m. ESTT prejudiciniai sprendimai pagal Lietuvos teismų perduotus klausimus“. *Lietuvos teisė 2022: esminiai pokyčiai*, Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius ir Kristina Kenstavičienė, 249-262. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022. <https://cris.mruni.eu/cris/entities/publication/ac98b4f0-71bb-4475-a4df-08460e2dccf3/details>.
84. Ruškytė, Ramutė. „Teismo ir valdžios partnerystė, ES teisės taikymo aspektai“. *Europos Sąjungos teisė ir Lietuvos administracinė justicija*, Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė, 39. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2023. <https://www.tf.vu.lt/wp-content/uploads/2023/09/EU-teise-ir-Lietuvos-administracine-justicija-4.pdf>.
85. Paškevičienė, Laura. „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai“. *TEISĖ* 108 (2018): 51-69.
86. Raižys, Dainius. „Administracinių ginčų komisijų statusas: konvencionalumo diskursas“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* 12 (2014), 172-186.
87. Gelmanienė, Lionela ir Aistė Jungaitytė. „Administracinių ginčų komisija: raida ir perspektyvos“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* 25 (2020), 151-171.
88. „Veiklos pradžia“. Lietuvos administracinių ginčų komisija. Žiūrėta 2023 m. gruodžio 7 d., <https://lagk.lrv.lt/lt/apie-komisija/veiklos-pradzia/>.
89. Bereikienė, Daiva, Tomas Gagys ir Jūratė Ramanauskaitė. „Greito proceso administracinių ginčų komisijoje koreliacija su asmens teise į teisingą procesą“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 23 (2019), 17-32.
90. „Mokestinių ginčų nagrinėjimas“. Mokestinių ginčų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. Žiūrėta 2023 m. gruodžio 10 d. <https://mgk.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-1/mokestiniu-gincu-nagrinejimas/>.

Teisės aktai:

91. „Code de justice administrative“. Legifrance. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 28 d. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038114673/.
92. Constitution of the Republic of Poland 1921“. Jstor. Žiūrėta 2023 m. spalio 3 d. <https://www.jstor.org/stable/45326093>.
93. „Constitution of the Republic of Poland 1935“. Libr.sejm.gov. Žiūrėta 2023 m. spalio 3 d. <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1935-spis.html>.
94. „The Constitution of the Republic of Poland“. Sejm.gov. Žiūrėta 2023 m. spalio 4 d. <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.
95. „5 U.S. Code 553 – Rule making“. Law.cornell. Žiūrėta 2023 m. spalio 19 d. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/553>.
96. „5 U.S. Code 706 – Scope of review“. Law.cornell. Žiūrėta 2023 m. spalio 20 d. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/706>.
97. „Administrative Procedure Act“. Ballotpedia. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 1 d., https://ballotpedia.org/Administrative_Procedure_Act.
98. „Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas“. Infoplex. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 6 d.
99. „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“. Infoplex. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 8 d.

100. „Lietuvos Respublikos Konstitucija“. Lrs. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 13 d.
101. „Europos Žmogaus teisių konvencija“. Echr.coe. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 23 d.
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_lit.
102. „Lietuvos Respublikos teismų įstatymas“. Infollex. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 30 d.
103. „Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas“. Infollex. Žiūrėta 2023 m. gruodžio 5 d.
104. „Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas“. Infollex. Žiūrėta 2024 m. sausio 28 d.

Teismų jurisprudencija:

105. „Arret <<Blanco>>: depuis 150 ans, l'Etat peut etre condamne par la justice administrative pour les dommages qu'il cause“. Conseil-etat. Žiūrėta 2023 m. rugsėjo 26 d. <https://www.conseil-etat.fr/actualites/arret-blanco-depuis-150-ans-l-etat-peut-etre-condamne-par-la-justice-administrative-pour-les-dommages-qu-il-cause>.
106. „U.S. Supreme Court „A.L.A. Schechter Poultry Corporation prieš United States““. Oyez. Žiūrėta 2023 m. spalio 9 d. <https://www.oyez.org/cases/1900-1940/295us495>.
107. „U.S. Supreme Court „Vermont Yankee Power Corp prieš Natural Resources Defense Council“, 435 U.S. 519 (1978)““. Supreme.justia. Žiūrėta 2023 m. spalio 22 d. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/435/519/>.
108. „U.S. Supreme Court „Perez prieš Mortgage Bankers Ass'n, 575 U.S. 92 (2015)““. Supreme.justia. Žiūrėta 2023 m. spalio 23 d. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/575/92/>.
109. „U.S. Supreme Court „Motor Vehicle Manufacturers Association of the United States prieš State Farm Mutual Auto Insurance Company 1983““. Oyez. Žiūrėta 2023 m. spalio 25 d. <https://www.oyez.org/cases/1982/82-354>.
110. „U.S. Supreme Court „Enrico Motorcars, LLC prieš Navarro 2016““. Oyez. Žiūrėta 2023 m. spalio 26 d. <https://www.oyez.org/cases/2017/16-1362>.
111. „U.S. Supreme Court „Chevron U.S.A. prieš Natural Resources Defence Council 1984““. Oyez. Žiūrėta 2023 m. spalio 26 d. <https://www.oyez.org/cases/1983/82-1005>.
112. „U.S. Supreme Court „Auer prieš Robbins 1996““. Oyez. Žiūrėta 2023 m. spalio 27 d. <https://www.oyez.org/cases/1996/95-897>.
113. „U.S. Supreme Court „Youngstown Sheet & Tube Co prieš Sawyer, 343 U.S. 579 (1952)““. Supreme.justia. Žiūrėta 2023 m. spalio 29 d. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/>.
114. „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas „Dėl Konstitucinio Teismo įgaliojimų peržiūrėti savo nutarimą ir nutraukti pradėti teiseną, taip pat dėl teismų finansavimo peržiūrėjimo““. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 5 d. <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta202/content>.
115. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-502-499-13“. Eteismai. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 18 d. <https://eteismai.lt/byla/64147961569303/AS-502-499-13>.
116. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 24 d. nutartis administracinėje byloje AS-858-140-12“. Eteismai. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 19 d. <https://eteismai.lt/byla/242401636551447/AS-858-140-12>.
117. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 6 d., nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-34-11“. Eteismai. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 21 d. <https://eteismai.lt/byla/124845442480413/A-756-34-11?word=A-756>.

118. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. spalio 17 d., nutartis administracinėje byloje Nr. A-1025-261/2018“. Eteismai. Žiūrėta 2023 m. lapkričio 22 d. <https://eteismai.lt/byla/224279572727753/A-1025-261/2018>.
119. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2014 m. vasario 10 d., nutartis administracinėje byloje Nr. I-353-629/2014. Eteismai. Žiūrėta 2023 m. gruodžio 3 d.

ANOTACIJA

Kaščiokaitis, D. (2024). *Administracinės justicijos institucijų sistemos Europos valstybėse ir JAV* (magistro baigiamasis darbas). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės mokykla.

Magistro baigiamajame darbe nagrinėjamos administracinės justicijos institucijų sistemos skirtingose Europos valstybėse bei JAV. Pirmoje darbo dalyje detalios aptariamos Europos šalių administracinės justicijos sistemos. Iš pradžių dėmesys skiriamas administracinių teisių gynimo institucijoms Jungtinėje Karalystėje, pabrėžiami šios sistemos pokyčiai, tendencijos po Brexit. Reikšminga vieta šiame darbe tenka ir Prancūzijos administracinės justicijos institucijoms, taip pat aptariama Lenkijos administracinės justicijos institucijų sistema, apžvelgiami iššūkiai, su kuriais teko susidurti abejoms šalims, kuriant šiandien puikiai funkcionuojančius mechanizmus. Antroje dalyje dėmesys JAV administracinės teisės sistemai, ypatingai didelė reikšmė skiriama agentūroms, kurios siekia užtikrinti JAV gyvenančių asmenų teises. Trečioji dalis paskirta Lietuvos administracinių teismų sistemai, santykiui su ES teismais, išskiriama kvaziteismų svarba nagrinėjant administraciniu ginčus.

Reikšminiai žodžiai: tribunolai, ombudsmenas, Valstybės Taryba, agentūros, APA, administraciniai teismai, kvaziteismai.

ANNOTATION

Kaščiokaitis, D. (2024). *Administrative systems of justice institutions in European countries and the USA* (master's thesis). Vilnius: Mykolas Romeris University, School of Law.

The master's thesis examines the systems of administrative justice institutions in different European countries and the USA. The first part of the paper discusses in detail the administrative justice systems of European countries. Initially, attention is paid to administrative redressal institutions in the United Kingdom, changes in this system and trends after Brexit are highlighted. The French administrative justice institutions also have a significant place in this work, the system of the Polish administrative justice institutions is also discussed, and the challenges that both countries had to face in creating today's perfectly functioning mechanisms are reviewed. In the second part, attention is paid to the administrative law system of the United States, and special importance is given to agencies that seek to ensure the rights of persons living in the United States. The third part is dedicated to the Lithuanian administrative court system, the relationship with the EU courts, the importance of quasi-courts in examining administrative disputes is highlighted.

Keywords: tribunals, ombudsman, State Council, agencies, APA, administrative courts, quasi-courts.

SANTRAUKA

Kaščiokaitis, D. (2024). *Administracinės justicijos institucijų sistemos Europos valstybėse ir JAV* (magistro baigiamasis darbas). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės mokykla.

Šių laikų neapibrėžtam ir pavojų pilname pasaulyje administracinės justicijos institucijų sistema teikiama nauda yra nekvestionuojama ir naudinga kiekvienam subjektui. Magistro baigiamojo darbo temos aktualumas reikalauja nagrinėti ir diskutuoti apie šios teisės šakos teikiamas garantijas skirtingose pasaulio šalyse. Tikslui pasiekti yra keliami tam tikri uždaviniai: 1) detaliam išnagrinėti administracinės justicijos institucijų sistemos sąvoką skirtingose šalyse; 2) aptarti administracinių ginčų nagrinėjimą, ne tik administraciniuose teismuose, bet ir kvaziteisminėse institucijose; 3) atskleisti ir palyginti bendrosios teisės ir kontinentinės teisės sistemas administracinės justicijos fone; 4) išskirti šalį, kuri turi efektyviausią administracinės justicijos institucijų sistemą ir ginčų sprendimo būdus bei paminėti šalį, kuriai šią sistemą reikėtų tobulinti. Darbe pasitelkiami istorinis, mokslinės literatūros bei lyginamasis tyrimo metodai, pateikiama svarbių administracinių bylų analizė. Pirmoje darbo dalyje nagrinėjama Jungtinės Karalystės, Prancūzijos bei Lenkijos administracinės justicijos institucijų sistemos. Antroje dalyje dėmesys skiriamas Jungtinių Amerikos Valstijų administracinės justicijos institucijoms, pagrinde agentūroms. Trečioje dalyje apžvelgiama Lietuvos administracinių teismų sistema, analizuojamas santykis su ES teismais, atskleidžiama kvaziteismų nauda. Tyrimo rezultatai atskleidė, labai skirtingus ginčų sprendimo būdus bendrosios teisės sistemos šalyse bei kontinentinės teisės sistemos valstybėse. Akivaizdžiai, pasimatė, kad Prancūzijos administracinės teisės sistema yra gerai ištobulinta, o kai kurioms reikia reformų ir pasikeitimų, taip pat, atsiskleidė kontinentinės teisės sistemos aiškumas bei apibrėžtumas administracinės justicijos rėmuose, ko negalima pasakyti, apie bendrosios teisės sistemą.

SUMMARY

Kaščiokaitis, D. (2024). Administrative systems of justice institutions in European countries and the USA (master's thesis). Vilnius: Mykolas Romeris University, School of Law.

In today's uncertain and perilous world, the benefits provided by the system of administrative justice institutions are unquestionable and beneficial to every entity. The relevance of the Master's thesis topic requires examining and discussing the guarantees provided by this branch of law in different countries of the world. To achieve the goal, certain tasks are set: 1) to examine in detail the concept of the system of administrative justice institutions in different countries; 2) discuss the handling of administrative disputes, not only in administrative courts, but also in quasi-judicial institutions; 3) reveal and compare common law and continental law systems in the background of administrative justice; 4) single out the country that has the most efficient system of administrative justice institutions and dispute resolution methods and mention the country for which this system should be improved. Historical, scientific literature and comparative research methods are used in the work, analysis of important administrative cases is presented. The first part of the work examines the systems of administrative justice institutions in the United Kingdom, France and Poland. The second part focuses on the administrative justice institutions of the United States of America, mainly agencies. The third part reviews the Lithuanian administrative court system, analyzes the relationship with EU courts, and reveals the benefits of quasi-courts. The results of the study revealed very different dispute resolution methods in the countries of the common law system and in the countries of the continental law system. Obviously, it was seen that the French administrative law system is well developed, and some need reforms and changes, also, the clarity and definiteness of the continental legal system was revealed in the framework of administrative justice, which cannot be said about the common law system.