

## TEISĖS AIŠKINIMO PROBLEMOS ŠIUOLAIKINĖJE LIETUVOS ADMINISTRACINĖJE TEISĖJE

**Dr. Dainius Žilinskas**

Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto Policijos teisės katedra  
Valakupių g. 5, 2016 Vilnius  
Telefonas 274 06 24  
Elektroninis paštas ptk@ltu.lt

*Pateikta 2003 m. birželio 27 d.*

*Parengta spausdinti 2003 m. lapkričio 3 d.*

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros vedėja profesorė dr. Toma Birmontienė ir šio Universiteto Policijos fakulteto Policijos teisės katedros vedėjas docentas dr. Alvydas Šakočius*

### S a n t r a u k a

Straipsnyje nagrinėjamos kai kurios administracinės teisės normų aiškinimo problemos. Pabrėžiamas administracinės teisės, kaip teisės šakos, skirtos konstitucinei teisei konkretizuoti ir Konstitucijos normų įgyvendinimo teisiniams mechanizms įtvirtinti, ypatingas vaidmuo. Remiantis tokia administracinės teisės samprata, straipsnyje akcentuojama administracinės teisės normų aiškinimo svarba. Tai bandoma atskleisti per viešojo valdymo, kaip teisėkūros ir teisės taikymo proceso, supratimą. Pabrėžiama, kad administracinės teisės aiškinimas leidžia teisės taikytojui (valdymo subjektui) suprasti teisės normų turinį, o valdymo objektui tampa suprantamesnės jo atžvilgiu taikomo valdymo poveikio teisinės prielaidos ir jo paties galimo elgesio teisinės ribos bei galimybės. Nagrinėjama teisės normų aiškinimo samprata ir reikšmė bei jo įtaka teisėkūrai ir administracinės teisės normų taikymui. Aptariamas kazualinio ir norminio administracinės teisės aiškinimo teismų sprendimuose atribojimo klausimas. Administracinės teisės normų taikymo problemos aptariamos plačiau, pabrėžiant šių normų taikymo subjektų ir administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos problematiką.

### Įvadas

Administracinės teisės specifiką lemia jos reguliavimo dalyko ypatumai. Vienas iš jų – šio dalyko platumas. Visuomeniniai santykiai, susiklostantys įgyvendinant valstybės valdymą, apima visų valstybės valdžios institucijų, išvardytų Konstitucijos 5 straipsnyje, veiklą (ši veikla reglamentuojama administracinės teisės normomis, kurios detalizuoja Konstitucijos normas ir yra skirtos joms įgyvendinti). Lietuvos Respublikos Seimo statutas, Lietuvos Respublikos Seimo narių darbo sąlygų įstatymas, Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, Lietuvos Respublikos teismų įstatymas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos, ministerijų nuostatai, Nacionalinės teismų administracijos nuostatai yra skirti atitinkamų valstybės institucijų veiklai ir jos administravimui reglamentuoti, todėl šiuose įstatymuose taip pat gausu administracinės teisės ir administracinio proceso<sup>1</sup> teisės normų.

<sup>1</sup> Šio straipsnio pavadinime nėra atskirai aiškinamos administracinio proceso teisės normos. Tai jokių būdu nereiškia, kad jame nėra problemų. Autoriaus nuomone, administracinio proceso teisės normų aiškinyje jų net daugiau (kai kurios jų iškeliamos ir šiame straipsnyje). Tačiau, autoriaus įsitikinimu, administracinio proceso problema turi būti nagrinėjama daug plačiau (žr., pvz.: *Žilinskas D. Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai aspektai // Jurisprudencija. 2000. T. 17 (9). P. 108–116*), tačiau ji nėra šio straipsnio tema.

Administracinės teisės normos reglamentuoja didelę visuomeninių santykių įvairovę. Administracinės teisės normų yra didžiojoje dalyje bendrasocialinių ir specialiai valstybiniam valdymui skirtų įstatymų. Šios teisės šakos ypatingosios dalies sąranga pagrįsta valstybinio reglamentavimo priemonių taikymu įvairiose valstybės gyvenimo srityse, todėl labai dažnai administracinis teisinis reguliavimas vyksta administracinės teisės ir kitų teisės šakų paribiuose. Tokius teisinius procesus šiek tiek skatina pastaraisiais metais juntamas viešosios ir privatinės teisės tarpusavio paslankumas. Civilinio kodekso 1.1 straipsnio 2 dalies nuostata: „Turtiniams santykiams, kurie pagrįsti įstatymų nustatyto asmenų pavaldumu valstybės institucijoms ir kurie tiesiogiai atsiranda, kai valstybės institucijos atlieka valdžios funkcijas (realizuojamas pavaldumas) arba įstatymų nustatytas asmenims pareigas valstybei ar jos taiko įstatymų nustatytas administracines ar baudžiamąsias sankcijas, įskaitant valstybės mokesčių, kitų privalomų rinkliavų ar įmokų valstybei ar jos institucijoms, valstybės biudžeto santykius bei kitokiems santykiams, kuriuos reglamentuoja viešosios teisės normos, šio kodekso normos taikomos tiek, kiek šių santykių nereglamentuoja atitinkami įstatymai, taip pat šio kodekso įsakmiai nurodytais atvejais“ [1]. Iš pateiktos kodekso ištraukos galima daryti išvadą, kad įstatymų leidėjas nustato privatinės teisės viršenybę viešosios teisės atžvilgiu dviem atvejais: 1) kai nėra atitinkamų įstatymų, reglamentuojančių konkrečius santykius (čia darytina prielaida, kad poįstatyminis reguliavimas konkrečiu atveju yra nepakankamas, t. y. kai atitinkamas viešosios teisės reguliavimo srityje esantis teisinis santykis reglamentuotas, tarkime, Vyriausybės nutarimu, Civilinio kodekso normos šio nutarimo atžvilgiu yra viršesnės (teisine prasme tai normalu), tai savo ruožtu yra gana abejotina (viešųjų ir privačių interesų santykio aspektu), nes civiliniu teisiniu reguliavimu įsiterpiama net į tokius teisinius santykius, „kai valstybės institucijos atlieka valdžios funkcijas (realizuojamas pavaldumas) arba įstatymų nustatytas asmenims pareigas valstybei ar jos taiko įstatymų nustatytas administracines ar baudžiamąsias sankcijas, įskaitant valstybės mokesčių, kitų privalomų rinkliavų ar įmokų valstybei ar jos institucijoms, valstybės biudžeto santykius“); 2) kai tai „įsakmiai“ numato Civilinio kodekso normos, kitaip tariant, tokiu atveju net esant kolizijai, kad ir su Administracinių teisės pažeidimų ar kitu viešosios teisės kodeksu turėtų būti taikomos Civilinio kodekso normos. Taigi viešosios ir privatinės teisės ribų paslankumas – aiškiai viešosios teisės nenaudai. Tuo tarpu viešosios teisės socialinė paskirtis – viešųjų (galima vadinti „bendrujų“, „visuomenės“) interesų įtvirtinimas ir gynimas, žmogaus ir valstybės santykių, valstybės institucijų sistemos veiklos teisinis reglamentavimas, administracinių ginčų ir bylų sprendimas – rinkos ekonomikos sąlygomis tampa dar svarbesnė. Viešoji teisė (bent jos svarbiausiosios dalys – konstitucinė ir administracinė) turi nubrėžti ribą, kurios negalėtų peržengti visuotinai vyraujantis stambusis kapitalas. Išmintingas teisinis reglamentavimas valstybei turi suteikti galimybę daryti įtaką strateginėms ūkio ir ekonomikos šakoms. Kita vertus, administracinės teisės poveikis nukreiptas į pačios valstybės, jos institucinės sąrangos ir valstybės tarnybos funkcionavimo užtikrinimą. Suderinti valstybinį administravimą su žmogaus teisėmis bei verslo laisve ir kurti socialinio teisingumo, socialinės gerovės valstybę teisinėmis priemonėmis – štai šiuolaikinės administracinės teisės programiniai tikslai.

J. Starilovas išskiria tris administracinės (viešosios)<sup>1</sup> ir privatinės teisės atribojimo teorijas: interesų teoriją, subordinacijos teoriją bei sąlyginumo ir leistinumų teoriją. Pagal pirmąją atribojimą galimas remiantis tuo, kad viešoji teisė tarnauja viešiesiems interesams, o privatinė teisė reguliuoja privačius interesus. Remiantis antrąja, viešojoje teisėje teisinių santykių subjektai susiję pavaldumo santykiais, o privatinėje – lygūs. Trečioji teorija nurodo į tai, jog viešoji teisė – tai ypatinga pačios valstybės ir jos organų teisė, o privatinė teisė – tai kiekvieno individo ir kiekvieno subjekto teisė [2].

Administracinės teisės dalyką sudarančių valdymo sričių gausa ir esminis jų skirtinumas nereiškia, kad šiuolaikinės Lietuvos administracinės teisės teorijoje išskiriami labai

---

Todėl šiuo atveju daroma išlyga, kad nagrinėjant teisės aiškinimo problemas šiuolaikinėje Lietuvos administracinėje teisėje kartu bus užsimenama ir apie konkrečias Lietuvos administracinio proceso teisės normų aiškinimo problemas, o straipsnio pavadinimas apima abi problemų grupes.

<sup>1</sup> Pažymėtina, kad ne tik J. Starilovas bet ir daugiau žymių rusų mokslininkų administratyvistų savo veikaluose administracinę teisę tapatina su viešąja teise, laikydami administracinę teisę svarbiausia viešosios teisės šaka.

įvairūs valstybinio valdymo metodai. Lietuvos administracinės teisės metodologija pagrįsta dviem pagrindiniais valdymo subjekto poveikio valdymo objektui metodais: įtikinimu ir prievarta. Išsamesnis grupavimas galimas „priklausomai nuo daromo tam tikriems valdymo santykių dalyviams poveikio turinio“ [3]. Totalitarinėje valstybėje įtikinimas, kaip valstybinio valdymo metodas, iš esmės buvo tik deklaruojamas. Prievartos naudojimas valstybės valdyme nereikalavo valstybės pateisinimo arba pasiteisinimo. Administracinė prievarta sudarė daugelio administracinių valstybinio valdymo metodų pagrindą. Valstybinio valdymo institucijų priimamų sprendimų potekstė buvo galimybė patirti valstybės prievartą (vienokia ar kitokia forma) jų nevykdymo atveju. Pažymėtina, kad aptariamuoju atveju administracinio poveikio priemonių esmė nepasikeitė. Skirtumas tik tas, kad totalitarizmo sąlygomis juridiskai valdingas valdymo subjekto poveikis valdymo objektui buvo realiai užtikrinamas valstybės prievarta. Realumas reiškėsi neigiamų padarinių neišvengiamumu neįvykdžius nurodymo, ar laiku neatlikus pavedimo. Tokia valdymo metodika turi ir teorinį pagrindą. Visi valdymo sprendimai valstybėje privalo būti įforminami teisės aktais, o teisės aktų vykdymo užtikrinimas valstybės prievarta – būtinas jų požymis. Tai, kad vykdomoji ir tvarkomoji veikla yra teisinio pobūdžio, jau seniai aišku. Tačiau totalitarinėje ar autokratinėje valstybėje valdymo sprendimų nevykdymas savaime galėjo reikšti politinį neloyalumą, kuris atskirais atvejais galėjo užtraukti ir teisinę atsakomybę. Todėl pagarba valstybinio valdymo aktams buvo susijusi su realiu pavojumi būti nubaustam už jų nevykdymą. Atmetus ideologinius ir politinius aspektus tenka konstatuoti, kad anuomet teisinio nihilizmo lygis valstybinio valdymo srityje buvo santykinai žemesnis. Kita vertus, prievartos, kaip valstybinio valdymo metodo, hipertrofavimas šiuolaikinėje demokratinėje, teisinėje valstybėje, kurioje realiai veikia rinkos ekonomika, nėra propaguotinas. Tačiau valstybinio valdymo teisinė prigimtis neleidžia atmesti valstybės prievartos kaip teisės normų vykdymo garanto. Bet kuriuo atveju administracinės teisės normų (leidžiančių, įpareigojančių, draudžiančių), kurios sudaro minėto valstybinio valdymo teisinio reglamentavimo pagrindą, įgyvendinimas (laikymosi, vykdymo, panaudojimo ir taikymo formomis) reikalauja gerai suprasti šių teisės normų turinį ir prasmę. Todėl didelę reikšmę užtikrinant valstybinį valdymą turi administracinės teisės normų aiškinimas. Administracinės teisės normų turinio išaiškinimas leidžia teisės taikytojui (valdymo subjektui) suprasti teisės normų turinį, o valdymo objektui tampa aiškios jo atžvilgiu taikomo valdymo poveikio teisinės prielaidos ir jo paties galimo elgesio teisinės ribos bei galimybės.

## 1. Teisės normų aiškinimo samprata ir reikšmė

„Teisės aiškinimas – tai veikla, skirta įstatymo leidėjo valiai, įtvirtintai teisės normoje, išaiškinti“ [4]. Kaip žinoma, skiriamos įvairios teisės aiškinimo rūšys. Manytina, jog vienodai svarbios yra visos. „Įstatymų ir kitų norminių aktų aiškinimas būdingas visoms teisinio reguliavimo sritims: teisėkūrai, teisės sisteminiui ir įvairioms jos įgyvendinimo formoms. Ypač svarbu teisingai aiškinti taikant teisę“ [5]. Tai reiškia, kad teisė turi būti aiškinama rengiant teisės aktų projektus, juos derinant ir svarstant bei priimant, nustatant teisės akto priklausomumą teisės šakai arba pošakiui, taip pat įgyvendinant teisės normas. Jei ši teisė neaiškinama, daromos teisinės klaidos. J. Tichomirovas pateikia labai platų jų sąrašą, pavyzdžiui: „teisingumo ir tikslingumo supriešinimas; neteisingas teisinio reguliavimo dalyko pasirinkimas; neteisingas teisės akto formos pasirinkimas; įstatymo arba kito teisės akto parengimo ir derinimo procedūrų pažeidimas; nesėkmingas norminių sąvokų ir terminų formulavimas bei vartojimas; <...> laisvas teisės normų supratimas ir aiškinimas, neteisingas savo poelgių, tarsi nesančių teisės pažeidimais, suvokimas; <...> atsakomybės priemonių netaikymas; <...>“ [6]. Pažymėtina, kad visos anksčiau paminėtos ir nepaminėtos teisinės klaidos – ir Lietuvos teisinė tikrovė.

Teisės aiškinimas neįmanomas dar nesant jo objekto – teisės akto arba jo projekto. Prieš rengiant teisės aktus pageidautina įvertinti teisės akto poveikį. Šis procesas – neatskiiriama sėkmingo teisėkūros proceso dalis. Todėl kelia susirūpinimą tai, kad teisės aktų projektų poveikis šiuo metu Lietuvoje retai kada atliekamas nuosekliai. Europos komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinio direktoriaus 2000 m. spalio 13 d. įsakymu Nr.

13 patvirtinta „Norminių teisės aktų poveikio įvertinimo metodika“, tiesiogiai skirta teisės aktų poveikiui vertinti, yra legali ir veikianti. Tačiau ši metodika pagal savo turinį iš esmės labiau tinkama ūkiui, finansams, mokesčiams reglamentuoti skirtų specialių norminių teisės aktų poveikiui įvertinti. Be to, ir pagal šią metodiką norminių teisės aktų poveikio įvertinimas nėra privalomas. Su teisėkūra tiesiogiai susijusi Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2001 m. gruodžio 29 d. įsakymu Nr. 277 „Dėl Įstatymų koncepcijų rengimo metodikos patvirtinimo“ patvirtinta Įstatymų koncepcijų rengimo metodika. Šioje metodikoje, galbūt pirmą kartą Lietuvos teisėkūros istorijoje, įtvirtinta nuostata, kad „Koncepcijos rengėjai turi įvertinti būsimo įstatymo vietą ne tik konkrečiame teisės institute, teisės pošakyje ar teisės šakoje, bet ir visoje teisės sistemoje bei įstatymų leidybos sistemoje“ [7]. Pagal savo svarbą ši nuostata yra didelis žingsnis į priekį, nes leidžia įstatymų projektų rengėjams jau pirminiame etape nustatyti teisės šaką, kurios normos sudarys būsimo įstatymo pagrindą, ir kartu nepainioti viešosios ir privatinės teisės principų bei šioms teisės posistemėms priklausančių teisės šakų normų. Rengėjai turi taip pat išnagrinėti sisteminiu požiūriu jau galiojančius teisės aktus, nustatyti galimas teisės aktų kolizijas ir imtis priemonių joms išvengti<sup>1</sup>.

Didelę reikšmę teisės aiškinimas turi precedentinės teisės šeimai priklausančiose šalyse. Teisės aiškinimas šioje šalyse yra labai svarbi teismo funkcija. Čia teismo sprendimai tampa teisės šaltiniais. Teismo sprendimai yra ir Europos Bendrijos teisės šaltiniai. „EB teisės šaltiniai yra <...> teismų sprendimai. Tai reiškia visą Bendrijos teismų jurisprudenciją, apimančią ne tik sprendimus, bet ir bendrus principus ar net atskiras nuomones, jeigu tai yra klausimai, susiję su Bendrijos teise“ [8].

Tam tikrų precedentinės teisės bruožų galima pastebėti ir šiuolaikinėje Lietuvos administracinėje teisėje. Jų atsiradimas savaime labai padidina ir teisės aiškinimo reikšmingumą. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 13 straipsnio 2 dalies nuostatos iš esmės įteisina teisminį precedentą. Įstatyme sakoma: „Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas skelbia plenarinės sesijos priimtus sprendimus, nutarimus ir nutartis, taip pat trijų teisėjų kolegijų ir išplėstinių penkių teisėjų kolegijų priimtus sprendimus, nutarimus ir nutartis, kurių paskelbimui pritarė dauguma šio teismo teisėjų, bei visus sprendimus dėl norminių administracinių aktų teisėtumo. Į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenyje paskelbtuose sprendimuose, nutarimuose ir nutartyse esančius įstatymų ir kitų teisės aktų taikymo išaiškinimus atsižvelgia teismai, valstybės ir kitos institucijos, taip pat kiti asmenys, taikydami tuos pačius įstatymus ir kitus teisės aktus“ [9]. Matome, kad įstatymų leidėjo valia imperatyviai nustatoma prievolė ne tik teismams (tai būtų natūralu ir suprantama, nes aptariamas įstatymo straipsnis būtent ir skirtas vienodai teismų praktikai formuoti), bet ir valstybės ir kitoms institucijoms, taip pat kitiems asmenims atsižvelgti į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenyje paskelbtuose sprendimuose, nutarimuose ir nutartyse esančius įstatymų ir kitų teisės aktų taikymo išaiškinimus taikant tuos pačius įstatymus ir kitus teisės aktus.

---

<sup>1</sup> Jau parengus šį straipsnį spaudai Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2003 m. vasario 26 d. nutarimu Nr. 276 patvirtino Sprendimų projektų poveikio vertinimo metodiką, kurioje išsamiau aptariami ir reglamentuojami taip pat ir teisės aiškinimo klausimai. Ši metodika yra verta atskirto nagrinėjimo.

## 2. Kai kurie administracinės teisės normų aiškinimo ypatumai

Pagrindinį administracinės teisės normų aiškinimo ypatumą lemia administracinės teisės reguliavimo dalykas ir metodas. Tai, kad administracinės teisės reguliavimo dalykas – valstybinis valdymas, o reguliavimo metodas – imperatyvus paliepiamas, reiškia ypatingą teisės normų svarbą teisinio reguliavimo mechanizme. Administracinės teisės normų nėra tik privatinės teisės šaltiniuose ir Baudžiamajame bei Baudžiamojo proceso kodeksuose. Galima teigti, kad pagrindinis administracinės teisės šaltinis yra Konstitucija. Administracinės teisės normos teisinio reguliavimo mechanizme tampa Konstitucijos normų garantais, nes pagal savo pobūdį administracinės teisės normos detalizuoja konstitucinių normų turinį ir kartu šias normas struktūrizuoja. Todėl tenka apgailestauti, kad šiuolaikinėje Lietuvos administracinėje teisėje viena iš svarbiausių teisės aiškinimo rūšių – oficialusis aiškinimas yra silpniausia išplėtotą teisės aiškinimo rūšis. Ši situacija susijusi su tuo, kad beveik neatliekamas autentiškasis kertinių administracinės teisės šaltinių – įstatymų aiškinimas. O jis būtų labai pravartus, nes kai kuriuose įstatymuose vartojamos sąvokos, jeigu jos neišaiškinamos, yra nesuprantamos. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 4 dalyje nustatyta: „Viešojo administravimo subjektai – institucijos, įstaigos, tarnybos, valstybės tarnautojai (pareigūnai), turintys įstatymų suteiktas viešojo administravimo teises ir praktiškai įgyvendinantys vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas“ [10]. To paties įstatymo 3 straipsnio 6 dalyje įtvirtinta nuostata, kad „Viešojo administravimo institucija – viešojo administravimo subjektas, vykdamas įstatymų nustatytas valstybės ar savivaldybės funkcijas“ [10]. Palyginus šias dvi sąvokas išeitų, kad viešojo administravimo institucija yra viešojo administravimo subjektas, o viešojo administravimo subjektas savo ruožtu yra viešojo administravimo institucija. Toliau nagrinėdami įstatymų leidėjo valią galime konstatuoti, kad viešojo administravimo institucija laikytina vienu iš viešojo administravimo subjektų, kaip ir įstaigos, tarnybos ir valstybės tarnautojai. Čia akivaizdi administracinės teisės bendrosios dalies nuostata dėl administracinių teisinių santykių dalyvių. Tačiau tai, kas tinka teorijoje, ne visada pasiteisina praktikoje. Teisės taikytojui (tų pačių administracinių teisinių santykių dalyviui) labai svarbu, kad įstatyme būtų aiškiai atribotos, pavyzdžiui, institucijos nuo įstaigų ir tarnybų.

Įstatymų leidėjas pastaraisiais metais priimtuose įstatymuose delegavo teisės aiškinimo teisę poįstatyminės teisėdaros subjektams. Tokio norminio teisės aiškinimo pavyzdžiai yra Vyriausybės arba jos įgaliotų institucijų teisės aktais patvirtinamos įstatymus detalizuojančios ir procesiškai turinčios užtikrinti įvairios taisyklės, tvarkos, instrukcijos, kurias įstatymuose joms pavedama parengti ir patvirtinti suteikiant neribotą diskrecijos teisę įstatymų turinio ir prasmės išaiškinimo srityje. Pažymėtina, kad priimdami minėtus teisės aktus poįstatyminės teisėdaros subjektai sąmoningai neaiškina įstatymų, bet valstybės valdymo proceso metu natūraliai priversti tai daryti išleisdami teisės normas. Čia dar kartą pravartu prisiminti, kad tiek visas valstybės valdymo procesas bendrai, tiek vykdomosios valdžios įgyvendinimo procesas atskirai – tai nuolatinė teisėkūra ir teisės taikymas. Valstybės neįmanoma valdyti priimant kokius nors abstrakčius „sprendimus“. Bet kuris valstybės valdžios institucijos sprendimas tampa teisėtas ir veikiantis tik tuomet, kai yra nustatyta tvarka priimamas ir paskelbiamas, t. y. kai tampa teisės aktu. Anot H. Kelzeno, „vadinamoji valstybės administravimo funkcija iš esmės yra to paties tipo kaip ir įstatymų leidyba bei jurisdikcija, būtent – teisinė funkcija siauresnė teisės normų kūrimo ir taikymo prasme“ [11].

Poįstatyminiai teisės aktai nėra teisės aiškinimo aktai. Tačiau poįstatyminių teisės aktų neįmanoma priimti neišsiaiškintus įstatymų turinio ir prasmės, kad šie nebūtų išplėsti ir neįsiskverbtų į įstatymų, kurių įgyvendinimą užtikrina, teisinio reglamentavimo sritį. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad „Vyriausybė, vykdydama įstatymų leidėjo pavedimą nustatyti tam tikrą tvarką, gali nustatyti tik tokį teisinį reguliavimą, kuris neprieštarauja įstatymams. Vyriausybės nustatomoje tvarkoje negali būti teisės normų, nustatančių kitokį teisinį reguliavimą, negu nustatyta įstatyme, ir konkuruojančių su įstatymų normomis“ [12]. Kita vertus, galima teigti, kad priimta nemažai Vyriausybės nutarimų ir išleista kitų poįstatyminių teisės aktų, kuriuose įstatymų normų turinys išplečiamas ir kartu sudaro-

mos sąlygos įstatymų ir poįstatyminio pobūdžio teisės aktų normų konkurencijai. Manytina, kad tokie atvejai laikytini teisinėmis klaidomis ir yra teisės normų aiškinimo spragų pasekmė.

Savo ruožtu poįstatyminio pobūdžio teisės aktų aiškinimas jau niekam nedeleguojamas. Taigi ypatingą reikšmę įgyja kita oficialiojo teisės aiškinimo rūšis – kazualinis administracinės teisės normų aiškinimas, kurį atlieka administraciniai teismai ir Konstitucinis Teismas. Tačiau ir čia susiduriame su jau minėtojo kazualinio administracinės teisės aiškinimo atribojimo nuo norminio administracinės teisės aiškinimo problema. Bendrą teismų praktiką, aiškinant ir taikant įstatymus, formuoja Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, vadovaudamasis Administracinių bylų teisenos įstatymo 13 straipsnio nuostatomis. Be to, Administracinių bylų teisenos įstatyme numatyta teismo teisė išaiškinti savo priimtą sprendimą, kol jis dar neįvykdytas. Tai teismas gali padaryti šalių prašymu. Atsižvelgiant į jau aptartas Administracinių bylų teisenos įstatymo 13 straipsnio 2 dalies nuostatas, įteisinančias teisminio precedento užuomazgas, teismo sprendimų išaiškinimas įgauna dar didesnę reikšmę, nes tokie išaiškinimai taip pat turėtų būti skelbiami Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenyje kartu su atitinkamomis bylomis. Toks administracinės teisės normų aiškinimas laikytinas kazualiniu.

Kazualinio ir norminio teisės aiškinimo atribojimo problema atsiranda nagrinėjant Konstitucinio Teismo nutarimus. Pagal Konstituciją ir Konstitucinio Teismo įstatymą Konstitucinis Teismas neaiškina Konstitucijos, tačiau tai nereiškia, kad šis teismas negali aiškinti administracinės teisės normų. Nagrinėjant Konstitucinio Teismo nutarimus galima teigti, jog beveik kiekviename šio teismo nutarime galime aptikti administracinės teisės normų išaiškinimus. Tai natūralu ir neišvengiama, nes sąlygojama administracinės teisės normų, kaip Konstitucijos normų garantų ir įgyvendintojų, vaidmens. Tačiau kyla Konstitucinio Teismo nutarimų tekstų imperatyvumo problema. Akivaizdu, jog tiesioginę teisinę reikšmę turi Konstitucinio Teismo sprendimų rezoliucinė dalis. Tačiau teisės aiškinimui labai svarbią reikšmę turi konstatuojamoji Konstitucinio Teismo nutarimų dalis, nes joje pateikiami teismo motyvai ir argumentai, kuriais grindžiama rezoliucija. Iškyla klausimas: ar konstatuojamoji Konstitucinio Teismo nutarimų dalis taip pat turi įstatymo galią? Ypač tais atvejais, kai Konstitucinis Teismas pripažįsta, jog teisės aktas neprieštarauja Konstitucijai (tokiu atveju net rezoliucinė nutarimų dalis nesukelia realių teisinių padarinių).

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta nuostata, kad „Konstitucinio Teismo priimti nutarimai turi įstatymo galią ir yra privalomi visoms valdžios institucijoms, teismams, visoms įmonėms, įstaigoms bei organizacijoms, pareigūnams ir piliečiams“ [13], leidžia teigti, jog šiame įstatymo straipsnyje kalbama apie Konstitucinio Teismo nutarimus neskaidant jų į dalis. Taigi galima daryti išvadą, kad įstatymo galią turi visas nutarimo tekstas. Tai turi svarbią reikšmę administracinės teisės normų aiškinimui, nes būtent tokios sudėtinės nutarimo dalys (išvardytos Konstitucinio Teismo įstatymo 56 str.) kaip aplinkybės, kurias nustatė Konstitucinis Teismas, argumentai ir įrodymai, kuriais grindžiamas Konstitucinio Teismo priimtas sprendimas, o prireikus – argumentai, paneigiantys kitas nuomones, dažnai administracinės teisės normų aiškinimo prasme yra turinčiausi.

Esant tokioms aplinkybėms sunku pervertinti neoficialiojo administracinės teisės aiškinimo svarbą. Tai ypač pasakytina apie mokslinį (doktrininį) teisės aiškinimą, kurio teorinėmis nuostatomis vėliau galėtų naudotis ir remtis oficialaus administracinės teisės aiškinimo subjektai, rengdami savo išvadas. Deja, taip administracinė teisė šiuolaikinės Lietuvos administracinės teisės moksle aiškinama retai. Manytina, kad iš dalies čia ir glūdi krizės, kuri ištiko Lietuvos administracinę teisę, jos normų aiškinimą ir taikymą, viena iš pagrindinių priežasčių. Dažnai administracinės teisės normos kuriamos ir taikomos prieš tai jų net neidentifikavus kaip administracinės teisės normų (nepriskyrus konkrečiai teisės šakai). Taigi neretai šios normos taikomos taip ir neišsiaiškinus jų turinio, todėl dažnai kyla neigiamų ekonominių ir socialinių padarinių. Kita vertus, administracinės teisės normų aiškinimas yra sudėtingesnis ir platesnis procesas, palyginti su kitų teisės šakų (civilinės, baudžiamosios teisės) normų aiškinimu. Tai lemia jau anksčiau minėti administracinės teisės reguliavimo objekto ypatumai, nes administracinės teisės reguliavimo objektas iš esmės sutampa su konstitucinės teisės

reguliavimo objektu ne tik toje dalyje, kurioje kalbama apie valstybės valdymą, bet ir visoje viešojo valdymo srityje. Todėl norint išsiaiškinti valdymo subjektų ir valdymo objekto koreliacinius ryšius, įtvirtintus administracinės teisės normose, neužtenka turėti teisinių žinių, išmanyti teisės principus ir naudoti teisinius teisės aiškinimo būdus (kalbinį, sisteminį, loginį, istorinį, funkcinį ir kt.), bet reikia suprasti ir kūrybiškai pritaikyti ekonomikos, sociologijos, vadybos, politologijos principus bei metodologiją. Tačiau tai neatleidžia teisės mokslininkų nuo prievolės aiškinti administracinės teisės normas ir kartu plėtoti administracinės teisės mokslą, o atvirkščiai – tampa jiems iššūkiu.

### **3. Administracinės teisės normų aiškinimo ir šių teisės normų taikymo santykis**

Labiausiai teisę aiškinti reikia ją taikant. Teisės taikytojas, prieš imdamasis taikyti teisės normas, būtinai turi tiksliai išsiaiškinti ir suprasti jų turinį. Pažymėtina, kad teisę taikyti jos neišsiaiškinus iš viso neįmanoma. Taikant teisę, teisės taikymo ir teisės aiškinimo subjektai turėtų sutapti, tačiau taip nėra. Labai dažnai teisės taikytojai yra neįgaliai aiškinti taikomų teisės aktų, o dar dažniau nepajėgūs to padaryti. Be to, kai kurių iš jų teisės taikomosios galios, atsižvelgiant į Konstitucijos nuostatas, kelia abejonių. Antai administracinės teisės ir administracinio proceso teisės normos taip pat reglamentuoja ir administracinės atsakomybės taikymą. Pagal galiojantį Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksą (toliau – ATPK) [14] administracinės atsakomybės taikymo subjektai yra ne tik teismai, kaip turėtų būti pagal Konstitucijos 109 straipsnio nuostatas, o iš viso dar 49 valstybės institucijos: Valstybės kontrolė; teisėtvarkos institucijos (policija, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos); tiesiog vykdomajai valdžiai atstovaujanti viešojo administravimo institucijos; Vyriausybės įstaigos (Lietuvos geologijos tarnyba, Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, Ryšių reguliavimo tarnyba, Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Valstybinė geodezijos ir kartografijos tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Lietuvos archyvų departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Viešųjų pirkimų tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės); inspekcijos ir įstaigos prie ministerijų (Valstybinė mokesčių inspekcija, Valstybinė darbo inspekcija, Energetikos valstybinė inspekcija prie Ūkio ministerijos, Valstybinė sėklų ir grūdų tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos ir kitos); kvazi-teisminės ir reguliavimo funkcijas atliekančios komisijos ir tarybos (Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, Lietuvos Respublikos vertybinių popierių komisija, Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba) ir tiesiog ministerijų administracijų ir apskričių viršininkų administracijų padaliniai bei šių padalinių teritoriniai skyriai (Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos Kultūros vertybių apsaugos departamentas, Krašto apsaugos ministerijos organai, apskričių viršininkų administracijų žemės tvarkymo departamentų direktoriai ir šių departamentų rajonų (miestų) žemėtvarkos skyrių vedėjai) (kai kurie iš jų net nėra savarankiški viešojo administravimo subjektai), valstybės įmonės bei akcinių bendrovių vadovybė(!) (Valstybės įmonė Lietuvos Respublikos civilinės aviacijos direkcija, bendrovės „Lietuvos geležinkeliai“ vadovai, jų pavaduotojai) ir net žmonės, kurie nėra valstybės tarnautojai (pvz., keleivinių traukinių mechanikai – brigadininkai). Atskirai paminėtinos įstaigos ir institucijos, priklausančios savivaldybių reguliavimo sričiai, kurioms ATPK suteikia teisę nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas (Savivaldybių seniūnijų kaimo vietovėse seniūnai, administracinės komisijos prie savivaldybių tarybų, Savivaldybių sanitarijos inspekcija). Vykdomosios valdžios institucijoms suteikus įgaliojimus taikyti administracinės atsakomybės priemones įžvelgtinas konstitucinio valdžių padalijimo principo pažeidimas, o suteikus tokius įgaliojimus institucijoms, kurios priklauso vietos savivaldos reguliavimo sričiai, susiduriame su valstybės išimtinės teisės – teisingumo vykdymo delegavimu vietos savivaldai, o tai jau gali pažeisti pačius valstybės sąrangos pagrindus. Konstitucija ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas reglamentuoja savivaldybių steigimą ir veiklą. Šiuose teisės aktuose niekaip nėra paminėta savivaldybių galimybė prisidėti prie teisingumo vykdymo. Akivaizdu, jog tai ir negali

būti tiesiogiai įvardyta teisės akte. Tačiau jau aptartos ATPK nuostatos leidžia teigti, kad viena iš pamatinių valstybės funkcijų (kurios yra įstatymų priėmimas, jų vykdymo priežiūra ir ginčų sprendimas) iš dalies deleguojama vietos savivaldai.

Kai iškyla administracinės teisės normų taikymo teisėtumo problema, niekur neišnyksta ir kitos administracinės teisės normų taikymo problemos. Šiuo atveju susiduriama su dar vienu netikėtu – praktiniu teisės normų turinio ir prasmės išsiaiškinimo probleminiu aspektu viešojo administravimo institucijose, kurioms suteikti administracinės teisės normų taikymo įgaliojimai, jas dažniausiai aiškina ir taiko valstybės tarnautojai, neturintys teisinio išsilavinimo. Ši aplinkybė leidžia spėti, kad sisteminių teisinių žinių neturėjimas sudaro prielaidas neteisingai suprasti teisės normų turinį ir atitinkamai padaryti teisinių klaidų tas normas taikant. Kita vertus, profesionalių teisininkų dalyvavimas aiškinant ir taikant teisės aktus taip pat savaime neeliminuoja teisinių klaidų galimybes. Tai dar kartą įrodo Europos žmogaus teisių teismo sprendimai bylose prieš Lietuvos Respubliką. „Europos žmogaus teisių teismas formaliai yra pradėjęs 32 peticijų prieš Lietuvos Respubliką nagrinėjimo procesą; 6 bylose yra priimti galutiniai sprendimai, kuriuose buvo pripažinti pareiškėjų teisių ir laisvių pažeidimai <...>“ [15]. Didžioji mūsų valstybės pralaimėtų bylų dalis yra susijusi su netinkamu teisės normų supratimu ir pritaikymu tiriant ir nagrinėjant baudžiamąsias bylas. Atkreiptinas dėmesys, jog klaidų padaroma nepaisant to, kad baudžiamųjų bylų tyrimas ir nagrinėjimas – gana išsamiai procesiškai reglamentuota veikla. Deja, to paties negalima pasakyti apie administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną. ATPK III–V skyrių nuostatos, reglamentuojančios administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną, nėra pakankamai detalios ir užtikrina mažiau procesinių garantijų administracinių teisės pažeidimų bylų proceso dalyviams nei, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksas, nors ATPK nustatytos nuobaudos (konkrečiai baudos) neretai yra griežtesnės, nei kai kurios Lietuvos Respublikos baudžiamajame kodekse numatytos kriminalinės bausmės. Be to, administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną reglamentuojančios ir kitos administracinio proceso teisės normos reikalauja ne mažesnio teisės aiškintojų dėmesio nei materialinės administracinės teisės normos. Štai administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos užtikrinimo priemonėms, kurių taikymas tiesiogiai susijęs su tokiais žmogaus teisėmis kaip teisė į laisvę ir saugumą, teisė į privataus ir šeimos gyvenimo apsaugą, ATPK skirta vos po vieną ar kelis trumpus kodekso straipsnius. Tačiau aiškinantis kai kurių iš jų turinį ir prasmę kyla tam tikrų problemų. Pavyzdžiui, ATPK 265–267 straipsnyje nustatyti administracinio sulaikymo procesinė tvarka ir terminai. Administracinis sulaikymas yra asmens laisvės suvaržymas. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 5 straipsnio 1 dalis nustato baigtinį sąrašą atvejų, kai asmuo gali būti teisėtai sulaikomas: „a) kai asmuo teisėtai kalinamas pagal kompetentingo teismo nuosprendį; b) kai asmuo teisėtai sulaikomas ar suimamas dėl to, kad neįvykdė teismo teisėto sprendimo, arba kai norima garantuoti kokios nors įstatymo nustatytos prievolės vykdymą; c) kai asmuo teisėtai sulaikomas ar suimamas, kad būtų pristatytas kompetentingai teismo institucijai, pagrįstai įtariant jį padarius nusikaltimą ar kai pagrįstai manoma, jog būtina neleisti padaryti nusikaltimo, arba manoma, jog jis, padaręs tokį nusikaltimą, gali pabėgti; d) kai nepilnamečiui laisvė atimama pagal teisėtą sprendimą atiduoti jį auklėjimo priežiūrai arba kai jis teisėtai suimamas, kad būtų pristatytas kompetentingai institucijai; e) kai teisėtai sulaikomi asmenys, galintys platinti užkrečiamąsias ligas, psichiškai nesveiki asmenys, alkoholikai, narkomanai ar valkatos; f) kai asmuo teisėtai sulaikomas ar suimamas dėl to, kad negalėtų be leidimo įvažiuoti į šalį, arba kai yra pradėtas jo deportavimo ar išdavimo kitai valstybei procesas“ [16]. Matome, kad šiame sąrašė nėra ATPK 264 straipsnio 1 dalyje išvardytų administracinio sulaikymo tikslų, kurie iš esmės tampa ne tikslais, o būtent atvejais, kurie, kaip teigiama to paties ATPK 264 straipsnio 1 dalyje, turi būti „tiesiogiai numatyti įstatymuose“ [14]. Kadangi jokiuose įstatymuose tiesiogiai nenumatomas administracinis sulaikymas, tai jis vykdomas vadovaujantis ganėtinai aptakiomis ATPK 264 straipsnio 1 dalies nuostatomis, kai reikia „užkirsti kelią administraciniams teisės pažeidimams, surašyti protokolams, užtikrinti, kad būtų laiku ir teisingai nagrinėjamos bylos ir vykdomi nutarimai administracinių teisės pažeidimų bylose“ [14]. Taigi konvencijos ir kodekso tekstų skirtumai akivaizdūs. Konvencijoje kalbama apie teisėtą asmens sulaikymo



atvejį „<...> pagrįstai įtariant jį padarius nusikaltimą ar kai pagrįstai manoma, jog būtina neleisti padaryti nusikaltimo, arba manoma, jog jis, padaręs tokį nusikaltimą, gali pabėgti“ [16], o kodekse – „užkirsti kelią administraciniams teisės pažeidimams, surašyti protokolams, užtikrinti, kad būtų laiku ir teisingai nagrinėjamos bylos ir vykdomi nutarimai administracinių teisės pažeidimų bylose“ [14]. Vargu ar galime dėti lygybės ženklą tarp nusikaltimų ir administracinių teisės pažeidimų, nes Lietuvos nacionalinėje teisėje tai skirtingi dalykai. Be to, asmens administracinis sulaikymas, pagrįstas tuo, kad būtų „laiku“, o, svarbiausia, „**teisingai**“ nagrinėjamos bylos ir vykdomi nutarimai administracinių teisės pažeidimų bylose [14], yra visiškai nesuprantamas. Vadinasi, asmens laisvė gali būti suvaržoma, viena vertus, tarsi stengiantis užtikrinti paties sulaikytojo teises, užtikrintas jau minėtos Konvencijos 5 straipsnio 3 dalyje, kur numatyta, kad „Kiekvienas sulaikytasis ar suimtas pagal šio straipsnio 1 dalies c punkto nuostatas <...> turi teisę į bylos nagrinėjimą per įmanomai trumpiausią laiką“ [16]. Tačiau, kita vertus, konvencijos 5 straipsnio 3 dalyje toliau yra pasakyta: „<...> arba teisę būti paleistas proceso metu. Paleidimas gali būti lemiamas garantijų, kad jis atvyks į teismą“ [16]. Iš ATPK nuostatų galima suprasti, kad asmens administraciniu sulaikymu tarsi siekiama užtikrinti administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėjančių institucijų geresnį darbo organizavimą. Taigi matome, kad ATPK 264 straipsnio 1 dalies nuostatos dėl administracinio sulaikymo pagrindų neatitinka Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 5 straipsnio 1 ir 3 dalių nuostatų. Tačiau atskirai reikia aptarti procesines žmogaus teisių garantijas, įtvirtintas ATPK 267 straipsnyje. Šio straipsnio 1, 2, ir 3 dalyse yra nustatyti penkių valandų, 48 valandų procesiniai asmens administracinio sulaikymo terminai ir nuostata, kad „esant ypatingam reikalui įstatymai numato kitokius administracinio sulaikymo terminus“ [14]. Procesinis 48 valandų terminas, matyt, įrašytas į ATPK tarsi magiškas skaičius, savaime galintis suteikti administraciniam sulaikymui teisėtumo atspalvį. Matyt, įstatymų leidėjas bandė atsižvelgti ir į Lietuvos Respublikos Konstitucijos 20 straipsnį, kur konkrečiai paminėtas 48 valandų procesinis terminas. Tačiau šiuo atveju atkreiptinas dėmesys į tai, kas turi vykti per tas 48 valandas, kol asmens laisvė yra suvaržyta, ir koks tokio suvaržymo teisėtas pagrindas bei tikslas. Konstitucijos 20 straipsnio 3 dalyje viskas pasakyta labai aiškiai: „Nusikaltimo vietoje sulaikytas asmuo per 48 valandas turi būti pristatytas į teismą, kur sulaikytajam dalyvaujant sprendžiamas sulaikymo pagrįstumas. Jeigu teismas nepriima nutarimo asmenį suimti, sulaikytasis tuojau pat paleidžiamas“ [17]. Taigi matome, kad pagal Konstituciją asmenį galima sulaikyti nusikaltimo vietoje ir tik turint tikslą pristatyti jį į teismą, kur sulaikytajam dalyvaujant sprendžiamas sulaikymo pagrįstumas. O tai, kad tam pristatymui skiriamos 48 valandos, reiškia, kad tai maksimalus terminas sulaikymo pagrįstumo įrodymams, kurie pateikiami teismui, surinkti. Be to, pažymėtina, jog Konstitucijoje iš viso nieko neužsiminta apie administracinius teisės pažeidimus. Savo ruožtu ATPK, aptariant administracinį sulaikymą, nieko nekalbama apie sulaikyto asmens pristatymą į teismą. Vadinasi, apie sulaikymo pagrįstumą ir reikalingumą sprendžia ne nepriklausoma teisminė valdžia, o teisėtvarkos institucijų, išvardytų ATPK 266 straipsnyje, valstybės tarnautojai arba „saugomo objekto vietoje objektų apsaugos vyresnysis pareigūnas“ [14], kuris gali ir nedirbti valstybės institucijoje, ir būti tiesiog privatus asmuo. Todėl kelia abejonių paties administracinis sulaikymo instituto teisėtumas.

Pateiktas pavyzdys tik dar kartą parodo, koks svarbus, sudėtingas, sisteminio požiūrio reikalaujantis yra administracinės teisės ir administracinio proceso normų aiškinimas.

## Išvados

1. Administracinės teisės normų turinio ir prasmės išsiaiškinimas leidžia teisės taikytojui (valdymo subjektui) suprasti teisės normų turinį, o valdymo objektui tampa aiškios jo atžvilgiu taikomo valdymo poveikio teisinės prielaidos ir jo paties galimo elgesio teisinės ribos ir galimybės.

2. Administracinės teisės normų aiškinimo reikšmingumą padidina tai, kad šiuolaikinėje Lietuvos administracinėje teisėje galima įžvelgti tam tikrų precedentinės teisės bruožų. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 13 straipsnio 2 dalies nuostatos

iš esmės įteisina teisminį precedentą. Įstatymų leidėjo valia imperatyviai nustatoma prievolė ne tik teismams, bet ir valstybės ir kitoms institucijoms, taip pat kitiems asmenims atsižvelgti į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenyje paskelbtuose sprendimuose, nutarimuose ir nutartyse esančius įstatymų ir kitų teisės aktų taikymo išaiškinimus taikant tuos pačius įstatymus ir kitus teisės aktus.

3. Administracinės teisės normų aiškinimas, palyginti su kitų teisės šakų (civilinės, baudžiamosios teisės) normų aiškinimu, yra sudėtingesnis ir platesnis procesas. Tai lemia administracinės teisės reguliavimo objekto sutapimas su konstitucinės teisės reguliavimo objektu visoje viešojo valdymo srityje.

4. Didelę reikšmę administracinės teisės normų aiškinimui turi Konstitucinio Teismo nutarimai (norminio teisės aiškinimo aktai), nes didžioji dalis viešosios teisės šaltinių, kuriuos tiria Konstitucinis Teismas yra teisės aktai, visiškai arba iš dalies sudaryti iš administracinės teisės normų.



## LITERATŪRA

1. **Lietuvos Respublikos** civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000 09 06. Nr. 74. Publikacijos Nr. 2262; 2000 09 13. Nr. 77; 2000 09 22. Nr. 80; 2000 09 29. Nr. 82.
2. **Старилов Ю. Н.** Курс общего административного права. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – Москва: Издательство НОРМА, 2002. В. 3. Т. I.
3. **Lapinskas K., Petkevičius P.** Tarybinė administracinė teisė. – Vilnius: Mintis, 1980.
4. **Комаров С. А.** Основы государства и права. – Москва : Манускрипт.
5. **Vansevičius S.** Valstybės ir teisės teorija: mokomoji priemonė. – Vilnius: Justitia, 2000.
6. **Тихомиров Ю. А.** Коллизионное право: учебное и научно–практическое пособие. – Москва, 2000.
7. **Lietuvos Respublikos** teisingumo ministro įsakymas Nr. 277 „Dėl Įstatymų koncepcijų rengimo metodikos patvirtinimo“. 2001 m. gruodžio 29 d. // Valstybės žinios. 2002 01 04. Nr. 1. Publikacijos Nr. 10.
8. **Tatham F. Allan.** Europos sąjungos teisė / Allan F. Tatham. – Vilnius: Eugrimas, 1999.
9. **Lietuvos Respublikos** administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999 02 03. Nr. 13. Publikacijos Nr. 308; 2000 10 11. Nr. 85. Publikacijos Nr. 2566.
10. **Lietuvos Respublikos** viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999 07 09. Nr. 60. Publikacijos Nr. 1945.
11. **Kelsen H.** Grynoji teisės teorija. – Vilnius: Eugrimas, 2002.
12. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. sausio 20 d. nutarimu Nr. 83 „Dėl Vidaus reikalų, valstybės saugumo, krašto apsaugos bei prokuratūros sistemų pareigūnų ir karių valstybinių pensijų skyrimo bei mokėjimo nuostatų patvirtinimo ir tarnybos laiko, kurio reikia procentiniam priedui už išarnautus metus gauti, nustatymo“ patvirtintų Vidaus reikalų, valstybės saugumo, krašto apsaugos bei prokuratūros sistemų pareigūnų ir karių valstybinių pensijų skyrimo bei mokėjimo nuostatų 8 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos vidaus reikalų, valstybės saugumo, krašto apsaugos ir prokuratūros pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo 16 straipsnio 4 daliai“. 2001 m. spalio 30 d. // Valstybės žinios. 2001 11 07. Nr. 93. Publikacijos Nr. 3288.
13. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo įstatymas // Lietuvos aidas. 1993 02 06. Nr. 24; Valstybės žinios. 1993 02 28. Nr. 6. Publikacijos Nr. 120.
14. **Lietuvos Respublikos** administracinių teisės pažeidimų kodeksas (rinkinys – segtuvas): Tekstas su pakeitimais ir papildymais / VĮ Teisinės informacijos centras.
15. **Europos žmogaus** teisių teismo sprendimai bylose prieš Lietuvos Respubliką (2001 01 01–2002 01 01) // sudarytojai Gintaras Švedas, Vygantė Milašiūtė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002.
16. **Žmogaus** teisės: Europos Tarybos ir Europos Sąjungos dokumentai. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000.
17. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. – Vilnius: Teisinės informacijos centras prie Teisingumo ministerijos, 1996.



## ***Legal Interpretation Issues Related to the Modern Administrative Law of Lithuania***

***Dr. Dainius Žilinskas***

*Law University of Lithuania*

### **SUMMARY**

*The article examines some of the problems related to interpretation of the provisions of administrative law. It stresses the special role of administrative law as a legal branch designated to concretise constitutional law and to establish legal mechanisms for realisation of provisions of the Constitution. Basing on such an understanding of administrative law the article is focused on the importance of interpretation of the provisions of administrative law. It is attempted to be shown via an understanding of public governance as a process of law creation and application. It is stressed that interpretation of administrative law allows the law applicator (subject of governance) to perceive substance of legal provisions, while objects of governance get easier to understand the legal grounds for application of governance towards them as well as legal limits and opportunities for possible actions. The notion and meaning of interpretation of legal provisions are analysed as well as its influence to legislation and application of the provisions of administrative law. The article gives some attention to distinguishing between causal and normative interpretation of administrative law in the courts decisions. The problems of application of provisions of administrative law are discussed in a wider scope by stressing the issues related to subjects of application of such provisions as well as to legal proceedings of administrative infringements. The article focuses on the importance of jurisprudence of the Constitutional Court for interpretation of provisions of administrative law, since the major part of sources of public law that are investigated by the Constitutional Court are legal acts fully or in part made up of provisions of administrative law. The importance of interpretation of provisions of administrative law for the contemporary Lithuanian administrative law is stressed because of its ascertained features of precedent law emerging because of the influence of the European Union law that experiences a merge of continental and general tradition. The practice of the European Court of Human Rights is analysed to understand various administrative coercion measures to ensure proceedings of infringements of administrative law. Considerable attention is given to scientific law interpretation the theories of which are usually used and referred to by subjects of official administrative law interpretation.*