

IV. VIEŠOJI TEISĖ

KAI KURIŲ ADMINISTRACINIO PROCESO VIDINĖS STRUKTŪROS ELEMENTŲ SAMPRATOS PROBLEMAS

Stasys Šedbaras

Lietuvos teisės universitetas, Teisės fakultetas, Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 271 45 45
Elektroninis paštas sedbaras@infolex.lt

Pateikta 2002 m. gruodžio 16 d.

Parengta spausdinti 2002 m. gruodžio 20 d.

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros vedėjas
docentas dr. Algimantas Džiegoraitis ir šio fakulteto Civilinio proceso katedros vedėjas docentas
dr. Virgilijus Valančius*

S a n t r a u k a

Administracinis procesas – tai kompetentingų valstybės institucijų, įstaigų, pareigūnų ar valstybės tarnautojų, turinčių valdžios įgaliojimų, veikla, atliekama teisės normų reglamentuota teisine forma, skirta spręsti viešojo administravimo srityje kylantiems klausimams, kurios metu taikomos teisės normos, o priimti sprendimai sukelia asmenims konkrečius teisinius padarinius.

Kategorijos „administracinė procedūra“ ir „administracinis procesas“ dažniausiai vartojamos kaip sinonimai apibūdinti tam pačiam reiškiniui. Sąvoka „administracinė procedūra“ gali būti vartojama tam tikram dinaminiam administracinio proceso aspektui pabrėžti.

Administracine jurisdikcine veikla galima laikyti tuos administracinius procesus, kurių metu yra nagrinėjami ginčai dėl teisės viešojo administravimo srityje, taikoma administracinė atsakomybė arba kitos administracinės prievartos priemonės.

Teisiniai santykiai, atsirandantys nagrinėjant vienodos materialinės teisinės prigimties bylas, turi bendrų arba artimų bruožų, leidžiančių juos suskirstyti į tam tikras grupes. Administracine teise kaip sudėtine administracinio proceso dalimi vadintina administracinių bylų nagrinėjimo tvarka, taikoma vienodos materialinės teisinės prigimties bylų visumai.

I v a d a s

Temos aktualumas. Administracinio proceso klausimais iki šiol lietuvių kalba parašyta labai nedaug, jis nėra giliau moksliskai tyrinėtas. Šia tema yra rašęs Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto doktorantas Dainius Žilinskas [12, p. 108–115; 13, p. 148–161], tačiau atskirų administracinio proceso kategorijų klausimu svaresnių samprotavimų nėra. Administracinio proceso doktrina Lietuvoje pradeda formuotis iš naujo, kadangi socialiniai pokyčiai atkūrus Nepriklausomybę verčia naujai apmąstyti totalitarinės valstybės sąlygomis sukurtas doktrinas ir neatidėliotinai tęsti tuos darbus, kuriuos pradėjo lietuvių mokslininkai iki II pasaulinio karo ir valstybingumo praradimo [8; 9; 11].

Šiame straipsnyje analizuojamos administracinės teisenos, administracinės procedūros ir administracinės jurisdikcijos kategorijos, jų turinys, santykis su administraciniu procesu apskritai.

Šių teisinių kategorijų gilesnė analizė reikalinga ne tik mokslui. Akivaizdu, kad naujai besiformuojanti administracinio proceso teisė kaip teisės šaka verčia išsamiau apmąstyti at-

skirų administracinių procedūrų turinio reglamentavimo ypatumus, taip pat spręsti, kokią pasirinkti ir teisės aktuose sumodeliuoti vienos ar kitos teisenos formą ir pan.

Dar vienas nagrinėjamos problemos aspektas yra tai, kad kai kurių iš minėtųjų kategorijų samprata Vakarų teisės tradicijomis paremtose teisinėse sistemose ir toje teisinėje sistemoje, nuo kurios mūsų administracinė teisė (apskritai kalbant) sparčiai tolsta, skiriasi (o kai kada ir iš esmės). Todėl mums reikia išgryninti vienos ar kitos teisinės sąvokos turinį ir suformuluoti atitinkamą doktriną, pagal kurią įstatymų leidėjui būtų paprasčiau priimti teisinius sprendimus.

Šio straipsnio **tikslas**: atskleisti kai kurių svarbių administracinio proceso kategorijų sampratos elementus, kurie sudarytų prielaidas nustatyti šių kategorijų vaidmenį administraciniame procese apskritai ir jų apibrėžimus.

Straipsnio **uždaviniai**:

- 1) atskleisti literatūroje apie administracinį procesą vartojamų kategorijų „administracinė procedūra“, „administracinė jurisdikcija“ turinį, jų tarpusavio santykį, taip pat jų santykį su administraciniu procesu apskritai;
- 2) išanalizuoti administracinės teisenos kategorijos turinį ir jos santykį su administraciniu procesu.

Tyrimo objektas: Lietuvos ir užsienio šalių teisės aktai, kurių reguliavimo sritis – su administraciniu procesu tiesiogiai arba netiesiogiai susiję klausimai, taip pat bendro pobūdžio ir speciali literatūra šiuo klausimu.

Tyrimo dalykas: teisiniai santykiai, susiklostantys procese, jų ypatumai, leidžiantys išskirti tam tikras jų grupes administracinio proceso viduje.

Tyrimo metodika: teisės normų teksto lingvistinė, loginė, lyginamoji ir sisteminė analizė, taip pat įvairių sąvokų apibrėžimo lingvistinė ir lyginamoji analizė.

1. Administracinė procedūra ir administracinis procesas

Skaitydami ir kalbėdami apie administracinį procesą neišvengiamai susiduriame su itin dažnai vartojamomis administracinės procedūros ir administracinės jurisdikcijos sąvokomis.

Kas tai yra ir kiek šios kategorijos vartotinos mūsų teisinėje sistemoje konkrečioms administracinio proceso rūšims apibūdinti?

Rusų autoriai (jiems pritariančių yra ir Lietuvoje) tą administracinio proceso dalį, kurio metu sprendžiami administraciniai ginčai arba taikomos prievartos priemonės, tarp jų ir administracinės nuobaudos, vadina administracine jurisdikcija [18, p. 381–386, 404–418; 21, p. 164–166, 168–173].

Administracinis procesas – tai kompetentingų valstybės institucijų, įstaigų, pareigūnų ar valstybės tarnautojų, turinčių valdžios įgaliojimus, veikla, atliekama teisės normų reglamentuota teisine forma, skirta spręsti viešojo administravimo srityje kylantiems klausimams, kurios metu taikomos teisės normos, o priimti sprendimai sukelia asmenims konkrečius teisinius padarinius.

Tai reiškia, kad daugiausiai viešojo administravimo veiksmų atliekama sprendžiant įvairaus pobūdžio klausimus, kuriuose nėra ginčo. Jų metu netaikomos prievartos priemonės. Daugumos rusų mokslininkų publikacijose šis procesas vadinamas administracine procedūra [18, p. 381–386, 392–403; 21, p. 164–166, 173–178]. Tikrai gana gerai žinomas administracinės teisės specialistas D. Bachrachas paskutiniuose veikaluose jau siūlo kiek kitokią administracinio proceso rūšių struktūrą bei pavadinimus ir tokios administracinio proceso rūšies, kaip administracinis procedūrinis (arba administracinės procedūros), nebemini¹.

Tačiau ir tarp Lietuvos administracinės teisės ir proceso specialistų yra manančių, jog visa tai, kas nepriklauso administracinei jurisdikcijai (apie ją – kiek vėliau), yra administracinės procedūros.

¹ Jis administracinį procesą siūlo skirstyti į (1) teisės normų leidybos, (2) suteikiantį teisę (įgalinantį) arba operatyvinio tvarkymo ir (3) administracinį jurisdikcinį [19, p. 306].

Tai kas pagaliau apibūdintina kaip administracinės procedūros? Koks šios teisinės kategorijos santykis su administraciniu procesu? Ar tai, ką priskirti vienos ir kitos kategorijos turiniui, – tik susitarimo reikalas, ar tarp jų yra esminis skirtumas? Jeigu taip – tai koks?

Galiojančiose administracinės teisės normose, įtvirtintose įvairiuose teisės aktuose, žodis *procedūros* vartojamas gana dažnai¹. Pagrindinis iš minėtųjų aktų yra 1999 m. birželio 17 d. priimtas Viešojo administravimo įstatymas [25]. Jo 16 straipsnyje apibrėžta, kas yra administracinė procedūra. Tai pagal šį ir kitus įstatymus – viešojo administravimo subjektų atliekami privalomi veiksmai nagrinėjant asmenų prašymą (pareiškimą, žiniasklaidoje pateiktą informaciją ar tarnybinį valstybės ar savivaldybės tarnautojo pranešimą) bei priimant dėl jo sprendimą.

Iš to paties straipsnio 2 dalies, 17 straipsnio 4 punkto ir kitų šio įstatymo normų lingvistinės, loginės ir sisteminės analizės darytina akivaizdi išvada, kad šis įstatymas administracinėmis procedūromis laiko tik viešojo administravimo subjektų veiksmus priimant ir nagrinėjant asmenų prašymus arba kitu būdu gautą informaciją apie jų teisių pažeidimus ir priimant dėl to atitinkamą sprendimą. Vadinasi, šiuo atveju iš esmės taip pat galima kalbėti apie tam tikro ginčo dėl pažeistos teisės nagrinėjimą.

Tačiau tokia Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo koncepcija jau netelpa į daugumos rusų teisininkų siūlomą (ir pas mus gana paplitusį) administracinio proceso skirstymo į rūšis modelį². Anot pastarųjų, bet kokio administracinio ginčo sprendimas priklauso vadinamajam jurisdikciniam procesui [20, p. 783].

Be to, Viešojo administravimo įstatymas nereglamentuoja (ir tai yra didelis jo trūkumas) procesinės tvarkos, kuria valstybės institucijose ar įstaigose turi būti sprendžiami pozityvaus pobūdžio klausimai (prašymas išduoti licenciją, įregistruoti įmonę ar politinę organizaciją ir pan.), tai tradicinė rusų teisinė literatūra kaip tik priskiria procedūrinei administracinio proceso rūšiai.

Jeigu plačiau paanalizuotume įvairių administracinių ginčų dėl pažeistų asmens teisių nagrinėjimą, galėtume sudaryti tokią šių ginčų nagrinėjimo institucijų ir teisės aktų, reglamentuojančių jų veiklą, sistemą (atvirkštine seka):

- 1) aukščiausia administracinių ginčų nagrinėjimo institucija – administracinis teismas (Administracinių bylų teisenos įstatymas);
- 2) specialiosios administracinių ginčų ikiteisminio nagrinėjimo institucijos – administracinių ginčų komisijos, Mokestinių ginčų komisija, kitos institucijos (Administracinių ginčų komisijų įstatymas, Administracinių bylų teisenos įstatymas, Mokesčių administravimo įstatymas ir kt.);
- 3) viešojo administravimo institucijos – teritorinės muitinės, Muitinės departamentas, Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos ir kt. (Muitinės kodeksas, Mokesčių administravimo įstatymas, Valstybinio socialinio draudimo įstatymas, Viešojo administravimo įstatymas ir kt.).

Taigi asmenų skundų nagrinėjimas viešojo administravimo institucijose reglamentuojamas ne tik Viešojo administravimo įstatymu. Skirtumas tik tas, kad Muitinės kodekse, Mokesčių administravimo įstatyme, Valstybinio socialinio draudimo įstatyme iš esmės kalbama apie muitinės įstaigos, Valstybinės mokesčių inspekcijos, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos priimto ir viena ar kita forma įtvirtinto sprendimo apskundimą. Viešojo administravimo įstatyme kalbama apie asmens teisių pažeidimo apskundimą. Akivaizdu, kad ir vienu, ir kitu atveju esmė ta pati: viešojo administravimo institucija sprendžia klausimą dėl pažeistos asmens subjektinės teisės arba dėl be pagrindo uždėtos pareigos. Tikrai vienu atveju įstatymų leidėjas nustato priimto valdymo akto apskundimo ir jo teisėtumo patikrinimo tvarką, nevadindamas jos administracine procedūra, kitu atveju kalba apie bet kokį asmens

¹ Vienas naujausių pavyzdžių galėtų būti Žemės ūkio ministro 2002 m. balandžio 12 d. įsakymu Nr. 129 patvirtintos Ministerijos vykdomų programų subsidijuojamų priemonių įgyvendinimui skirtų lėšų administravimo taisyklės // Valstybės žinios. 2002. Nr. 40–1507.

² Mes neteigiame, kad tai blogai. Tai tik rodo, kad Lietuvos teisinė sistema tolsta Vakarų link, todėl mūsų teisininkams nebederėtų naudotis senais štapais.

teisės pažeidimo apskundimą, to pažeidimo ištyrimą ir sprendimo dėl to priėmimą, tai jau vadinamas administracine procedūra.

Negalima nepastebėti, kad pažodžiui aiškinant šias teisės normas pirmuoju atveju asmens teises bus pažeidęs viešojo administravimo subjektas savo sprendimu, veiksmu ar neveikimu, o antruoju atveju asmens teises gali pažeisti bet kas, jeigu tokios pažeistos teisės apsauga yra administracinės procedūros atliekančios viešojo administravimo institucijos kompetencija.

Tačiau čia turime daryti vienareikšmę išvadą – jeigu tokio klausimo sprendimas yra viešojo administravimo institucijos kompetencija, vadinasi, šis klausimas taip pat yra susijęs su sprendimais, veiksmais ar neveikimu viešojo administravimo srityje.

Natūraliai kyla kitas klausimas: ar vien dėl to asmens kreipimasis, jo priėmimas institucijoje ar įstaigoje, tokio kreipimosi nagrinėjimas ir sprendimo priėmimas yra kitokios prigimties ir turi būti nagrinėjamas kita, kažkokia ypatinga tvarka? Atsakymas paprastas ir logiškas – žinoma, kad ne!

Prisiminkime būdingus teisinio proceso požymius. Visiškai akivaizdu, kad ir vienoje, ir kitoje ginčo nagrinėjimo tvarkoje jie yra. Ir vienu, ir kitu atveju kompetentingas subjektas teisės aktų nustatyta forma sprendžia konkrečią individualią bylą, taiko teisės normą, priimdamas atitinkamą sprendimą, sukeltą asmenims tam tikrus teisinius padarinius.

Iš pateiktų pavyzdžių matyti, kad įstatymų leidėjas teisinę sąvoką vartoja nenuosekliai. Pirmuoju atveju ginčo nagrinėjimą viešojo administravimo institucijoje, paskui – administracinių ginčų komisijoje ar kitoje minėtoje specialioje ikiteisminėje institucijoje, nuosekliai galintį persikelti į procesą administraciniame teisme (pvz., mokestinis ginčas, pirma, nagrinėjamas centrinio mokesčių administratoriaus, paskui – Mokestinių ginčų komisijoje ir, pagaliau, – administraciniame teisme), be didesnių diskusijų vadina administracinių ginčų nagrinėjimo procesu. Tačiau savo esme visiškai identiškas procesas nagrinėjant asmens prašymą dėl pažeistos teisės viešojo administravimo institucijoje pagal Viešojo administravimo įstatymą vadinamas administracine procedūra.

Tad jeigu tarp šių tvarkų nėra esminio turinio skirtumo, vadinasi, ir vieną, ir kitą teisinę ginčo nagrinėjimo formą pagrįstai galima vadinti vienu – administracinio proceso vardu.

Turbūt nesuklysimė, kad šių žodžių (*procesas* ir *procedūra*) vartojimo painiavą lėmė pažodinis vertimas iš anglų kalbos (kaip atsitiko, pvz., *viešojo administravimo sąvokai*). Kaip žinome, bendrosios teisės tradicija paremtai sistemai apskritai nebūdinga turėti kodifikuotus teisės aktus (įskaitant ir administracinį kodeksą), šios tradicijos šalyse nėra specializuotų teismų „valdžios darbams“ (anot M. Römerio), valstybės institucijų, įstaigų ir tarnautojų teisinis statusas daugeliu aspektų dažniausiai reglamentuojamas panašiai kaip ir privačiame sektoriuje. Todėl bendrosios teisės tradicijos šalyse akivaizdžiai išskiriami įprastiniai teisiniai procesai (baudžiamasis ir civilinis). Teisės aktai, taip pat ir versti iš kitų kalbų, reglamentuojantys viešojo sektoriaus subjektų veiklą, šiose šalyse vadinami administracinės procedūros aktais, įstatymais, kodeksais ir pan. [29, p. 569, 598; 27, p. 421–1389].

Tačiau akivaizdu ir kita kas. Bendrosios teisės tradicijos šalyse nėra esminio sąvokų *procesas* ir *procedūra* skirtumo. „Teisės žodynas“, išleistas Oksforde ir Niujorke, procedūrą apibūdina kaip formalius, oficialius būdus (metodus), kuriais yra vadovaujama byloje, o procesą – kaip procedūrą teisme [14, p. 358]. Kitaip sakant, apibrėžiama *idem per idem*.

Tačiau būtent tokia ir yra minėtųjų žodžių, atėjusių pas mus iš lotynų kalbos, kilmė. Žodis *prōcēdo* (*prō+cēdo*) verčiamas į lietuvių kalbą taip: (1) išeiti į priekį, (2) eiti (žengti) pirmyn, (6) tęstis, trukti [4, p. 689]. Lotynų kalbos žodis *prōcessus* aiškinamas per jau minėtą žodį *prōcēdo* ir verčiamas į lietuvių kalbą kaip žengimas į priekį, judėjimas pirmyn; eiga, procesas [4, p. 690].

Lygiai taip pat šių žodžių tarpusavio santykį aiškina ir „Dabartinės lietuvių kalbos žodynas“ [2, p. 623].

Šiame kontekste paminėtina kontinentinės Europos valstybė, turinti gana gerai išplėtotą administracinio proceso doktriną – Vokietija, 1976 m. gegužės 25 d. priėmusi specialų įstatymą (su vėlesniais pakeitimais), kuriame gana išsamiai reglamentuoti mūsų aptariamai klausimai. Į lietuvių kalbą šio kodekso pavadinimas verstinas kaip Administracinio proceso

įstatymas (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). Pagal savo apimtį ir struktūrą jį galima būtų pavadinti ir Administracinio proceso kodeksu. Minėtojo įstatymo 9 straipsnyje įtvirtintas administracinio proceso apibrėžimas: „šio įstatymo prasme administracinis procesas apibūdinamas kaip į išorę nukreipta valdžios įstaigų veikla, kuria siekiama ištirti aplinkybes, paruošti ir išleisti administracinį aktą arba sudaryti viešosios teisės reguliavimo srities sutartį; administracinis procesas užbaigiamas išleidžiant administracinį aktą arba sudarant viešosios teisės reguliavimo srities sutartį“¹.

Šiame apibrėžime suformuluotas klasikinis administracinio proceso apibrėžimas. Tačiau nei nurodytame straipsnyje, nei kitur žodis *procedūra* neminimas.

Visi išvardyti argumentai leidžia daryti šias išvadas:

- 1) kategorijos „administracinė procedūra“ ir „administracinis procesas“ dažniausiai vartojamos kaip sinonimai apibūdinti tam pačiam reiškiniui;
- 2) kai kada procesas aiškinamas kaip tam tikros procedūros, t. y. kaip tam tikra proceso, kaip reiškinio, vidinė dinamika;
- 3) administracinės procedūros sąvoką apibrėžti vidinės administracinio proceso struktūros daliai vartoja tik rusų teisinė doktrina;
- 4) Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo analizė neleidžia teigti, kad jis administracinę procedūrą išskiria kaip vieną administracinio proceso rūšių ir ją specialiai reglamentuoja;
- 5) vadinasi, nėra nei kalbinio, nei teisinio pagrindo vadinti kurią nors vieną administracinio proceso rūšių administracine procedūra (ar administracinėmis procedūromis); šios dvi sąvokos (administracinis procesas ir administracinė procedūra) vartotinos kaip sinonimai; sąvoka administracinė procedūra gali būti vartojama tam tikram dinaminiam administracinio proceso aspektui pabrėžti.

2. Administracinė jurisdikcija ir administracinis procesas

Kita kategorija, nė kiek ne rečiau vartojama tiek administracinės teisės teoretikų, tiek praktikų, yra *administracinė jurisdikcija*. Nėra vienos nuomonės, kas sudaro jos turinį. Nesi- ginčijama tik dėl vieno – *a priori* sutinkama, kad apskritai administracinės jurisdikcijos turinio apibūdinimas pagrįstas pačiu bendriausiu teisiniu teismo procesinės veiklos supratimu. Tokio supratimo pagrindas yra teismo valdžios funkcinė kompetencija nagrinėti ir spręsti ginčus dėl materialinės teisės normos taikymo, vertinti asmenų elgesį, o jį įvertinus neigiamai – taikyti įstatymo numatytas teisinės prievartos priemones. Taip pasireiškia bendrosios kompetencijos teismų, nagrinėjančių įvairias bylas, o pastaruoju metu – ir administracinių teismų, nagrinėjančių administracines bylas, veikla.

Žodis *jurisdikcija* kilęs iš lotynų kalbos žodžių *jus* arba *iūris* (teisė) ir *dīco* arba *dictio* (~tartis, tarimas). Pažodžiui tai būtų galima versti kaip teisės sakymą.

Žodynuose verčiant iš lotynų į lietuvių kalbą žodis jurisdikcija suprantamas dvejopai: pirma, kaip civilinė teisena, civilinės bylos nagrinėjimas, antra – kaip institucijos, įstaigos ar asmens kompetencija [4, p. 464].

Anglų kalbos aiškinamasis žodynas jurisdikcijos sąvoką apibūdina taip: jurisdikcijos terminas apima įvairių rūšių teisinius veiksmus. Tai yra teismo valdžia (galia) išspręsti klausimą dėl pažeidimo, padaryti teismo procesą subjektui ar jų grupei. Jurisdikcija apibrėžia teismo galią tirti faktus, pritaikyti įstatymą, priimti sprendimą ar nuosprendį. Jurisdikcija reiškia, kad teismas yra kompetentingas spręsti tam tikros rūšies bylas, t. y. apibūdina klausimo išsprendimą teisme [15, p. 595].

Panašiai jurisdikcijos sąvoką aiškina ir vokiečių teisinė doktrina: joje jurisdikcijos samprata apibrėžiama kaip galia vykdyti teisingumą, egzistuojanti greta įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių ir pagal valdžių padalijimo principą esanti teisėjams patikėta valstybės valdžios dalis [17, p. 71; 16, p. 321, 473, 474, 940].

¹ Autoriaus laisvas vertimas iš: *Verwaltungsverfahrensgesetz // BGBl. I S. 1253; BGBl. I S. 2002.*

Iš šių argumentų darytina išvada, kad Vakarų teisės tradicijoje jurisdikcija suprantama kaip civilinės bylos nagrinėjimas teisme arba bent jau kaip teismo teisė spręsti bylas ir priimti atitinkamus sprendimus.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad teisingumą Lietuvoje vykdo tik teismai. Vadinas, kalbėdami apie teismų veiklą, pagrįstai galime sakyti, kad teismų procesas yra jurisdikcinis.

Kiek kitaip žodis *jurisdikcija* aiškinamas toje teisinėje doktrinoje, nuo kurios Lietuvos teisė sparčiai tolsta – t. y. Rusijos. Iš esmės tokios pat nuostatos laikosi ir nemažai Lietuvos teisininkų.

Rusijoje išleistas „Didysis teisės žodynas“ jurisdikciją apibūdina taip: tai įstatyme (ar kitame norminiame akte) numatyta visuma atitinkamų valstybės organų įgaliojimų spręsti teisinius ginčus ir teisės pažeidimų bylas, t. y. vertinti asmens arba kito teisės subjekto veiksmus jų teisėtumo požiūriu, taikyti teisės pažeidėjams juridines sankcijas. Kita šiame žodyne nurodyta to paties žodžio reikšmė yra santykių sritis, kuriai skirti išvardytieji įgaliojimai (kitais tariant – atitinkamo subjekto kompetencija) [20, p. 783].

Rusijos administracinės teisės teoretikai teigia, kad vykdomosios valdžios institucijos (pareigūnai) iš esmės atlieka panašaus pobūdžio ir paskirties veiksmus kaip ir teismo proceso metu. Pagal funkcinę kompetenciją vykdomosios valdžios institucijos (pareigūnai) turi teisę, o daugeliu atvejų ir privalo: (1) nagrinėti ir spręsti individualius ginčus, kurie pagal savo pobūdį yra administraciniai teisiniai ginčai; (2) sprendžiant juos savarankiškai vertinti viešojo administravimo santykių dalyvių veiksmų teisėtumą, o prireikus – (3) taikyti teisinės – dažniausiai administracinės arba tarnybinės atsakomybės priemones. Dar kiti autoriai prie šios proceso rūšies siūlo priskirti ir kitų administracinės prievartos priemonių taikymo tvarką [18, p. 381–386, 404–418; 19, p. 304–308; 21, p. 164–166, 168–173].

Su tokia nuostata galima sutikti tik iš dalies, t. y. tik su tam tikromis išlygomis.

Manytume, kad administracinio proceso skirstymas tik į administracinę procedūrą ir administracinę jurisdikciją yra per daug šabloniškas ir per siauras. Jokiu būdu negalima sutikti su tuo, kad įvairių valstybės valdymo srityje kylančių ginčų sprendimas ir, pavyzdžiui, administracinių nuobaudų skyrimas yra toks pat procesas.

Administracinės atsakomybės taikymas yra baudžiantis, represinis procesas, labai artimas baudžiamajam¹, jo metu taikomos atitinkamos sankcijos ir teisinio santykio dalyviai verčiami paklusti nustatyta tvarkai. Tam pritaria ir Lietuvos įstatymų leidėjas, naujojoje Administracinių bylų teisenos įstatymo redakcijoje išskirdamas specialų aštuoniolikąjį skirsnį, skirtą administracinės teisės pažeidimų byloms nagrinėti [24].

Be to, administracinės atsakomybės taikymo procese nėra jokio ginčo. Yra nusižengimą padaręs asmuo ir institucija (pareigūnas), taikantys poveikio priemones. Taigi šie santykiai tam tikra prasme yra vienos krypties. Jeigu teisės pažeidėjas nesutinka su paskirta administracine nuobauda, jis gali nutarimą apskųsti administracinės justicijos vykdytojams nustatyta tvarka. Tačiau ir čia nėra koks nors nuobaudą skyrusios institucijos ir nubaustojo asmens ginčas, o tik tam tikra apeliacija dėl paskirtos atsakomybės priemonės teisėtumo, pagrįstumo arba jos dydžio. Panašiai yra ir taikant baudžiamąją atsakomybę. Skirtumas tik tas, kad pastarąją gali taikyti išimtinai tik teismas.

Vadinas, norėdami procesą, kurio metu valstybės valdymo institucijos, įstaigos, pareigūnai, kitos kvaziteisminės institucijos sprendžia ginčus dėl teisės ar taiko atitinkamas administracinės prievartos priemones, vadinti jurisdikciniu, turime padaryti keletą preliminarių išlygų.

Visų pirma diskutuotina, kas yra teisingumo vykdymas ir kas gali tai daryti. Tokiu atveju neišvengiamai atsiremsime į jau minėtą Konstitucijos 109 straipsnio nuostatą. Čia tikty pasakyti, kad nereikėtų pervertinti vienos ar kitos Konstitucijos normos pažodinio teksto. Konstitucija yra gyva tiek, kiek ji aiškinama ir taikoma dinamiškai atkūrusios nepriklausomybę valstybės raidai.

Be abejo, niekas nesiginčys, kad baudžiamosiose bylose teisingumą tikrai vykdo tik teismai. Tačiau kyla pagrįstas klausimas, kuo skiriasi teisingumo vykdymas administracinės

¹ Tokios nuomonės laikosi ir Europos žmogaus teisių teismas. Plačiau apie tai – [1, p. 330–331].

teisės pažeidimo byloje, kai apylinkės teismo teisėjas pažeidėjui skiria nuobaudą už nedidelį chuliganizmą (esant tam tikrų sunkinančių aplinkybių), nuo tokio pat veiksmo, kai už tą pačią veiką (tik nesant minėtų sunkinančių aplinkybių) administracinę nuobaudą skiria policijos komisaras?

Labai panaši situacija matyti ir administracinio ginčo byloje, pavyzdžiui, nagrinėjant mokestinę bylą. Visų pirma skundas dėl patikrinimo akto ir jo įpareigojimų paduodamas centriniam mokesčio administratoriui, t. y. Valstybinei mokesčių inspekcijai prie Finansų ministerijos. Jeigu pareiškėjas su šios ginčo ikiteisminio nagrinėjimo institucijos sprendimu nesutinka, gali jį apskųsti kitam kvaziteismui – Mokestinių ginčų komisijai prie Vyriausybės. Toliau sprendimas gali būti skundžiamas administraciniam teismui.

Visais šiais atvejais ginčą nagrinėjantys subjektai taiko tą pačią (ar tas pačias) teisės normą, o kiekvienos iš ginčo ikiteisminio nagrinėjimo institucijų sprendimas, jeigu jis toliau nebus skundžiamas, turės šalims tokią pačią galią, kaip ir teismo sprendimas.

Vadinasi, šiuo atveju negalime nekonstatuoti tam tikro kvaziteisingumo vykdymo ir atitinkamo teisingumo akto priėmimo.

Šitaip vertindami administracinių ginčų nagrinėjimą ir administracinės atsakomybės priemonių taikymą galime sutikti su tuo, kad šie procesai yra jurisdikciniai. Tačiau, mūsų nuomone, jokių būdu negalima teigti, kad visi tokio pobūdžio veiksmai yra vienos rūšies vadinamasis jurisdikcinis procesas.

Šiai išvadai pagrindą duoda tokio proceso šalių teisinės padėties ypatumai, skirtingi procesinių santykių dalyviai, pati procesinių veiksmų atlikimo tvarka ir kt.

Ginčai dėl pažeistos ar tariamai pažeistos teisės nagrinėjami ne tik administraciniame teisme, bet ir daugybėje ikiteisminio nagrinėjimo subjektų: viešojo administravimo institucijose, administracinių ginčų komisijose, Mokestinių ginčų komisijoje ir kitose analogiškose žmogaus teisių gynimo įstaigose. Nagrinėjant administracinį ginčą procesas yra daugiau ar mažiau rungtyniškas, savo esme labiau artimas civiliniam.

Administracinių nuobaudų skyrimo procesas reglamentuotas Administracinių teisės pažeidimų kodekso ir kitų įstatymų (Mokesčių administravimo, Konkurencijos, Produktų saugos, Alkoholio kontrolės, Tabako kontrolės ir t. t. – iš viso apie dvidešimtyje). Minėta, kad šis procesas yra prievartos priemonės taikymo procesas ir kalbėti apie visišką procesinę šalių lygybę būtų ne visai teisinga. Administracinės teisės pažeidimo bylos iškėlimas, tyrimas, nuobaudos rūšies ir dydžio parinkimas, jos vykdymas ir daugybė kitų dalykų yra, viena vertus, kompetentingų valstybės institucijų, jų pareigūnų prerogatyva, antra vertus – ir pareiga reaguoti, kad būtų atkurta (anot prof. A. Vaišvilos) teisių ir pareigų pusiausvyra.

Kitų administracinės prievartos priemonių taikymo procesas taip pat turi savo specifiką. Kitos (prevencinės, kardomosios, įskaitant ir administracinio proceso užtikrinimo) administracinės prievartos priemonės taikomos skirtingais pagrindais, neretai ir nepadarius jokie teisės pažeidimo, tačiau siekiant užkirsti jam kelią arba apsaugoti žmones nuo neigiamų padarinių (avarijų, gamtos kataklizmų, užkrečiamųjų ligų ir pan.). Čia taip pat pasireiškia valstybės institucijų ir pareigūnų valdžios veikla, tačiau tais atvejais, kai patiriantis prievartą asmuo nėra padaręs jokie teisės pažeidimo, tai turi būti itin griežtai ir detalčiai reglamentuota aukščiausios juridinės galios teisės aktais.

Pagaliau procesą specialiuose teismuose, skirtuose nagrinėti ginčams dėl teisės viešojo administravimo srityje, t. y. administraciniuose teismuose, teisės doktrinoje priimta vadinti *administracine justicija*. Tai valstybinio valdymo srities teisės aktų (norminių ir teisės taikymo), viešojo administravimo subjektų veiksmų ar neveikimo teisėtumo tikrinimo procesas.

Išvardyti argumentai leidžia daryti šias išvadas:

Administracine jurisdikcine veikla galima laikyti tuos administracinius procesus, kurių metu yra nagrinėjami ginčai dėl teisės viešojo administravimo srityje, taikoma administracinė atsakomybė arba kitos administracinės prievartos priemonės.

Tai reiškia, kad administracinės jurisdikcijos terminu galima apibūdinti tam tikrą grupę panašiais bruožais pasižyminčių administracinių procesų, tačiau nėra jokio pagrindo šiuo terminu vadinti kurią nors vieną iš administracinio proceso rūšių – tai būtų neleistinai siauras administracinio proceso (bendriausia prasme) supratimas.

3. Administracinis procesas ir administracinė teiseną

Dar vienas gana aktualus administracinio proceso teorinių diskusijų klausimas yra administracinės teisenos samprata, taip pat administracinio proceso ir administracinės teisenos santykis.

Kas yra administracinė teiseną? Iš kokio žodžio kildintina ši sąvoka, koks jos turinys?

Atsakymai į šiuos klausimus taip pat gali būti skirtingi. Nors publikuotų teorinių samprotavimų šia tema neteko aptikti, administracinės teisės teoretikų ir praktikų diskusijose galima išgirsti tokių samprotavimų:

- 1) administracinė teiseną yra tai, ką ja vadina įstatymų leidėjas – tai administracinės teisės pažeidimų bylų teiseną (Administracinių teisės pažeidimų kodeksas) ir administracinių bylų nagrinėjimo administraciniame teisme teiseną (Administracinių bylų teisenos įstatymas);
- 2) teiseną apskritai kilusi iš žodžio teisti, teismas, vadinasi, šiuo žodžiu galima vadinti teismo procedūras (pvz., civilinė teiseną, ginčo teiseną ir pan.);
- 3) administracinė teiseną yra administracinio proceso dalis, jungianti vienarūšius arba artimus savo esme procesinius veiksmus. Šios koncepcijos šalininkai administracine teiseną vadina teisės normomis sureguliuotą procesinių veiksmų atlikimo tvarką, skirtą teisėtai ir objektyviai nagrinėti ir išspręsti bendro dalyko siejamas individualias administracines bylas.

„Dabartinės lietuvių kalbos žodynas“ teiseną apibūdina taip: tai bylų nagrinėjimo tvarka [2, p. 837]. Žodyne nekomentuojama, apie kokias bylas ir apie kokią tvarką kalbama.

Profesorius Valentinas Mikelėnas, kalbėdamas apie civilinį procesą, teigia, kad teiseną – tai speciali civilinių bylų nagrinėjimo tvarka, taikoma vienodos materialinės teisinės prigimties civilinių bylų visumai [5, p. 32]. Pasak jo, skiriama:

- 1) ieškininė teiseną <...>;
- 2) teiseną bylų, kylančių iš viešosios – konstitucinės, administracinės, finansų teisės normų reguliuojamų teisinių santykių (administracinės justicijos vykdymas tuo metu, kai buvo rašomos šios mintys, nuo civilinio proceso dar nebuvo atskirtas – *autorias pastaba*);
- 3) ypatingoji (arba ne ginčo) teiseną, kai bylos nagrinėjamos nesant ginčo dėl teisės [5].

Plėtojantis civilinio proceso sistemai, ypač įsigaliojus naujam Civilinio proceso kodeksui,¹ civiliniame procese atskirų teisenų žymiai padaugės.

Kiek kitaip teisenos sąvoką yra interpretavęs Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Štai šio teismo teiginiai: „teisinėje valstybėje iš sandorių kylantys ginčai sprendžiami civilinės teisenos tvarka“ (1994 m. sausio 19 d. nutarimas), „tarp šalių kilę ginčai dėl nuomos sutarties ir jos sąlygų nagrinėtini civilinės teisenos tvarka“ (1994 m. gegužės 27 d. nutarimas), „įstatymas suteikia <...> asmeniui teisę kreiptis su ieškiniu į teismą, kad jis civilinės teisenos tvarka spręstų jo prašymą dėl gyvenamojo namo (arba jo dalies), kuris yra perleistas nuosavybėn fiziniams asmenims, grąžinimo“ (1994 m. birželio 15 d., 1994 m. spalio 19 d. nutarimai) [30] ir kt.

Iš šių citatų ir iš šiuose (taip pat čia nepaminėtuose) nutarimuose iškeltų klausimų bei atsakymų į juos pobūdžio akivaizdu, kad Konstitucinis Teismas civilinės teisenos sąvoką vartoja apibūdinti civilinei procesinei ginčo nagrinėjimo tvarkai, pabrėždamas jos skirtingumą nuo administracinės teisinės ginčo nagrinėjimo tvarkos. Tai reiškia, kad Konstitucinis Teismas teisenos sąvoką vartoja kaip proceso sąvokos sinonimą.

Atrodo, kad toks teisenos supratimas yra per platus teisinės doktrinos požiūriu. Jis gali būti pateisinamas tik tam tikram atskiros proceso rūšies aspektui atskleisti, kaip tik to ir siekė Konstitucinis Teismas, priimdamas minėtus nutarimus. Nagrinėjamu klausimu teisingesnė atrodytų prof. V. Mikelėno nuostata, kurią perfrazavus būtų galima suformuluoti taip: teiseną

¹ Valstybės žinios. 2002. Nr. 36–1340.

yra tam tikrų bylų nagrinėjimo tvarka, taikoma vienodos materialinės teisinės prigimties bylų visumai.

Čia turėtume daryti vieną išlygą, reikšmingą administraciniam procesui kaip visumai. Administracinės bylos negalima suprasti lygiai taip pat (išskyrus, žinoma, administracinio teismo bylas), kaip ji suprantama civiliniame ar baudžiamajame procese. Administracinė byla nebūtinai yra tokia pat, kaip ikiteisminio tyrimo institucijos ar teismo užvesta ir daugybe formalių požymių pasižyminti baudžiamoji ar civilinė byla.

Minėjome, kad administracinis procesas jokių būdu netapatintinas vien su administracinių nuobaudų skyrimu ar administracinių teismų veikla.

Administracinė procesinė veikla reglamentuojama administracinės teisės normomis ir įgyvendinama per administracinius teisinius santykius. Administracinis procesas, peržengiantis teisės normos ribas, kaip teisinė kategorija neegzistuoja. Įvairūs materialinio techninio ir organizacinio pobūdžio veiksmai, neturintys teisinės formos, administraciniam procesui nepriskirtini.

Dažniausiai administracinis procesas tikrovėje pasireiškia kompetentingoms vykdomosios valdžios institucijoms (pareigūnams) išleidžiant (priimant) ne norminio pobūdžio, o individualius teisės taikymo aktus. Priimant tokius aktus administracinės teisės normos taikomos konkrečioje situacijoje arba konkrečiam asmeniui. Taigi taip išsprendžiamos įvairios individualios valstybės valdymo srities bylos. Nuo šių individualių bylų pobūdžio priklauso, ar bus įgyvendinta materialiosios administracinės teisės normos dispozicija arba sankcija.

Taigi administracinio proceso pagrindą sudaro būtent individualios bylos. Teisės normų nuostatos realiame gyvenime įgyvendinamos per konkrečius atitinkamų institucijų, įstaigų, pareigūnų sprendimus ir veiksmus, susijusius su individualiais realaus gyvenimo faktais (pvz., su administracinio nusižengimo faktu, licencijos verstis alkoholio prekyba išdavimo faktu, leidimo išduoti ginklą savigynai faktu ir pan.).

Individualią administracinę bylą galima apibūdinti kaip valstybės valdymo srities klausimą, kuriam spręsti reikia:

- a) taikyti administracinės teisės normas,
- b) atlikti kompetentingų vykdomosios valdžios institucijų (pareigūnų, kitų valstybės tarnautojų) tvarkomojo pobūdžio veiksmus.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad dalis procesinių veiksmyų gali būti atlikti ir neišleidžiant individualių teisės taikymo aktų. Tokių veiksmyų pavyzdys gali būti kai kurių administracinių bylų procesą užtikrinančių priemonių taikymas (administracinis sulaikymas), kitų administracinės prievartos priemonių taikymas (pvz., apribojama asmenų galimybė patekti į tam tikras teritorijas dėl stichinės nelaimės ir pan.).

Vadinasi, administracinis procesas gali būti apibūdinamas ir kaip administracinio proceso teisės normų reglamentuota vykdomosios valdžios institucijų, įstaigų, pareigūnų, kitų valstybės tarnautojų veikla priimant valdymo srities teisės aktus ir kontroliuojant bei prižiūrint jų įgyvendinimą, nagrinėjant ir sprendžiant įvairaus pobūdžio individualias administracines bylas, atsirandančias valstybės valdymo srityje vykdomajai valdžiai įgyvendinant savo uždavinius ir funkcijas, taip pat tiriant šių subjektų veiksmyų ir priimtų teisės aktų teisėtumą.

Įstatymų leidėjas žodį *teisena* iš esmės vartoja dviem atvejais: pirma, juo Administracinių teisės pažeidimų kodekse vadinama bylų tyrimo, nagrinėjimo, nutarimų vykdymo tvarka; antra, visas procesas administraciniame teisme ir iš dalies ikiteisminio administracinių bylų nagrinėjimo institucijose reglamentuotas Administracinių bylų teisenos įstatymo. Šio įstatymo pavadinime žodis *teisena* vartojamas vienaskaita, vadinasi, anot įstatymų leidėjo, visas minėtasis procesas taip pat yra viena teisena.

Grįždami prie administracinės teisenos sampratos ir jos santykio su administraciniu procesu apskritai iš minėtųjų argumentų galėtume daryti išvadą, kad administracine teisena vadintina administracinių bylų nagrinėjimo tvarka, taikoma vienodos materialinės teisinės prigimties bylų visumai. Vadinasi, teisiniai santykiai, atsirandantys nagrinėjant vienodos materialinės teisinės prigimties bylas, turi bendrų arba artimų bruožų, leidžiančių juos suskirstyti į tam tikras grupes.

Analizuojant teisinius santykius, susiklostančius padarius administracinės teisės pažeidimą, akivaizdu, kad jie turi specifinių bruožų, palyginti su kitais viešojo administravimo santykiais. Visų pirma įstatyme detalai apibrėžti šių santykių dalyviai, jų teisinė padėtis, minėtų santykių atsiradimo, pasikeitimo bei pabaigos pagrindai ir pan. Be to, teisiniai padariniai, atsirandantys kaip šių santykių rezultatas, taip pat yra specifiniai. Vadinasi, viso administracinio proceso atžvilgiu administracinės teisės pažeidimų bylų tyrimo, nagrinėjimo ir nutarimų vykdymo tvarka atitinka požymius to, ką esame susitarę vadinti teiseną.

Detaliau analizuodami administracinės teisės pažeidimų bylų teisenos metu susiklostančius santykius galime pastebėti, kad tarpusavyje juos galima grupuoti į dar mažesnes grupes pagal dar artimesnius savo esmę šių santykių požymius. Tai reiškia, kad santykiai, atsirandantys iškeliant, tiriant administracinės teisės pažeidimo bylą ir procesiškai įforminant tyrimo rezultatus, skiriasi nuo santykių nagrinėjant administracinės teisės pažeidimo bylą bei priimant joje procesinį sprendimą, o šie savo ruožtu skiriasi nuo santykių tą sprendimą vykdančių. Todėl matyt nesuklystume sakydami: administracinės teisės pažeidimo tyrimo teiseną, tokios bylos nagrinėjimo teiseną, kardomųjų ir procesą užtikrinančių prievartos priemonių taikymo teiseną, administracinių nuobaudų vykdymo teiseną ir pan.

Kiek kitaip yra analizuojant Administracinių bylų teisenos įstatymą. Iš pavadinimo turėtų reikšti, kad visa, kas reglamentuota šiuo įstatymu, yra administracinių bylų teiseną. Tačiau šis įstatymas reguliuoja tik administracinių ginčų nagrinėjimą, taip pat administracinės atsakomybės priemonių taikymo teisėtumo ir pagrįstumo tikrinimą. Visos kitos administracinės bylos, kuriose nesvarstomas ginčas arba kuriose netaikomos prievartos priemonės, t. y. tos, kuriose pozityviai taikoma teisės norma, tikrai nepriklauso minėto įstatymo reguliavimo sričiai.

Vadinasi, galima kalbėti apie įstatymą, reglamentuojantį bylų nagrinėjimo administraciniame teisme procesą.

Tvarka, Administracinių bylų teisenos įstatyme nustatyta įvairių kategorijų byloms nagrinėti, nėra vienoda. Visų pirma (šalia bendrosios dalies) yra nuostatos, taikytinos paduodant skundą ir nagrinėjant jį įprasta tvarka (įstatyme pavadinta *Bendrajai administracinių bylų teiseną*) [24]. Greta to, įstatyme atskirai reglamentuoti pareiškimų ištirti norminių administracinių aktų teisėtumą nagrinėjimo tvarkos ypatumai, skundų dėl rinkimų ar referendumo įstatymų pažeidimų, taip pat skundų dėl administracinės teisės pažeidimų bylų nutarimų nagrinėjimo tvarka [24]. Pagal kitus požymius galima išskirti skirtingą proceso reglamentavimą pirmosios ir antrosios instancijų teismuose, taip pat proceso atnaujinimo tvarką.

Kiekviena iš minėtųjų bylų nagrinėjimo administraciniame teisme proceso dalių daugiau ar mažiau atitinka požymius, būdingus apibūdinant tą dalį kaip atskirą administracinio teismo teiseną. Šiuo požiūriu minėtas įstatymas labai panašus į Civilinio proceso kodeksą, ypač į naujai priimtąjį.

Dar kitokie teisiniai santykiai susiklosto vadinamajame didžiajame viešojo administravimo bloke, t. y. pozityviai taikant teisės normas: išduodant licencijas, vykdančias valstybės tarnybos konkursus, registruojant įmones, priimančias kitokius viešojo administravimo aktus. Visų pirma minėtieji santykiai iš esmės skiriasi nuo negatyvaus teisės taikymo metu susiklostančių santykių. Antra, visi jie turi bendrų bruožų, kurias apibendrinus galima būtų tokius santykius reglamentuoti vienu teisės aktu (Administracinio proceso (ar Administracinės veiklos) įstatymu kaip Vokietijoje, arba Administracinio proceso kodeksu kaip Lenkijoje [26]). Trečia, visus juos pagal jų materialinę teisinę prigimtį taip pat galima grupuoti, vadinant šias grupes atitinkama teiseną (pvz., licencijų išdavimo teiseną, juridinę reikšmę turinčių faktų registravimo teiseną ir pan.).

Iš visų šių argumentų galima daryti tokias išvadas:

Administracinio proceso pagrindą sudaro individualios bylos. Teisės normų nuostatos realiaje gyvenime dažnai įgyvendinamos per konkrečius atitinkamų institucijų, įstaigų, pareigūnų sprendimus ir veiksmus, susijusius su individualiais realaus gyvenimo faktais.

Teisiniai santykiai, atsirandantys nagrinėjant vienodos materialinės teisinės prigimties bylas, turi bendrų arba artimų bruožų, leidžiančių juos suskirstyti į tam tikras grupes. Admi-

nistracine teise, kaip sudėtine administracinio proceso dalimi, vadintina administracinių bylų nagrinėjimo tvarka, taikoma vienodos materialinės teisinės prigimties bylų visumai.

Administracinių bylų nagrinėjimo administraciniame teisme procesas, dar kitaip vadinamas administracine justicija, susideda iš kelių savarankiškų teisenų. Tai reiškia, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo pavadinimas nėra teisiškai tikslus, todėl atitinkamai koreguotinas.

Išvados

Administracinis procesas – tai kompetentingų valstybės institucijų, įstaigų, pareigūnų ar valstybės tarnautojų, turinčių valdžios įgaliojimus, veikla, atliekama teisės normų reglamentuota teisine forma, skirta spręsti viešojo administravimo srityje kylantiems klausimams, kurios metu taikomos teisės normos, o priimti sprendimai sukelia asmenims konkrečius teisinius padarinius.

Kategorijos „administracinė procedūra“ ir „administracinis procesas“ dažniausiai vartojamos kaip sinonimai apibūdinti tam pačiam reiškiniui.

Kai kada procesas aiškinamas kaip tam tikros procedūros, t. y. kaip tam tikra proceso, kaip reiškinio, vidinė dinamika.

Administracinės procedūros sąvoką apibrėžti vidinės administracinio proceso struktūros daliai vartoja tik rusų teisinė doktrina.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo analizė neleidžia teigti, kad įstatymų leidėjas administracinę procedūrą išskiria kaip vieną iš administracinio proceso rūšių ir ją specialiai reglamentuoja.

Vadinasi, nėra nei kalbinio, nei teisinio pagrindo vadinti kurią nors vieną administracinio proceso rūšių administracine procedūra (ar administracinėmis procedūromis); šios dvi sąvokos (administracinis procesas ir administracinė procedūra) vartotinos kaip sinonimai; sąvoka *administracinė procedūra* gali būti vartojama tam tikram dinaminiam administracinio proceso aspektui pabrėžti.

Vakarų teisės tradicijoje jurisdikcija suprantama kaip civilinės bylos nagrinėjimas teisme arba bent jau kaip teismo teisė spręsti bylas ir priimti atitinkamus sprendimus.

Administracine jurisdikcine veikla galima vadinti tuos administracinius procesus, kurių metu yra nagrinėjami ginčai dėl teisės viešojo administravimo srityje, taikoma administracinė atsakomybė arba kitos administracinės prievartos priemonės.

Administracinės jurisdikcijos terminu galima apibūdinti tam tikrą grupę panašiais bruožais pasižyminčių administracinių procesų, tačiau nėra jokio pagrindo šiuo terminu vadinti kurią nors vieną iš administracinio proceso rūšių – tai būtų neleistinai siauras administracinio proceso supratimas.

Administracinio proceso pagrindą sudaro individualios bylos. Dažnai teisės normų nuostatos realiame gyvenime įgyvendinamos per konkrečius atitinkamų institucijų, įstaigų, pareigūnų sprendimus ir veiksmus, susijusius su individualiais realaus gyvenimo faktais.

Teisiniai santykiai, atsirandantys nagrinėjant vienodos materialinės teisinės prigimties bylas, turi bendrų ar artimų bruožų, leidžiančių juos suskirstyti į tam tikras grupes. Administracine teise, kaip sudedamąja administracinio proceso dalimi, vadintina administracinių bylų nagrinėjimo tvarka, taikoma vienodos materialinės teisinės prigimties bylų visumai.

Administracinių bylų nagrinėjimo administraciniame teisme procesas, dar kitaip vadinamas administracine justicija, susideda iš kelių savarankiškų teisenų. Tai reiškia, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo pavadinimas nėra teisiškai tikslus, todėl atitinkamai koreguotinas.



LITERATŪRA

1. **Berger V.** Europos žmogaus teisių teismo jurisprudencija. – Vilnius: Pradai, 1997.
2. **Dabartinės** lietuvių kalbos žodynas. – Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1993.
3. **Glendon M., Gordon M., Osakwe Ch.** Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius: Pradai, 1993.
4. **Kuzavinis K.** Lotynų–lietuvių kalbų žodynas. – Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1996.
5. **Mikelėnas V.** Civilinis procesas. Pirmoji dalis. – Vilnius: Justitia, 1996.
6. **Mikelėnas V.** Civilinis procesas. Antroji dalis. – Vilnius: Justitia, 1997.
7. **Mikelėnienė D., Mikelėnas V.** Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. – Vilnius: Justitia, 1999.
8. **Riomeris M.** Administracinis teismas. – Kaunas: Valst. spaustuvė, 1928.
9. **Riomeris M.** Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. – Vilnius: Pozicija, 1994.
10. **Vaišvila A.** Teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000.
11. **Vilutis P.** Administracinė teisė (bendroji dalis). – Kaunas, 1939.
12. **Žilinskas D.** Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai aspektai // Jurisprudencija. 2000. T. 17 (9).
13. **Žilinskas D.** Administracinės teisės taikymas Lietuvos policijos veikloje: probleminis aspektas // Jurisprudencija. 2001. T. 23 (15).
14. **A Dictionary of Law / Fourth edition.** – Oxford–New York: Oxford University Press, 1997.
15. **Black's Law Dictionary / Abridged Sixth Edition.** – St. Paul: West Publishing Co, 1991.
16. **Creifelds C.** Rechtswörterbuch. 11 Auflage. – München: Beck, 1992.
17. **Deutsches Rechtslexikon.** 2 Auflage. – München: C. H. Beck, 1992. Band 2–3.
18. **Административное право / под ред. Ю. Козлова и Л. Попова.** – Москва: Юристъ, 2000.
19. **Бахрах Д.** Административное право России. – Москва: НОРМА, 2000.
20. **Большой энциклопедический словарь.** – Москва: ИНФРА-М, 1998.
21. **Овсянко Д.** Административное право. – Москва: Юристъ, 2000.
22. **Теория юридического процесса / под ред. В. Горшенева.** – Харьков: изд-во при Харьковском университете, 1985.
23. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija // Valstybės žinios. 1992. Nr. 33–1014; 1996. Nr. 64–1501, Nr. 122–2863.
24. **Lietuvos Respublikos** administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 13–308, Nr. 36–1067, Nr. 60–1955; 2000, Nr. 85–2566.
25. **Lietuvos Respublikos** viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 60–1945.
26. **Kodeks postępowania administracyjnego // Dz.U z dnia 28 marca 1980 r. Nr. 9 / Poz. 26.**
27. **Unites States Code / 1988 Edition.** – Washington, 1989. V.1.
28. **Verwaltungsverfahrensgesetz // BGBl. I S. 1253; BGBl. I S. 2002.**
29. **Administrative Justice in the European Democracies / edited by D. Galligan, R. Langan II, C. Nicandron.** – Budapest: COLPI / Oxford: Centre for Socio-Legal Studies University of Oxford, 1998.
30. **Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai ir sprendimai.** – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1994. T. 2, 3.



Probleme des Begriffes einiger Bestandteile des Verwaltungsverfahrens

Stasys Šedbaras

Rechtsuniversität Litauen

ZUSAMMENFASSUNG

Das Verwaltungsverfahren ist eine durch die rechtlich geregelte Form ausgeführte Tätigkeit der zuständigen staatlichen Behörden, Angestellten und Beamten, die der Lösung der Fragen der öffentlichen Verwaltung gewidmet ist, während derer die Rechtsnormen angewendet werden und die angenommenen Beschlüsse für die natürlichen und juristischen Personen bestimmte Rechtsfolgen verursachen.

Die Begriffe „Verwaltungsprozedur“ und „Verwaltungsverfahren“ werden meistens als Synonyme für die Kennzeichnung derselben Erscheinung gebraucht. Der Begriff „Verwaltungsprozedur“

kann man auch als Betonung der dynamischen Seite des Verfahrens benutzen.

Als Verwaltungsjurisdiktion können die Verfahren gekennzeichnet werden, während derer die Rechtsstreite im Bereich der öffentlichen Verwaltung gelöst werden, die Verwaltungsverantwortlichkeit bzw. andere Verwaltungszwangsmaßnahmen angewendet werden.

Die während der Lösung der gleichen Rechtssachen entstehenden Rechtsbeziehungen haben gemeinsame oder ähnliche Merkmale. Diese Merkmale geben die Möglichkeit, die erwähnten Rechtsbeziehungen auf bestimmte Weise zu gruppieren.

