



ISSN 1392–6195 (print)  
ISSN 2029–2058 (online)  
JURISPRUDENCIJA  
JURISPRUDENCE  
2010, 3(121), p. 25–37.

## PROFESORIAUS MYKOLO ROMERIO *DE LEGE FERENDA* NUOSTATOS ADMINISTRACINIO TEISMO KLAUSIMU IR JŲ ATSPINDYS DABARTINĖJE LIETUVOS TEISĖJE

Arvydas Andruškevičius

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Viešosios teisės katedra

Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius, Lietuva

Telefonas (+370 5) 2366 175

Elektroninis paštas [vtkatedra@tf.vu.lt](mailto:vtkatedra@tf.vu.lt)

Pateikta 2010 m. birželio 29 d., parengta spausdinti 2010 m. rugpjūčio 2 d.

**Anotacija.** Straipsnyje nagrinėjama Mykolo Romerio mokslinių nuostatų ir profesoriaus iki 1940 m. atliktų Administracinio teismo įstatymo projektų turinio vertinimų įtaka dabartinei Lietuvos administracinės justicijos sanklodai. Lyginamuoju aspektu tiriama, kokia apimtimi M. Romerio idėjos atsispindi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos bei Teismų įstatyme. Analizuojama, kiek dabartinės įstatymų nuostatos yra gyvybingos ir kokie būna subjektyvūs šių nuostatų įgyvendinimo kliuviniai. Pateikiami vertinimai ir tų su administracine justicija besisiejančių reguliavimo sričių, kurios neatsispindėjo iki 1940 m. Valstybės Tarybos ir tuometinio Seimo komisijos rengtuose Administracinio teismo įstatymo projektuose – ikiteisminis administracinių ginčų sprendimas, siūlymai siaurinti administracinių teismų kompetenciją perduodant administracinės atsakomybės taikymo ginčus bendriejiems teismams, mediacijos taikymo galimybės Lietuvos administraciniame procese.

**Reikšminiai žodžiai:** administracinis teismas, administraciniai ginčai, teisėjų nepriklausomumo garantijos, teisėjų kvalifikaciniai reikalavimai, ikiteisminis ginčų sprendimas.

## Ivadas

Tam tikras akstinas rengti šį straipsnį buvo Mykolo Romerio universitete 2010 m. gegužės 28 d. vykusioje mokslinėje konferencijoje „Mykolas Romeris ir teisinės valstybės idėja“ skaitytas pranešimas „Mykolas Romeris ir Lietuvos administracinė justicija: istorinės paralelės ir dabartis“.

Visiems, kas domisi Lietuvos teisės istorija, konstitucinės teisės bei atskirų ordinarinės teisės šakų moksline problematika, žinoma, kad dabarties Lietuvos valstybės sąlygomis funkcionuojanti administracinės justicijos sistema turi savo ištakas – 1918 m. atkurtos nepriklausomos Lietuvos valstybės teisės mokslininkų iki 1940 m. tuo klausimu publikuotus darbus. Šiuo požiūriu išskirtinas profesorius M. Romeris, 1928 m. paskelbęs conceptualią studiją „Administracinis teismas“, o vėliau literatūros, mokslo, visuomenės ir akademinio gyvenimo žurnale „Židinys“ išsakęs savo pastabas dėl Valstybės tarybos parengto Administracinio teismo įstatymo projekto ir šio projekto varianto, parengto Seimo komisijos 1940 m. balandžio 12 d. Būna tik apgailestauti, kad istorijos vyksmo aplinkybės sutrukdė administracinio teismo modelį įgyvendinti: tai būtų buvę socialiniu ir teisiniu atžvilgiu itin vertinga, ypač turint omenyje 1938 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatas ir tuometinės Lietuvos valstybės politinio režimo ypatumus. Administracinės justicijos projektas tada taip ir nebuvo materializuotas, todėl nėra pagrindo analizuoti šių santykių reglamentavimo evoliucijos, reguliavimo pranašumų ir galbūt (ar bent jau diskutuotinių) trūkumų.

Apie M. Romerio mokslinių tyrinėjimų aktualumą dar tik formuojant administracinių teismų sistemą 2000 m. rašė docentas dr. K. Lapinskas<sup>1</sup>, kiek vėliau disertacijos pagrindu išleistoje knygoje šiuolaikinės administracinės justicijos susiformavimo istorinės raidos aspektu M. Romerio mokslinio palikimo reikšmingumą glaustai paminėjo J. Paužaitė-Kulvinskienė<sup>2</sup>. Apžvelgiant 1918–1940 m. laikotarpio Lietuvos administracinės teisės mokslo aruodą M. Romeris minimas ir jo garbei pavadinto universiteto mokslininkų parengtame vadovėlyje *Lietuvos administracinė teisė*<sup>3</sup>. Šio straipsnio tikslas – platesnė analizė, koku mastu M. Romerio idėjos buvo realizuotos įgyvendinant dabarties Lietuvos administracinės justicijos santykių teisinį reguliavimą ir kiek jos gyvybingos šiandienos realybėje. Tai suponuoja ir atitinkamą tyrimo objekto turinį: 1) kokios buvo M. Romerio nuostatos *de lege ferenda* administracinio teismo organizacijos ir kompetencijos klausimu ir kaip profesorius šiuo atžvilgiu vertino tuometinius Administracinio teismo įstatymo projektus, 2) koku mastu M. Romerio idėjos buvo realizuotos formuojant šalies administracinės justicijos santykių sanklodą 1999–2000 m., 3) kiek veiksmingas dabartinis teisinis reguliavimas, nustatytas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo normomis bei kai kuriuose kituose įstatymuose.

1 Lapinskas, K. M. Romeris ir administracinė justicija Lietuvoje. *Mykolas Romeris ir šiandiena: teminis straipsnių rinkinys* / Sud. Mindaugas Maksimaitis. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000, p. 27–37.

2 Paužaitė-Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 25–28.

3 Bakaveckas, A., et al. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 153.

Be šių tyrimo objekto aspektų, manytina, esant prasminga bent glaustai aptarti kai kuriuos su M. Romerio moksliniu palikimu tiesiogiai nesisiejančius klausimus, kaip antai ikiteisminis administracinių ginčų sprendimas, mediacija administraciniame procese, siūlymo persikirstyti specializuotų ir bendrųjų teismų kompetenciją pagrįstumas.

Rengiant šį straipsnį atsižvelgiant į jo tikslą ir tyrimo objekto ypatybes taikyti daugiausia istorinės, lyginamosios ir sisteminės analizės metodai.

## 1. M. Romerio principinės, nuosaikios ir kritinės nuostatos administracinio teismo organizavimo ir reguliavimo įstatymu klausimu

Principines profesoriaus M. Romerio nuostatas administracinio teismo organizacijos klausimu yra nurodęs ir citavęs K. Lapinskas, vadindamas jas „savotiškomis rekomendacijomis kuriant administracinę justiciją Lietuvoje“<sup>4</sup>. Tai pirmiausia administracinio teismo savarankiškumas, t. y. jo atskyrimas nuo vykdomosios valdžios, padiktuotas, anot M. Romerio, tos aplinkybės, kad „mes dar esame persisunkę policinės valstybės tendencijomis“<sup>5</sup>. Taigi būsimas administracinis teismas, kaip teigė profesorius, turi būti organizuotas ne „rezervuoto teisingumo“, bet „nuosekliais kategoriškais „deleguoto teisingumo“ dėsniais“.

Kita principinė M. Romerio nuostata buvo dėl administracinio teismo kompetencijos, turinčios būti bendraja, o ne atributyvine, t. y. administracinis teismas turėtų spręsti ginčus dėl visų viešosios administracijos aktų, išskyrus tuos, kurie įstatyme nurodyti kaip išimtys.

M. Romeris buvo kategoriškos nuomonės ir dėl „ypatingos kvalifikacijos administraciniams teisėjams“ reikalavimų: tai arba ypatingų viešosios, ypač konstitucinės ir administracinės, teisės žinių, arba administracinio stažo turėjimas. Profesoriaus nuomone, vadinamojo „pilietiškojo elemento“ įvedimo, bent jau į aukščiausiąjį administracinio teismo organą, neturėtų būti.

Dėl administracinio teismo vietos teismo organų sistemoje, t. y. ar šis teismas turėtų būti steigiamas kaip atskiras („skyriumi“), ar sujungtas su aukščiausiuoju bendrojo teismo organu, M. Romeris nebuvo kategoriškas: jo nuomone, vieno ar kito varianto pasirinkimas nėra esminis dalykas. Tačiau jis pažymėjo, kad jei būtų pasirinktas antrasis variantas, tai administracinio teismo, kaip bendrojo teismo skyriaus, teisinis statusas turėtų būti reglamentuotas kategoriškai įstatymu, vadinasi, nepaliekant šio statuso klausimų reguliavimo bendrosios kompetencijos teismo nuožiūrai<sup>6</sup>.

Be administracinio teismo organizacijos ir kompetencijos dalykų, M. Romeris pateikė ir samprotavimų administracinio proceso klausimu. *De lege ferenda* tikslu M. Romeris teigė, kad administracinis teismas turėtų veikti dviem procesais – „skundų dėl

4 Lapinskas, K. M., *supra* note 1, p. 28.

5 Römeris, M. *Administracinis teismas*. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928, p. 339.

6 *Ibid.*

aktų naikintinumo“ procesu ir „pilno teismingumo“ procesu. Konkrečiau tariant, teismo galios apimtų ir norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą, ir ginčų dėl individualaus pobūdžio administracinių teisės aktų sprendimą, t. y. ginčų dėl pažeistų subjektinių asmens ar asmenų teisių ar įstatymo ginamų interesų. Profesoriaus nuomone, pirmojo proceso atveju ginčo kėlimo pagrindas turėtų būti ne „įžeistoji subjektyvinė skundėjo teisė“, o „bet kuris interesas“<sup>7</sup>, taigi šioje profesoriaus mintyje iš esmės jau tada glūdėjo abstraktus prašymo tirti norminio administracinio akto teisėtumą idėja, įgyvendinta Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo<sup>8</sup> 16 skirsnio normose.

Be jau minėtų principinio pobūdžio ar ne tiek kategoriškų išvadų, M. Romeris savo knygoje „Administracinis teismas“ pateikė ir kitų išvalgų, pavyzdžiui, siekiant pašalinti teisinio reguliavimo spragas administraciniam teismui priskirti ir ginčų „tarp valdininkų ir valstybės“ tyrimą ar, tarkime, dėl pariteto pagrindu sudaromo skyriaus, sprendžiančio klausimą, kuriam teismui – bendros kompetencijos ar administraciniam tirti priskirtinas skundas dėl viešosios administracijos akto.

Nors minėtoje knygoje M. Romeris deklaravo jos kaip mokslo ir akademinis poreikius tenkinančios studijos paskirtį, vis dėlto profesorius vylėsi, kad jo atliktas darbas galbūt ras atgarsį ir įstatymų leidėjo sprendimuose.

Kaip žinoma, buvo parengtos Administracinio teismo įstatymo projekto vienuolika redakcijų, iš jų paskutinė 1940 m. balandžio 12 d. M. Romeris bene labiausiai kritikavo tai, kad šis projektas teismo teisėjams „nesuteikia nepašalinamumo ir jokių jų nuo politinės valdžios organų nepriklausomumo garantijų“<sup>9</sup>. Laikydamas tai „pavojinga steigiamosios institucijos yda“, M. Romeris tikėjosi, kad „jeigu šis projektas taptų įstatymu, nepataisius šio trūkumo, tai vis dėlto vyriausybės veiksniai patys nelinks pasinaudoti šia galia šalinti administracinius teisėjus ir jokia būdu nesunaudos šios galios tam, kad darytų spaudimą į administracinio teismo jurisdikciją arba „baustų“ teisėjus už administracijai nepageidaujamus sprendimus“, antra vertus, nurodė, kad „visko gali būti“<sup>10</sup>.

Prof. M. Romeris ginčytinu laikė ir tai, kad pagal Seimo komisijos parengtą paskutinę įstatymo redakciją iš administracinio teismo kompetencijos buvo visiškai eliminuotas ginčų dėl civilinių neteisėto administracinio akto padarinių (ypač nuostolių) klausimas.

Seimo komisijos 1940 m. parengtas Administracinio teismo įstatymo projektas, t. y. jo paskutinė redakcija, nenumatė neteisėtu pripažintam aktui sankcijos – šio akto panaikinimo teisės: pagal projektą tokį aktą turėjo „atitaisyti“ pats administracinis organas. M. Romeris, komentuodamas tokį numatomą reguliavimą įstatymu, jo nekritikavo nurodydamas, kad teismo sprendimo dėl administracinio akto neteisėtumo pajėgumas vis dėlto yra išlaikytas, nes su spragomis priėmęs aktą organas, jo vietoj išleisdamas

7 Rōmeris, M., *supra* note 5, p. 341.

8 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308, nauja redakcija 2000, Nr. 85-2566.

9 Rōmeris, M. Administracinio teismo įstatymo projektas. *Židinys*. 1940, 1-6: 573.

10 *Ibid.*

kitą administracinį aktą, nebeturi įstatymo interpretavimo laisvės, t. y. privalo įstatymą interpretuoti taip, kaip jį interpretavo administracinis teismas<sup>11</sup>.

M. Romerio nuomone, aptariamame Administracinio teismo įstatymo projekte itin teigiama tai, kad, skirtingai nei Valstybės Tarybos parengtame projekte, Seimo komisijos teiktas įstatymo projektas „tiksliai precizavo“ administracinio akto neteisėtumo sąvoką. Jis nurodė dvi doktrininės akto neteisėtumo kategorines išraiškas: 1) galios peržengimą, vadinamas tai siauruoju, aiškiu neteisėtumu, konstatuojamu tuo, kad akto turinys ar jo rezoliucinė dalis prieštarauja įstatymui, kad pažeidžiami akto formos reikalavimai, dar tuo, kad administracinis organas peržengė kompetencijos ribas, 2) galios iškreipimą, apibūdinamą tuo, kad administracinis organas suteiktą galią panaudoja ne tam tikslui, kuriuo ši galia jam buvo suteikta. Profesorius pateikia tokio galios iškreipimo pavyzdžių, kaip antai „kai aktas būtų padarytas ne viešosios tarnybos labo, bet kuriais nors privatiniais pašaliniais akta padariusio organo (valdininko, įstaigos) spekuliacijos, keršto, favoritizmo, pasipelnymo, asmeninio dėkingumo ar kitokiais panašiais sumetimais“ ir teigia, kad kartais tai sunku įrodyti, tačiau gali būti ir labai ryškių ir net tiesiog skandalingų galios iškreipimo atvejų, kurie, be abejo, teisiškai kompromituoja visą aktą, nors siaura formaliaja prasme aktas jokiai įstatymo nuostatai tiesiogiai neprieštarauja<sup>12</sup>.

## 2. M. Romerio nuostatų administracinio teismo klausimu recepcija 1999–2000 m.

Kaip žinome, įgyvendinus 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalies nuostatą dėl specializuotų teismų, administracinių teismų sistema dabartiniu metu yra savarankiška teismų sistemos grandis. Tiesa, 1999 m. Administracinių teismų įsteigimo įstatyme buvo numatytos trys šių teismų pakopos – apygardų administraciniai teismai, Aukštesnysis administracinis teismas ir Apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius. Tačiau jau 2000 m. pakoregavus Administracinių teismų įsteigimo įstatymą bei patvirtinus naujos redakcijos Administracinių bylų teisenos įstatymą, liko dvi grandys – apygardų administraciniai teismai (pirmoji instancija) ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (labiau apeliacinė instancija). Šiame straipsnyje nėra prasmės analizuoti, kodėl ši sistema nebuvo sukurta iš pat pradžių: apie tai ir apie tarpinio administracinių teismų modelio keliamas problemas rašė tuometinis Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyriaus pirmininkas Kęstutis Lapinskas<sup>13</sup>. Galima tik pasakyti, kad 2000 m. nustatytas teisinis reguliavimas išsprendė esminę problemą – pašalino painiavą dėl buvusių dviejų galutinių apeliacinių instancijų ir taip sudarė sąlygas formuoti neprieštaringą administracinių teismų praktiką, taip pat išsprendė atskirą ir labai opia laikytą problemą – pakoregavo nepakankamai nuoseklią nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose ginčijimo tvarką.

11 Römeris, M., *supra* note 9, p. 566, 567.

12 *Ibid.*, p. 567, 568.

13 Lapinskas, K. M., *supra* note 1, p. 27–37.

Minėta, kad M. Romeris 1940 m. balandžio 12 d. Administracinio teismo įstatymo projekte bene labiausiai kritikavo tai, kad minėtas projektas neįtvirtina administracinio teismo teisėjų nepriklausomumo nuo politinės valdžios garantijų. Šiuo atžvilgiu pasakytina, kad dabartinis Administracinių bylų teisenos įstatymas minėtą klausimą išsprendžia 7 straipsnyje įtvirtindamas nuostatas, kad vykdydami teisingumą teisėjai ir teismai yra nepriklausomi ir klauso tik įstatymų, teisėjai ir teismai sprendžia administracines bylas remdamiesi įstatymais ir tokiomis sąlygomis, kurios nesudaro galimybių teisėjus veikti iš šalies, valstybės valdžios ir valdymo institucijų, Seimo narių ir kitų pareigūnų, politinių partijų, politinių ir visuomeninių organizacijų ar fizinių asmenų kišimasis į teisėjo ar teismo veiklą draudžiamas ir užtraukia įstatymų nustatytą atsakomybę (1 ir 2 dalys). Šios nuostatos koreliuoja su bendrojo teisės akto – Lietuvos Respublikos teismų įstatymo<sup>14</sup> 2 straipsnio „Teismų nepriklausomumas“ ir 3 straipsnio „Teisėjų nepriklausomumas“ normomis, taip pat su šio įstatymo 45 ir 46 straipsniuose nustatytu reguliavimu, kad teisėją skirti, atleisti ar pašalinti iš pareigų galima tik Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir šiame įstatyme nustatytais pagrindais ir tvarka, kad draudžiama daryti neteisėtą poveikį teisėjui, siekiant turėti įtakos bylos eigai ar baigčiai. Kiek šis reguliavimas įstatymu veiksmingas, bus trumpai aptarta trečioje šios publikacijos dalyje.

Lietuvos Respublikos teismų įstatymas nustatė, kad apygardos administracinio teismo teisėju gali būti skiriamas teisėjų karjeros siekiančių asmenų registre įrašytas teisėjas, turintis ne mažesnę kaip penkerių metų apylinkės teismo teisėjo darbo stažą, teisės krypties socialinių mokslų daktaras ar habilituotas daktaras, turintis ne mažesnę kaip penkerių metų teisinio pedagoginio darbo stažą (66 straipsnis), o Vyriausiojo administracinio teismo teisėju gali būti skiriamas teisėjų karjeros siekiančių asmenų registre įrašytas teisėjas, turintis ne mažesnę kaip ketverių metų apygardos administracinio teismo ar apygardos teismo teisėjo darbo stažą, teisės krypties socialinių mokslų daktaras ar habilituotas daktaras, turintis ne mažesnę kaip aštuonerių metų teisinio pedagoginio darbo stažą (67 straipsnis). Galima paminėti ir tai, kad Seimo komisijos 1940 m. parengtame Administracinio teismo įstatymo projekte buvo nurodyti tokie kvalifikaciniai reikalavimai: 1) tam tikras bendrųjų teismų teisėjo, prokuratūros ir kitų tam tikrų teismo tarnybos vietų, taip pat advokatūros, stažas, 2) tam tikras valstybinės ar savivaldybinės administracinės tarnybos stažas – trumpesnis (7 metų) diplomuotiems teisininkams ir ilgesnis (15 metų) kitiems, 3) tam tikras profesinio akademinio teisių mokymo stažas, 4) tam tikras, trumpiausias (3 metų) Valstybės Tarybos nario stažas<sup>15</sup>. Taigi dabartinis administracinių teismų teisėjams taikomų kvalifikacinių reikalavimų nustatymas siejamas tik su ankstesniu teisiniu ar pedagoginiu teisiniu darbu (šis klausimas kiek pratęsimas trečioje straipsnio dalyje).

Kalbant apie M. Romerio nuostatų dėl administracinio teismo kompetencijos įgyvendinimą šiuo metu reglamentuojant administracinės justicijos santykius, reikia prisiminti straipsnio pirmoje dalyje minėtą profesoriaus nuomonę, kad administracinio teismo kompetencija turi būti bendroji, taigi apimanti visų sričių valdymo aktus, išskyrus

14 Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 46-851, nauja redakcija 2002, Nr. 17-649.

15 Rōmeris, M., *supra* note 9, p. 569.



tas valdymo sritis, kurios įstatyme įsakmiai nurodytos. 1940 m. balandžio 12 d. įstatymo projektas neteismingais administraciniam teismui numatė visus Respublikos Prezidento aktus, valstybės ir savivaldybių tarnautojų skyrimo, atleidimo ir drausminės priežiūros, valstybės ir jos piliečių atstovavimo užsienyje, karinių dalykų bei svetimšalių buvimo šalyje aktus. Kaip žinoma, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas iš viešojo valdymo veiklos sričių administracinių teismų kompetencijai nepriskiria tirti *inter alia* Respublikos Prezidento, Ministro Pirmininko, Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos) veiklos<sup>16</sup>. Užtat šiame įstatyme nustatytoji administracinių teismų kompetencija apima tarnybinius ginčus, taip pat bylas dėl užsieniečių skundų dėl atsisakymo išduoti leidimą gyventi ir dirbti Lietuvoje ar tokio leidimo panaikinimo.

Kaip minėta straipsnio pirmoje dalyje, M. Romeris neteikė principinės reikšmės Seimo komisijos 1940 m. parengto įstatymo projekto nuostatai, kuria vadovaujantis neteisėtu pripažintą aktą turėjo „atitaisyti“ (t. y. panaikinti) ne administracinis teismas, o pats tokį aktą priėmęs administracinis organas. 2000 m. redakcijos Administracinių bylų teisenos įstatyme pasirinktas sprendimas, kad administracinis teismas pats naikina pripažintą neteisėtu norminį administracinį aktą ar jo dalį (115 str.). Profesoriaus kritinė pastaba, kad pagal Seimo komisijos parengtą paskutinę įstatymo redakciją iš administracinio teismo kompetencijos nepagrįstai eliminuojamas ginčų dėl civilinių neteisėto administracinio akto padarinių (ypač nuostolių) atlyginimo sprendimo klausimas, dabartinės redakcijos Administracinių bylų teisenos įstatyme taip pat išspręstas teigiamai, bylas dėl žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų, atlyginimo priskiriant administracinių teismų kompetencijai (15 straipsnio 1 dalies 3 punktas).

Apibendrinant galima teigti, kad iš esmės visas pagrindines prof. M. Romerio idėjas dėl administracinio teismo organizacijos, kompetencijos ir kitų teisės dalykų atspindi dabar galiojantis administracinės justicijos santykių teisinis reguliavimas (skirtingai nei Valstybės Tarybos ir Seimo komisijos parengti tuometiniai Administracinio teismo įstatymo projektai), nors profesorius, sprendžiant iš jo knygos „Administracinis teismas“ prakalbos, vylėsi, kad jo atlikta studija bus naudinga ne tik akademiniam atžvilgiu, bet ir *de lege ferenda*.

Galima pažymėti, kad Administracinio teismo įstatymo 1940 m. balandžio 12 d. projekto vertinimuose M. Romeris neteikia jokių pastabų dėl administracinių teismų „pagalbininkų“ – administracinių ginčų ikiteisminio sprendimo institucijų: galima prežiuruoti, kad tokia galimybė minėtame įstatymo projekte iš viso nebuvo numatyta. Šiuo atžvilgiu pasakytina, kad Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo rengėjai ir Seimas nuėjo toliau: įstatymas bendrais bruožais reglamentuoja išankstinį administracinių ginčų nagrinėjimą ne teismo tvarka (žr. įstatymo IV skirsnį<sup>17</sup>). Ko gero,

16 Šiuo atžvilgiu pasakytina, kad 2010 m. gegužės 3 d. nutarime (*Valstybės žinios*. 2010, Nr. 52-2568) Konstitucinis Teismas pažymėjo, jog administraciniai teismai gali nagrinėti *inter alia* bylas dėl Respublikos Prezidento ar Vyriausybės veiklos (neveikimo), kuria buvo (galėjo būti) pažeistos asmens teisės ir laisvės, rezultato ar jo padarinio, *inter alia* žalos atlyginimo.

17 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 85-2566, skirsnio normų pakeitimas 2001, Nr. 62-2219; 2009, Nr. 75-3063.

neatsitiktinai Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas<sup>18</sup> buvo priimtas kartu su Administracinių teismų įsteigimo ir Administracinių bylų teisenos įstatymais – 1999 m. sausio 14 d.

### 3. Materializuotųjų M. Romerio idėjų gyvybingumas dabartinėje administracinės justicijos realybėje

*Administracinių teismų ir teisėjų nepriklausomumo teisinių garantijų veiksmingumas.* Pagal savo konstitucinį statusą administraciniai teismai, kaip žinoma, nėra kokie nors valstybės vykdomosios valdžios priedėliai. Tai, kad teisėjus skiria ir atleidžia iš pareigų Respublikos Prezidentas, vargu ar yra pagrindas teigti esant pavojų, kad valstybės vadovas darys kokią nors spaudimą teisėjams, ir ne tik, pavyzdžiui, dėl to, kad, kaip minėta, administraciniai teismai nesprenžia dėl Respublikos Prezidento veiklos (išimtis nurodyta šio straipsnio 16 išnašoje), bet ir dėl Prezidentui tenkančio ypatingo konstitucinio *valstybės vadovo* moraliai įpareigojančio statuso.

Tuo tarpu kalbant apie kitas valstybės valdžios grandis toks kategoriškas teiginys vargiai būtų pagrįstas. Pirmiausia, kaip žinoma, administraciniai teismai sprendžia ginčus dėl paskirtų administracinių nuobaudų, o jos gali būti paskirtos ir politikams kaip eiliniams, t. y. neturintiems specifinio teisinio statuso, Lietuvos valstybės piliečiams. Pavyzdžiui, jeigu Administracinių teisės pažeidimų kodekso atitinkama norma būtų taikoma Seimo nariui ar, tarkime, jo šeimos nariui už nuvažiavimą iš eismo nelaimės vietos ir apylinkės teismas paskirtų, Eismo priežiūros tarnybos nuomone, per švelnią nuobaudą, ar galima visais atvejais neabejoti, kad administracinį ginčą nagrinėjančiam Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui kuriais nors būdais nebus bandoma daryti spaudimą? Žinoma, toks samprotavimas yra tik straipsnio autoriaus nuomonė. Bet galima prisiminti ir jau esamus tam tikro spaudimo administraciniam teismui faktus. Vienas jų – Seimo narių grupės kreipimasis į Respublikos Prezidentę ir Teisėjų drausmės komisiją dėl Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimo eitynių „Už lygybę“ klausimu, prašant atstatyti laikinai einantį šio teismo pirmininko pareigas teisėją ir du kitus nagrinėjusius šią bylą teisėjus. Šiuo atveju spaudimas darytas jau esant administracinio teismo sprendimui, taigi jis teko ne tiesiogiai teismo teisėjams, o iš esmės Respublikos Prezidentei ir Teisėjų drausmės komisijai prašant bausti Vyriausiojo administracinio teismo teisėjus. Tačiau minėto kreipimosi išplatėjimas interneto erdvėje leidžia įžvelgti esant tam tikrą spaudimą ir teisėjams – dėl būsimų teismo sprendimų panašiose teisinėse situacijose.

Savotišką spaudimą administraciniam teismui yra daręs tuometinis Seimo pirmininkas, kalbėdamas teisėjų suvažiavime tuo metu, kai teismas dar nebuvo paskelbęs verdikto Lietuvos Respublikos piliečiui byloje, susijusioje su Respublikos Prezidento apkalta. Yra buvę ir viešojo administravimo subjektų, tokių kaip, pavyzdžiui, Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, bandymų paveikti teismo

18 Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-310.



sprendimą (šiuo atveju Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas apie tai raštu informavo ministeriją). Taigi, administracinių teismų ir teisėjų nepriklausomumo garantijų įtvirtinimas įstatymu pats savaime nėra panacėja nuo panašių pavojų. Tačiau, žinoma, bet kuriuo spaudimo darymo teismui ar teisėjui atveju, jei toks veiksmas iš tikrųjų pagrįstai kvalifikuotinas kaip kišimasis į teisminės valdžios veiklą, teismas (teisėjas) turėtų vykdyti imperatyvią Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo<sup>19</sup> normą, nustatančią pareigą reaguoti įstatymų nustatyta tvarka, kai kišamasi į teisingumą vykdančių teismo ar teisėjo veiklą (7 straipsnio 4 dalis).

*Dėl teisėjų kvalifikacijos reikalavimų.* Kaip matyti iš Lietuvos Respublikos teismų įstatyme dabar įtvirtinto reguliavimo, administracinių teismų teisėjais negali būti skiriami asmenys, iki tol dirbę vien administracinį darbą, t. y. kurie nėra teisės krypties socialinių mokslų daktarai ar neturi nustatyto teisėjo darbo stažo. Tai vertintina kaip pakankamai logiškas reguliavimas, nes sprendžiant administracinius ginčus būtinos išsamesnės teisės aiškinimo ir taikymo žinios nei įgyjamos kurioje nors viešojo administravimo institucijoje ar įstaigoje. Kai kurių dabartinių Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų nuomone, idealiausias variantas yra tas, kai administracinio teismo teisėju skiriamas buvęs bendrojo teismo privatinės teisės specializacijos teisėjas: tai suprantama, nes, kaip žinoma, daug Administracinių bylų teisenos įstatyme įtvirtintų procesinių normų akceptuota iš civilinio proceso. Tiesa, net ir esant tokiam teismo sudėties formavimo atvejui, administracinio teismo teisėjui dar būtinas laikas persiorientuoti, ir būtent todėl, kad, skirtingai nei civiliniame procese, kur ginčo šalys lygios, administracinėse bylose ginčijasi neviseiškai lygiaverčiai teisės subjektai – silpnesnioji šalis paprastai yra administracinio akto skundėjas. Tai reiškia, kad administracinių ginčų bylose teismo vaidmuo turėtų būti aktyvesnis nei civiliniame procese. Dėl to galima kelti mediacijos taikymo administraciniame procese klausimą (ši teiginį sustiprina, pavyzdžiui, kad ir Lietuvos administracinių teismų dešimtmečiui pažymėti surengtoje mokslinėje praktinėje konferencijoje vieno Vokietijos administracinio teismo teisėjo skaitytas pranešimas tema „Taikos sutarties ir mediacijos leistinumai administraciniame procese – ar gali įstaigos derėtis?“).

Paminėjome procesinį administracinį teisėjo kvalifikacijos aspektą. Bet yra ir tam tikrų materialinio pobūdžio problemų, besisiejiančių su teisėjo kvalifikacija tuo požiūriu, kad administracinės teisės normos yra labai menkai kodifikuotos, vadinasi, sprendimui priimti neretai tenka nagrinėti daugelio teisės aktų normas. Be to, kartais tos normos nebūna pakankamai tarpusavyje suderintos dėl įstatymų leidėjo nerūpestingumo, neprofesionalumo ar kitų priežasčių. Antai kurį laiką viešojo administravimo kategorijos apibrėžimai Viešojo administravimo ir Administracinių bylų teisenos įstatymuose nebuvo identiški. Dėl to yra klydusi speciali teisėjų (teisingumo) kolegija, ginčą dėl viešosios paslaugos teikėjo priimto akto priskyrusi spęsti administraciniam teismui<sup>20</sup>.

Vertinant teisėjų kvalifikacijos pakankamumą / nepakankamumą apskritai, galima pasakyti, kad niekas nėra apdraustas nuo galimų materialinių ar procesinių teisės normų

19 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308, nauja redakcija 2000, Nr. 85-2566.

20 Žr. Specialios teisėjų kolegijos 2001 m. vasario 2 d. nutartį. *Administracinių teismų praktika*. 2001, 1: 274.

aiškinimo klaidų. Jas ne kartą yra taisęs Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas kaip apeliacinės instancijos teisminė institucija. Beje, ir pats šis teismas kai kuriais atvejais yra kardinaliai keitęs savo ankstesnį vertinimą, pavyzdžiui, dėl detaliojo plano pobūdžio – norminis ar individualus tai teisės aktas. O nustatyti ginčijamo administracinio akto pobūdį esmingai svarbu bent jau dėl trijų dalykų: a) skiriasi turintys teisę ginčyti aktą subjektai, b) skiriasi ginčo nagrinėjimo procesas, c) skirtingi akto pripažinimo ne teisėtu teisiniai padariniai.

Apie teisėjų kvalifikaciją galima kalbėti ir pačių teisėjų teisinės sąmonės pokyčių aspektu. Antai, pavyzdžiui, sprendžiant administracines nuvažiavimo iš eismo nelaimės vietos bylas ryškėja dvi administracinio teismo teisėjų pozicijos. Viena jų – griežtas šio pobūdžio administracinių teisės pažeidimų vertinimas, kita – liberalesnė, įvertinant visas nubaustajam palankias aplinkybes, o jos būna pačios įvairiausios. Beje, pastarasis požiūris, atrodo, vis labiau įsigali.

Pratęsiant ginčų dėl nubaudimo temą galima dar pasakyti, kad linkstama ginčų dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose našta perkelti bendriesiems teismams. Minėtoje mokslinėje-praktinėje konferencijoje ši mintis buvo grindžiama tuo, esą administraciniai nusižengimai yra ne kas kita kaip „mini nusikaltimai“. Tiesa, toje pat konferencijoje kalbėjusi bendrųjų teismų teisėja patarė šiuo klausimu neskubėti. Tai nenorom sudaro išpūdį, kad siekis siaurinti administracinių teismų nagrinėjamų bylų kategorijų sąrašą nulemtas ne tiek objektyvios priežasties, kad administraciniai ginčai dėl nubaudimo pasižymi tokia specifika, kurią galėtų kvalifikuotai įveikti tik baudžiamoji justicija, kiek subjektyvus noras palengvinti administraciniams teismams šiuo metu tenkantį didžiulį šios srities darbo krūvį. Dar galima paminėti, kad administracinių teismų apkrovą ginčiais dėl Administracinių teisės pažeidimų kodekso normų taikymo norima sumažinti ir už Kelių eismo taisyklių pažeidimus leidžiant iš karto sumokėti pusę paskirtos minimalios baudos – dabar gi apygardų administraciniai teismai dėl ekonominio sunkmečio nemažai atvejų dirbtinai užversti šio pobūdžio ginčų bylomis, kai administracinį nusižengimą padarę asmenys siekia kiek galint pailginti nutarimo dėl paskirtos administracinės nuobaudos įvykdymo laiką. Plačiau galima svarstyti, kodėl ginčai dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose jau nuo pat administracinių teismų įsteigimo apskritai buvo priskirti šių teismų kompetencijai. Objektyvumo dėlei dera pažymėti, kad minėtų ginčų perdavimą bendriesiems teismams bandoma pagrįsti ir moksliniais argumentais (Lietuvos administracinių teismų dešimtmečiui skiriamos kolektyvinės monografijos viena iš dalių apima būtent šią problematiką).

Baigiant galima pateikti kai kurių pastabų dėl šiame straipsnyje jau minėtų administracinių ginčų komisijų. Idėja sudaryti šias komisijas vertintina pozityviai: komisijos sumažina administraciniams teismams galintį tekti darbo krūvį. Tačiau šios idėjos įgyvendinimas pilnas įvairių peripetijų. Pirmiausia, 1999 m. sausio 14 d. priimtame Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatyme nurodytos savivaldybių administracinių ginčų komisijos taip ir nebuvo sudarytos galbūt dar ir todėl, kad jos įstatymų leidėjo buvo nurodytos kaip visuomeninės, t. y. tokios, kurių nariams už darbą komisijoje nemokama. Antra, apskričių administracinių ginčų komisijos buvo pradėtos kurti tik apie 2004–2005 m., joms iki 2010 m. vidurio teko ir tas krūvis, kuris buvo

numatytas savivaldybių administracinių ginčų komisijoms. Tačiau panaikinus apskričių viršinių administracijų neliko ir apskričių administracinių ginčų komisijų<sup>21</sup>, kurių aptarnavimą tos administracijos vykdė, o, be to, dalis ginčų komisijų narių buvo minėtų administracijų valstybės tarnautojai. Taigi susidarius tokiai padėčiai apygardų administracinių teismų darbo krūvis neišvengiamai didės, nebent būtų imtasi formuoti savivaldybių administracinių ginčų komisijas (žinoma, tokiu atveju reikėtų atsisakyti absurdiškos įstatymo nuostatos dėl visuomeninio tokių komisijų statuso).

Pažymėtina ir kita problema. Įstatymų leidėjas tam tikrais atvejais numato privalomą ikiteisminį administracinio ginčo sprendimą kai kuriose viešojo administravimo institucijose, pavyzdžiui, Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos. Pats savaimė toks reguliavimas neatrodo ydingas, tačiau problema ta, kad sprendžiant ginčą institucija gali konstatuoti tik užginčyto akto neteisėtumą, t. y. administracinis aktas nėra panaikinamas, tuo tarpu šio akto skundėjas paprastai jau būna praleidęs įstatymo leidžiamą terminą kreiptis į administracinių ginčų komisiją, kuri tokį administracinį teisės aktą naikintų. Tam tikra išeitis galėtų būti ikiteisminių ginčų koncentravimas turinčių sprendžiamąją galią teisės subjektų sistemoje, tačiau tam būtina optimizuoti administracinių ginčų komisijų institutą, o tai artimiausiu metu neatrodo lengvai sprendžiamas uždavinys turint omenyje dabartinę valstybės ir savivaldybių finansų būklę.

## Išvados

1. Profesoriaus M. Romerio nuostatas administracinio teismo organizacijos klausimu galima skirti į principines, *de lege ferenda* išdėstytas 1928 m. Kaune išleistoje monografijoje „Administracinis teismas“, nuosaikias (alternatyvias) ir kritines: pastarąsias M. Romeris akcentavo pateikdamas savo nuomonę apie Seimo komisijos parengtą 1940 m. balandžio 12 d. Administracinio teismo įstatymo projektą.

2. Vadinamos „savotiškomis rekomendacijomis kuriant administracinę justiciją Lietuvoje“ minėtos principinės nuostatos buvo akceptuotos 1999 m. sausio 19 d. priimtame ir 2000 m. gerokai patobulintame Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme. Kartu šiame įstatyme numatytos ir originalios normos, pavyzdžiui, nustatančios administracinių teismų ir ikiteisminio ginčų sprendimo institucijų sąveiką.

3. M. Romerio idėjų materializavimas įstatymo pavidalu, sudarydamas prielaidas tinkamai funkcionuoti dabartinei Lietuvos administracinės justicijos sistemai, turi būti papildomas kitomis garantijomis, tokiomis, kaip, pavyzdžiui, administracinių teismų reakcija į politikų ar viešojo administravimo subjektų pareigūnų daromą tiesioginį ar netiesioginį spaudimą šiems teismams ir jų teisėjams. Verta svarstyti ir mediacijos taikymo galimybę administraciniame procese atsižvelgiant į ginčo šalių teisinės padėties specifiką.

4. Neabejotinai teigiamai vertintiną teismų „satelitų“ – administracinių ginčų komisijų instituto idėją devalvuoja valstybės politikų blaškymasis. Panaikinus apskričių

---

21 Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 76-3871.

administracinių ginčų komisijas ir nesant šių komisijų savivaldybėse, administraciniams teismams tenkančių bylų srautas dar išaugo. Jau dabar šie teismai stengiasi šią perkrovą sumažinti bandydami, pavyzdžiui, argumentuotai pagrįsti, kad ginčai dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose turi tekti bendrosios kompetencijos teismams.

## Literatūra

- Bakaveckas, A., et al. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolas Romeris universitetas, 2005.
- Lapinskas, K. M. Römeris ir administracinė justicija Lietuvoje. *Mykolas Romeris ir šiandiena: teminis straipsnių rinkinys* / Sud. Mindaugas Maksimaitis. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000.
- Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 46-851; nauja redakcija 2002, Nr. 17-649.
- Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308; nauja redakcija 2000, Nr. 85-2566.
- Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-310; su pakeitimais 2010, Nr. 76-3871.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies (2007 m. gruodžio 18 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Prezidento 2007 m. gegužės 29 d. dekreto Nr. 1K-988 „Dėl Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nario atleidimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo 26 straipsnio (2003 m. liepos 4 d. redakcija) 4 daliai“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 52-2568.
- Paužaitė-Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005.
- Römeris, M. *Administracinis teismas*. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928.
- Römeris, M. Administracinio teismo įstatymo projektas. *Židinys*. 1940, 1-6.
- Specialios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2001 m. vasario 2 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika*. 2001, 1.

## DE LEGE FERENDA ATTITUDES OF PROFESSOR MYKOLAS ROMERIS CONCERNING ADMINISTRATIVE COURT, AND THEIR REFLECTION IN MODERN LAW OF LITHUANIA

Arvydas Andruškevičius

Vilnius University, Lithuania

**Summary.** *In this article the influence of scientific attitudes of Prof. Mykolas Römeris upon modern administrative justice of Lithuania is investigated by historic and comparative aspects. In the first part of article the Professor's ideas, stated in the fundamental monograph "Administrative Court", published in Kaunas, in 1928, about the foundation of the Administrative court are reviewed. Here are also pointed out Prof. M. Römeris' principal,*

*alternative and critical notes concerning the draft of the Law of Administrative Court, made by the Seimas (Parliament) Committee on April 1940.*

*As due to historical circumstances of that time the Law was not passed, in the second part of this article the author proposes the analysis of which ideas of Prof. M. Römeris and to what ambit they were reflected in the Republic of Lithuania Law on the Proceedings of Administrative Cases enacted in 1999, and improved in 2000. The conclusion is made that in this case almost all principle attitudes of Prof. M. Römeris on the organizing the Administrative court and its competence were realized in this Law. It is also stated that the Law mentioned also embedded some other norms, e.g. the possibility to settle a dispute in a pretrial way in Administrative Disputes Commissions.*

*In the third part the efficiency of Prof. M. Römeris' ideas is discussed. The author gives some notices and estimations on implementation of the principle of independence of administrative courts and that of judges. Some examples are given, when state's politicians or public administration subjects tried to make an influence on judges of administrative courts concerning the decisions they make, and thus the conclusion is made that under these circumstances judges must react in the way provided by laws. It is presented the author's point of view concerning an offering to abridge the competence of administrative courts by transmitting disputes regarding the decisions in the cases of administrative violations to courts of general competence. There is also discussed the issue of qualification requirements of judges of administrative courts. In this part of the article there is also presented the author's critical point of view concerning the attempt to unite the Chief Administrative Disputes Commission and the Tax Disputes Commission, as well as the opinion about the legal status of the County Administrative Disputes Commissions after the 1<sup>ST</sup> July 2010 county management reform.*

**Keywords:** *administrative courts, administrative disputes, guarantees of judges' independence, judges' qualification requirements, pretrial settle of disputes.*

---

**Arvydas Andruškevičius**, Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros docentas. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, viešojo valdymo aktai, administracinių ginčų procesas, konstitucinės, administracinės, baudžiamosios, privatinės teisės sąsajos.

**Arvydas Andruškevičius**, Vilnius University, Faculty of Law, Department of Public Law, associate professor. Research interests: administrative law, acts of public administration, procedure of administrative disputes, interaction between constitutional, administrative, criminal and private law.