

KAI KURIE ADMINISTRACINIO PROCESO SAMPRATOS ASPEKTAI

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 30 d.

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

S a n t r a u k a

Bet koks procesas yra sąmoningų arba nesąmoningų nuoseklių veiksmų ar įvykių, kuriais siekiama tam tikro rezultato arba kurie neišvengiamai jį sukelia, visuma; tai kokios nors veiklos vykdymo arba tam tikrų reiškiniių vyksmo tvarka.

Teisinis procesas yra tam tikra kompetentingo subjekto veiklos teisinė forma, kuria yra išnagrinėjama ir išsprendžiama konkreti teisinė byla.

Igyvendinant vykdomąją valdžią valstybės institucijoms, įstaigoms, valstybės tarnautojams tenka atlikti daugybę veiksmų ir priimti įvairiausių sprendimų, turinčių daugiau ar mažiau reglamentuotą teisinę formą ir visada sukeliančių tam tikrus teisinius padarinius.

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.

Įvadas

Temos aktualumas. Apie administracinį procesą pastaruoju metu kalbama vis dažniau. Tačiau šiuo klausimu negausu mokslinių publikacijų. Minėtini Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto doktoranto Dainiaus Žilinsko straipsniai, išspausdinti Lietuvos teisės universiteto mokslo darbų biuletenyje „Jurisprudencija“ [8, p. 108–115; 9, p. 148–161]. Tačiau kiti autoriai šia tema arba visai nerašo, arba vengia gilesnės administracinio proceso sampratos analizės. Štai 1996 m. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto docento Prano Petkevičiaus išleistoje knygelėje „Administracinė atsakomybė“ [6] beveik neskirta dėmesio administracinio poveikio priemonių taikymo procesui.

Lietuvą pasiekia kaimyninėje Rusijoje leidžiamos šios šalies autorių knygos, kuriose jau nemažai dėmesio skiriama ir administraciniam procesui [10; 11]. Tačiau pasikliauti vien rusiška literatūra negalima, nors prieš dešimt ar dvylika metų šios srities teisinis reglamentavimas buvo beveik identiškas. Lietuvos teisinė sistema padarė didelį kokybinį šuolį Vakarų teisės tradicijomis pagrįstos teisinės sistemos link. Jau daugiau kaip treji metai šalyje funkcionuoja specializuoti administraciniai teismai¹, priimtas Viešojo administravimo įstatymas, kurio tikslas – sudaryti būtinas teises prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitu-

¹ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos ir Administracinių teismų įsteigimo įstatymai buvo priimti 1999 m. sausio 14 d.; administraciniai teismai pradėjo savo darbą tų pačių metų gegužės mėn.

cijos nuostata, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, taip pat skatinti viešojo administravimo institucijų administracinius gebėjimus, didinti jų veiklos efektyvumą [16], sukurta ir funkcionuoja specialių ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų (dar kitaip vadinamų kvaziteismų) sistema¹.

Bet kurio teisinio proceso teisės normos, skirtos materialinės teisės normoms įgyvendinti, atlieka tam tikrą materialinės teisės „aptarnavimo“ funkciją. Vienokia ar kitokia forma įtvirtinta objektinė teisė savaime nesukuria tokios teisinės tikrovės, kurią sumodeliavo ir kurios siekia tos teisės normos leidėjas. Objektinės teisės norma turi būti įgyvendinta, turi sukurti konkrečių tarpusavio santykiu susijusių subjektų atitinkamas teises ir pareigas. Teisės normos leidėjo tikslas bus pasiektas tuomet, kai teisinių santykių dalyvių teisės ir pareigos bus, anot prof. A. Vaišvilos [7], subalansuotos. Jeigu ši pusiausvyra bus pažeista, jeigu kas nors įgys daugiau teisių negu vykdys jas atitinkančių pareigų, arba kas nors vykdys tik pareigas, negalėdamas naudotis jam teisės normomis nustatytais teisėmis, teisės normos leidėjo tikslas nebus pasiektas ir apie teisinės tvarkos buvimą nebus galima kalbėti. Toks teisių ir pareigų tarpusavio santykio disbalansas išderina ir pačią žmonių visuomenę, pakerta pasitikėjimą teise, savo valstybe. Todėl labai svarbu, kad žmonių bendruomenė, suorganizuavusi į valstybę, neleistų atsirasti minėtiems neigiamiems socialiniams reiškiniams, o atsiradus – ryžtingai atkurtų teisinę padėtį.

Tvarkant valstybės reikalus tam tikra dalis asmenų turi vienokius ar kitokius įgaliojimus kitų, taip pat ir jokiais tarpusavio ryšiais nesusijusių asmenų atžvilgiu. Šie įgaliojimai gali būti įgyjami ne kaip nors kitaip, o tik teisės normų nustatytais pagrindais ir tvarka.

Neretai teisės normų leidėjo tikslo iš viso negalima pasiekti be tam tikro kompetentingos valstybės institucijos, įstaigos ar pareigūno oficialaus sprendimo. Taip yra todėl, kad teisinėje valstybėje privačiame žmonių gyvenime asmeninei laisvei apibūdinti nepakanka pasakyti „leidžiama viskas, kas nedraudžiama“ (ši „filosofija“, beje, buvo įgijusi labai didelį populiarumą tuoj po nepriklausomybės atkūrimo). Nepapildę šios tezės kita – „jeigu tuo nėra neteisėtai ribojama kitų asmenų laisvė“, konstatuotume tą patį teisių ir pareigų disbalanso atvejį. Vadinasi, laisvė daryti visa tai, kas neuždrausta, gali būti tam tikra prasme ribojama ar, kitaip sakant, atitinkamai reguliuojama. Reguliavimo ribos numatomos įstatymuose ir kituose teisės aktuose. Vadinasi, turi būti kažkas, kas žmonių bendruomenės organizacijos, pavadintos valstybe, vardu nustatytų tuos apribojimus konkrečiam asmeniui, kad jie taptų pastarojo subjektinėmis pareigomis, taip pat kontroliuotų jų laikymąsi ir prireikus atkurtų pažeistą teisių ir pareigų pusiausvyrą.

Pagaliau žmonių bendruomenėje asmenys naudojami įvairiomis socialinėmis ir kitokiomis paslaugomis (bendraja prasme), kurias teikia tiek valstybė, tiek kiti subjektai. Neretai tokios paslaugos teikiamos ne visiems, o tik tam tikrus požymius turintiems ar konkrečius reikalavimus atitinkantiems asmenims. Vadinasi, turi egzistuoti kažkas, kas priimtų oficialų sprendimą, sukuriantį konkretaus asmens subjektyvias teises tais atvejais, kai jis pats vien teisės normų laikymusi, vykdymu ar naudojimu tokių teisių įgyti negali.

Visais išvardintais atvejais kalbame apie teisės normos taikymą kaip vieną iš jos įgyvendinimo formų. Teisės normą visada taiko įgalios valstybės institucijos, įstaigos ar jų pareigūnai, taip pat kiti įgaliojami subjektai. Teisės normos taikymas visada susijęs su asmenų, kuriems toks taikymas skirtas, teisinės padėties koregavimu. Vadinasi, teisinėje valstybėje turi būti nustatytos labai aiškios ir konkrečios taisyklės, kurių turi laikytis taikantysis teisės norma.

Viena svarbiausių tokių taisyklių – taikančiojo teisės normą veiksmų ir sprendimų teisėtumas. Apibrėžiant teisėtumo turinį teisinėje valstybėje nepakanka pasakyti, kad taikantysis teisę turi užtikrinti teisės viršenybės principo įgyvendinimą, griežtai laikytis įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimų. Labai svarbus ir kitas aspektas – kompetencijos arba įgaliojimų ribų klausimas. Tai ypač svarbu kalbant apie valstybės institucijas, įstaigas ir pareigūnus. Taikydami viešosios teisės normas šie asmenys turi laikytis esminio viešosios teisės principo:

¹ Administracinių ginčų komisijos, Mokestinių ginčų komisija, Seimo kontrolierių įstaiga ir jai savo esme artimos kitos žmogaus teisių gynimo institucijos (Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus, Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus įstaigos) ir pan.

jiems leidžiama tik tai ir tik tiek, kiek tiesiogiai numatyta jų kompetencijos ribas apibrėžiančiuose įstatymuose ir kituose teisės aktuose. Tai konstitucinis principas. Konstitucijoje, kalbant apie valstybės valdžią aukščiausiu lygiu vykdančių institucijų kompetenciją, pasakyta: valdžios galias riboja Konstitucija [14, 5 str. 2 d.]. Pratešiant šią mintį ir pritaikant ją visų valstybės institucijų, įstaigų ir kitų tarnautojų veiklai galima teigti: visų jų galias riboja Konstitucija, įstatymai ir jų pagrindu priimti kiti teisės aktai.

Kita svarbi teisės normos taikymo taisyklė, taip pat įtvirtinta Konstitucijoje – žmogaus, jo teisių, poreikių ir interesų prioritetas prieš valstybės interesus. Konstitucijoje šis principas įtvirtintas jau minėtame 5 straipsnyje ir skamba taip: valdžios įstaigos tarnauja žmonėms [14, 5 str. 3 d.]. Kalbant apie administracinį procesą su šiuo principu labai glaudžiai susijęs kitas, dar iš Romėnų teisės atėjęs principas – *audiatur et altera pars*!¹

Teisės taikymo aspektu tai, be kita ko, reiškia, kad turi būti aiškiai ir išsamiai reglamentuota tvarka, kuria pradedamas teisės taikymo procesas, ištiriamos visos reikalingos aplinkybės, išklausomos visos suinteresuotos šalys, priimamas ir paskelbiamas visiems suprantamas sprendimas, o kam nors iš suinteresuotų šalių nesutinkant su juo – garantuojamas nepriklausomas jo teisėtumo ir pagrįstumo patikrinimas. Nesilaikant arba nesant nustatytos tvarkos, kaip turi būti taikoma teisės norma, atsiranda potenciali galimybė pažeisti kurio nors iš šiame procese dalyvaujančių asmenų teises.

Vadinasi, taikant teisės normas labai svarbu nustatyti šio proceso tvarką ir tiksliai jos laikytis.

Šio straipsnio **tikslas**: atskleisti kai kuriuos administracinio proceso sampratos elementus, kurie sudarytų prielaidas suformuluoti administracinio proceso apibrėžimą.

Straipsnio **uždaviniai**: bendriausiais bruožais išanalizuoti administracinio proceso ir kitų teisinių procesų santykį, panašumus ir skirtumus;

Tyrimo objektas: Lietuvos ir užsienio šalių teisės aktai, kurių reguliavimo sritis – su administraciniu procesu tiesiogiai arba netiesiogiai susiję klausimai, taip pat dar negausūs praktinės patirties ir teisinės minties šaltiniai.

Tyrimo dalykas: teisiniai santykiai, susiklostantys administraciniame ir tradiciniuose (baudžiamajame, civiliniame) procesuose, jų ypatumai, leidžiantys juos tarpusavyje grupuoti.

Tyrimo metodika: įvairių teisės normų teksto lyginamoji ir sisteminė analizė, jų priėmimo teleologiniai (tikslų) aspektai, loginių samprotavimų būdu daromos išvados.

1. Teisinis procesas – viena iš daugelio proceso rūšių

Organizme, gamtinėje aplinkoje, visatoje kas sekundę pasikeičia bet kokios – tiek mažiausios, tiek didžiausios substancijos padėtis. Šis procesas neturi nei pradžios, nei pabaigos. Jis taip pat negali ir sustoti. Net tada, kai pasibaigs branduolinė Saulės reakcija ir Saulės sistema liks be energijos šaltinio, nesustos tekėjęs laikas ir Žemėje, gretimose kosminėse sistemose ir galaktikose vykstantys procesai.

Taigi galima kalbėti apie įvairius procesus, vykstančius kosmose, žmonių planetoje – Žemėje, bet kokiame gyvybės darinyje, taip pat ir žmonių visuomenėje. Tai nuoseklūs veiksmai, kurie anksčiau ar vėliau sukels tam tikrus padarinius, sąmoningai arba nesąmoningai pasieks tam tikrą rezultatą arba, Hėgelio žodžiais kalbant, atitinkamas substancijos kiekybės masto pokytis, pasiekęs tam tikrą ribą, visada sukels tam tikrus kokybinius atitinkamos struktūros pokyčius. Tai panašu į reiškinių, kai tik tam tikra radioaktyvios medžiagos kritinė masė branduolinėje bomboje sukelia grandininę reakciją – branduolinį sprogamą.

Vadinasi, bet koks procesas yra sąmoningų arba nesąmoningų nuoseklių veiksmų ar įvykių, kuriais siekiama tam tikro rezultato arba kurie neišvengiamai jį sukels, visuma; tai kurios nors veiklos vykdymo arba tam tikrų reiškinių vyksmo tvarka.

Šią tvarką neretai suardo kokie nors atsitiktinumai, kataklizmai, sukelti iš pirmo žvilgsnio sunkiai prognozuojamus arba visiškai neprognozuojamus padarinius. Tačiau pagal

¹ Tebūnie išklaudyta ir kita šalis!

tikimybių teoriją galima numatyti ir šių reiškinių, ardančių nuoseklų atitinkamų procesų vyksmą, pasikartojimo per tam tikrą ilgesnį laiką galimybę.

Taigi aplink mus nuolat vyksta įvairūs procesai – kosminiai, fiziniai, cheminiai, biologiniai, socialiniai ir kt.

Vieni iš jų daugiau ar mažiau gali patirti išorės įtaką, t. y. gali būti valdomi (organizuojami) (pvz., procesai branduoliniame reaktoriuje, teisės aktų priėmimo procesas ir pan.). Kiti procesai yra stichiniai, nepatiriantys įtakos iš šalies (vėjo jėgos susidarymo ir judėjimo procesas uragano metu, metų kaita ir dėl jos gamtoje vykstantys procesai). Literatūroje prie pastarųjų priskiriami ir migracijos, rinkos procesai [11, p. 300], nors su tokia nuomone visiškai sutikti negalima. Jeigu tokie procesai (ypač pabėgėlių migracijos) ir prasideda stichiškai, yra sunkiai prognozuojami, vėliau juos stengiamasi suvaldyti įvairiomis, dažniausiai tarptautinėmis priemonėmis: sudarant susitarimus tarp šalių, steigiant tarptautines organizacijas¹ ir pan. Jeigu šie socialiniai procesai taptų visiškai nevaldomi, sunku būtų prognozuoti jų padarinius tarptautinei žmonių bendruomenei.

Socialiniai procesai vyksta žmonių visuomenėje. Tai gali būti gamybiniai, kūrybiniai, migracijos, darbo jėgos judėjimo, teisiniai ir kiti procesai.

Nagrinėjamo klausimo požiūriu, mus domina teisiniai procesai. Procesas teisiniu vadinamas dėl to, kad jis daugiau ar mažiau reglamentuotas teisės normomis. Vieni procesai turi atskirus savo srities teisės aktus (kodeksus) ir yra detalčiai reglamentuoti, kitų teisinis reglamentavimas yra neišsamus ir nepakankamas. Tokių procesų teisinis reglamentavimas dažniausiai aptinkamas tame pačiame teisės akte šalia materialinės teisės normų. Tačiau ar tai leidžia teigti, kad tokiu atveju materialinės teisės norma taikoma be atitinkamo proceso? Kas tada yra procesas ir kas jis nėra?

Bet koks teisinis procesas yra tam tikra kompetentingo subjekto veiklos teisinė forma, kuria yra išnagrinėjama ir išsprendžiama konkreti teisinė byla. Tai reiškia, kad pati atitinkamo proceso subjekto veikla yra reglamentuota teisės normų ir ji visada sukelia atitinkamus teisinius padarinius [13, p. 8].

Vadinasi, kalbėdami apie teisinį procesą, galime išskirti bent jau šiuos būdingiausias jo požymius. Teisinis procesas – tai sąmoninga, tikslinga veikla:

- 1) pasireiškianti teisės normos taikymu;
- 2) kurios metu viešosios valdžios subjektai įgyvendina valdžios įgaliojimus;
- 3) skirta pasiekti konkretų teisinį rezultatą: išspręsti konkrečią individualią bylą ar kitokį konkretų klausimą, kurių išsprendimas sukelia atitinkamas teises pasekmes;
- 4) kurios pradžia, tarpiniai etapai ir pabaiga dažniausiai fiksuojami oficialiais dokumentais;
- 5) labiau ar mažiau detalčiai reglamentuota teisės normomis.

2. Administracinis procesas ir kiti teisiniai procesai

Kalbant apie tradicinius procesus – baudžiamąjį ir civilinį didelių diskusijų nekyla. Šie procesai atlieka išimtinai teisėsaugos funkciją, t. y. jais yra ginamos nuo bet kokio kėsimosi pažeistos asmens teisės. Tai visų pirma teismo procesai. Visa kita, kas pagal šiuos procesus vyksta šalia teismo (pvz., ikiteisminis tyrimas), yra tik pagalbinė priemonė, skirta geriau pasiekti galutinį tikslą – atkurti pažeistą teisių ir pareigų pusiausvyrą.

Vadinasi, šiuo aspektu kalbėti apie teisinio proceso normų „įsijungimą“ socialinio santykio dalyvių elgesiui reguliuoti galima tik tada, kai yra pažeista kieno nors subjektinė teisė, kai kas nors nevykdo jam priklausančios subjektinės pareigos arba bent yra manoma, kad buvo pažeista subjektinė teisė ir teismas turi nustatyti, koks buvo pažeidimas ir kaip bus atkurta teisinė tvarka. Taip suprantant teisinį procesą galima paaiškinti ir prof. V. Mikelėno teiginį, jog „nederėtų tapatinti proceso teisės normų, reguliuojančių dviejų šalių ginčų sprendimą nešališkame organe (teisme), su procedūros normomis“ [3]. Jo nuomone, pro-

¹ Pavyzdžiui, Tarptautinė migracijos organizacija, Jungtinių Tautų Organizacijos vyriausiasis pabėgėlių komisaras, Pasaulio prekybos organizacija, Tarptautinis valiutos fondas ir daugybė kitų.

cedūrinėmis laikytinos Seimo rinkimų įstatymo normos, reguliuojančios rinkimų procedūrą, Seimo statuto normos, reguliuojančios Seimo darbą, ir pan. Čia pat jis teigia, kad pastarosios gali būti vadinamos materialinėmis procedūrinėmis normomis, nes tik detalizuoja materialinės subjektinės teisės įgyvendinimo tvarką, bet nereguliuoja šios teisės gynimo proceso.

Tokia nuomonė yra diskutuotina. Iš tiesų, pavyzdžiui, Seimo statute galima rasti nemažai techninio pobūdžio normų. Tačiau šalia jų yra detalčiai reglamentuotas įstatymų ir kitų Seimo leidžiamų teisės aktų priėmimo procesas, kurio pagrindinės nuostatos yra Konstitucijoje. Argi teisiniu procesu galima vadinti tik tokį procesą, kuris prasideda pažeidus teisės normą ir prireikus apginti viešąjį arba privatų interesą? Akivaizdu, kad taip be pagrindo susiaurinama teisinio proceso samprata ir jo reikšmė užtikrinant asmenų teisių ir teisėtų interesų apsaugą, teisinę tikrovę žmonių bendruomenėje.

Bet kuri teisės norma reikšminga tiek, kiek ji įgyvendinama. Prof. A. Vaišvila taip apibūdina teisės įgyvendinimą: „tai naudojimas teisės normų suteiktais ar neuždraustais leidimais – subjektinėmis teisėmis, vykdamas tas teises legalizuojančias pareigas“ [7]. Tačiau ne visada patys asmenys teisiškai arba faktiškai pajėgūs įgyvendinti ar apginti savo teises. Minėta, kad vienais atvejais reikalingas specialus kompetentingos institucijos arba pareigūno sprendimas, legalizuojantis subjektinę teisę, kitais atvejais būtina valstybės pagalba ginant pažeistas teises, kitaip tariant – priverčiant kitą teisinio santykio subjektą vykdyti jam priklausančias pareigas.

3. Teisės taikymas – vienas iš būdų atsirasti subjektinėms teisėms ir pareigoms

Taigi tais atvejais, kai asmenys patys negali susikurti sau subjektinių teisių arba reikia apginti pažeistą teisės saugomą interesą, reikalinga dar viena teisės įgyvendinimo forma – teisės taikymas. Teisės taikymas yra (beveik visada)¹ kompetentingų institucijų, įstaigų, pareigūnų ar kitų tarnautojų nustatyta tvarka atliekama veikla, kurios metu priimamas teisės taikymo aktas, suteikiantis konkrečiam asmeniui subjektinę teisę arba pašalinantis kitų asmenų sudarytas kliūtis šiam asmeniui įgyvendinti jam priklausančią subjektinę teisę, arba valstybės vardu susiaurinantis kitas teises pažeidusio asmens subjektines teises ar suteikiantis jam papildomas pareigas, siekiant atkurti teisių ir pareigų pusiausvyrą.

Iš visų čia minėtų argumentų darytina išvada, kad teisės taikymas taip pat yra dviejų formų:

- 1) pozityvus;
- 2) negatyvus.

Taip suprasdami teisės taikymą galėtume paklausti: ko daugiau visuomenės gyvenime – negatyvaus ar pozityvaus teisės taikymo?

Įgyvendindama įstatymus vykdomoji valdžia nuolat rengia, svarsto, priima ir vėl įgyvendina poįstatyminius norminius teisės aktus arba teisės taikymo aktus.

Kiekvieną dieną šimtai tūkstančių interesantų praveria įvairiausių valstybės institucijų ir įstaigų duris, norėdami išspręsti savo problemas. Vienam reikalinga licencija verstis licencijuojama veikla, kitas nori įregistruoti individualią įmonę, trečiajam reikalinga pensija, ketvirtasis siekia konkurso būdu tapti valstybės tarnautoju ir pan. Kiekvienas toks konkretus asmenys siekimas pasinaudoti Konstitucijos ar kitų įstatymų numatyta galimybe įgyti atitinkamą subjektinę teisę negali būti įgyvendintas savaime. Tam kompetentingas subjektas turi priimti valdymo, t. y. teisės taikymo aktą. Be teisės taikymo akto – įsakymo ar kitokio valios išreiškimo apie priėmimą į darbą žmogus negali tapti įmonės darbuotoju kolektyvo nariu, t. y. įgyvendinti savo teisę į darbą. Vien išlaikęs, kad ir labai gerai, egzaminus, įvykdęs kitus nustatytus reikalavimus abiturientas automatiškai netaps studentu – tam reikia aukštosios mokyklos rektoriaus įsakymo. Tokių pavyzdžių sąrašą galima tęsti be galo...

¹ Savigyna nuo neteisėto kėsinosi, neperžengiant būtinosios ginties ribų, būtinas reikalingumas laikantis visų jam numatytų sąlygų ir pan. kai kurių autorių traktuojami kaip paties asmens atliekamas teisės taikymo aktas. Detalesnė šios problemos analizė nėra šio straipsnio tyrimo dalykas.

Kasdien visoje šalyje pasklinda šimtai kontrolės ir priežiūros institucijų ir įstaigų tarnautojų prižiūrėti, tikrinti ir kontroliuoti, ar visi tiksliai laikosi nustatytos teisinės tvarkos reikalavimų. Niekas ir nesusimąsto, kad kelių policininkas, rytą sankryžoje reguliuojantis eismą, kiekvienu lazdelės mostu taip pat taiko teisės (Kelių eismo taisyklių) normas tam, kad vairuotojai ir pėstieji saugiai pasiektų kelionės tikslą, t. y. kad visi laikytųsi tokios tvarkos, kurios atitinkamu norminiu teisės aktu ir siekė to teisės akto leidėjas.

Akivaizdu, kad tik retais iš šių išvardytų atvejais konstatuojama, kad padarytas teisės pažeidimas ir būtina pereiti prie negatyvaus teisės taikymo.

Vadinasi, pozityvus teisės taikymas apima nepalyginti didesnę žmonių bendruomenės gyvenimo dalį negu negatyvus. Kylant bendram kultūros lygiui kils ir teisinės kultūros lygis. Vadinasi, negatyvus teisės taikymas dar labiau siaurins savo „egzistencijos“ ribas.

Taigi *teisės taikymas yra pozityvus* tada, kai konkretus asmuo pats negali įgyti subjektinės teisės, kurią apskritai objektinė teisė jam suteikia arba pripažįsta, tačiau reikalingas atitinkamas jos įforminimas. Tas įforminimas reikalingas patikrinti, ar asmuo, norintis tą teisę įgyti, atitinka specialius reikalavimus, ar yra teisės normose aptartos faktinės aplinkybės, tik kurioms esant tokia subjektinė teisė gali būti įgyjama, ir pan. Pavyzdžiui, kiekvienas, turintis žemės sklypą ir pakankamai lėšų, gali statyti gyvenamąjį namą. Tačiau šios teisės negalima įgyvendinti, nustatyta tvarka negavus statybos leidimo. Kiekvienas turi teisę į senatvės pensiją, tačiau ji nebus mokama, jeigu nebus priimtas atitinkamas sprendimas, konstatuojantis, kad visi pensijai skirti nustatyti amžiaus, stažo ir kiti reikalavimai yra įvykdyti.

Pozityviai taikydama teisę kompetentinga valstybės institucija, įstaiga ar jos tarnautojas priima sprendimą, kuriuo padedama asmeniui įgyti objektinės teisės suteiktas ar pripažintas subjektyvias teises. Toks sprendimas gali būti įformintas atitinkamu raštišku valdymo aktu (įsakymu, potvarkiu, nutarimu ir t. t.) arba būti išreikštas kita akivaizdžiai suprantama forma (pvz., jau minėtas kelių eismo reguliuotojo sprendimas leisti važiuoti transporto priemonėms viena ar kita kryptimi).

Teisės taikymas yra negatyvus tada, kai asmuo pažeidžia kurią nors teisės normoje įtvirtintą taisyklę ir būtina atkurti teisinę tvarką. Tokiu atveju kompetentinga valstybės institucija, įstaiga ar pareigūnas priima sprendimą taikyti atitinkamas sankcijas teisę pažeidusiam asmeniui arba, anot prof. A. Vaišvilos, susiaurinti jo teises iki tokio laipsnio, kiek šis atsisakė vykdyti tas teises legalizuojančias pareigas [7, p. 303–304]. Negatyvus teisės taikymas beveik visada yra įforminamas raštu (nutarimu, sprendimu, nuosprendžiu ir pan.).

Taigi, kuri iš šių veiklų bus teisinis procesas, o kuri tokia nebus? Pagal jau minėtą civilinio proceso specialistų logiką išeity, kad apie teisinio proceso galimybę galima kalbėti tik tada, kai yra pažeista teisė. Vadinasi, iki tol atliekamų veiksmų esą negalima laikyti procesiniais.

Paanalizuokime nesudėtingą civilinės bylos situaciją: asmuo kreipiasi į teismą nustatyti juridinį faktą, kad jis turi teisę atkurti nuosavybės teises į iš jo tėvų okupacinės valdžios nusavintą gyvenamąjį namą. Tokią bylą teismas išnagrinės ne ginčo (ypatingosios) teisenos tvarka, pritaikys atitinkamą teisės normą ir, jeigu pateikti atitinkami įrodymai, priims sprendimą patenkinti asmens pareiškimą. Po kiek laiko paaiškėja, kad yra dar vienas pretendentas atkurti nuosavybės teises, apie kurį pareiškėjas nežinojo, ir minėtas teismo sprendimas pažeidė kito pretendento teisę atkurti nuosavybės teises. Tokiu atveju įstatyme numatyta galimybė atnaujinti procesą ir byla iš naujo būtų nagrinėjama ieškininės (ginčo) teisenos tvarka. Jeigu ir antrasis ieškovas pateiktų atitinkamus įrodymus, jo teisė būtų apginta.

Ar kas nors bandys prieštarauti, kad ir vienu, ir kitu atveju klausimas buvo sprendžiamas civilinio proceso tvarka? Pirmuoju atveju pareiškėjas paprasčiausiai negalėjo pateikti neišlikusių nuosavybės dokumentų ir jam reikėjo teismo sprendimo, patvirtinančio, kad jam tikrai tokia subjektinė teisė priklauso. Kitu atveju jau buvo ginama pažeista teisė.

Vadinasi, galima daryti akivaizdžią išvadą, kad kai kalbame apie teisės taikymą, jis turi būti atliekamas atitinkama procesine forma. Ta forma gali būti daugiau ar mažiau teisiškai reglamentuota, tačiau teisės taikymo metu visada yra priimami sprendimai, susiję su asmens teisinės padėties pasikeitimu arba atisakymu tai atlikti. Natūralu, kad negatyvus teisės

taikymas reglamentuotinas detaliau, nes tai susiję su teisių siaurimu ar papildomų pareigų atsiradimu.

Pozityvus teisės taikymas, kaip minėta, susijęs su papildomų subjektinių teisių atsiradimu, todėl tradiciškai tų teisių suteikimo tvarkai skiriama mažiau dėmesio.

Tačiau toks požiūris yra ydingas. Jį suponuoja jau minėtas įprastas negatyvaus teisės taikymo fetišizavimas. Tai būdinga kalbant apie tradicinius teisinius procesus – civilinį ir baudžiamąjį, kurie daugiausia ir skirti negatyviam teisės taikymui, t. y. atkurti pažeistoms teisėms taikant atitinkamas teisės normoje numatytas sankcijas.

Jau minėjome, kad pozityvus teisės taikymas užima daug didesnę žmonių socialinio bendravimo erdvę. Žmogaus prioriteto prieš valstybę įtvirtinimas Konstitucijoje ir kituose teisės aktuose, asmenų lygiateisiškumo ir kiti teisinės valstybės principai verčia visai kitaip vertinti pozityvaus teisės taikymo, vadinasi, ir to taikymo procesinio reguliavimo, reikšmę. Valstybės institucija, įstaiga ar jos tarnautojas yra ne tam, kad spręstų, leisti ar ne užsiimti konkrečiam asmeniui kokia nors veikla. Jeigu tokiam asmeniui teisės normoje suponuota atitinkama objektinė teisė ir jis atitinka visus tai teisei virsti subjektine keliamus reikalavimus, valstybės institucija, įstaiga ar jos tarnautojas *privalo* per nustatytą terminą *priimti* atitinkamą subjektinę teisę legalizuojantį sprendimą.

Tada svarbu daug kas: ir asmens kreipimosi atitinkamas įforminimas, sprendimo priėmimo terminai, faktinių bylos aplinkybių ištyrimas ir taikytinos teisės normos parinkimas, teisė ir pareiga nustatyta tvarka išklausti suinteresuotas šalis, tinkamai įforminti (dažniausiai) motyvuotą sprendimą, supažindinti su juo suinteresuotus asmenis, sudaryti galimybę patikrinti sprendimo teisėtumą nepriklausomame teisme ir t. t. Visa tai turi būti sureguliuota ne kaip kitaip, o materialinėmis teisei įgyvendinti skirto atitinkamo teisinio proceso normomis.

Jau minėjome, kad procesas – tai nuoseklių veiksmų, kuriais siekiama tam tikro rezultato, visuma; tai kokios nors veiklos vykdymo tvarka (pvz., įstatymo priėmimas, bylos nagrinėjimas ir pan.). Priartėdami prie nagrinėjamo klausimo – vykdomosios valdžios įgyvendinimo, negalime nepažymėti, kad vykdomosios valdžios institucijos, įstaigos, pareigūnai ir kiti tarnautojai, vykdydami viešojo administravimo funkcijas, atlieka daug daugiau veiksmų, negu tai daro subjektai, kurių veikla reglamentuota Civilinio proceso ar Baudžiamojo proceso kodeksais.

Taip pat jau minėjome, kad, teisiniu požiūriu, proceso paskirtis yra „aptarnauti“ materialinės teisės normų įgyvendinimą. Taigi veiklą, skirtą įgyvendinti materialinėms administracinės teisės normoms, galima apibūdinti kaip administracinį procesą. Vadinasi, jo paskirtis – užtikrinti minėtųjų teisės normų taikymą viešojo administravimo srityje, siekiant administracinės teisės normos dispozicijoje numatytų teisinių rezultatų.

Vykdomoji valdžia savo funkcijas įgyvendina per įvairių institucijų, įstaigų, valstybės pareigūnų ir kitų tarnautojų veiksmus. Administraciniame procese kaip tik labiausiai ir atsiskleidžia pozityvusis teisės taikymas, nes visa vykdomosios valdžios sistema skirta visų pirma tvarkyti šalies reikalus, rūpintis žmonių socialiniu ir fiziniu saugumu, padėti šalies ūkio sistemai ir ją plėtoti ir t. t. Demokratinėje valstybėje visų pirma yra pabrėžiami įtikinėjimo ir skatinimo (ekonominiai) vykdomosios valdžios įgyvendinimo metodai. Administracinė teisinė prievarta užima svarbią vietą siekiant teisinės tvarkos, tačiau tai ne pagrindinis, greičiau išimtinis vykdomosios valdžios instrumentas.

Vykdomosios valdžios funkcijų spektras gali būti gerai pailiustruotas per aukščiausiosios bendrosios kompetencijos vykdomosios valdžios institucijos – Vyriausybės kompetenciją, įtvirtintą Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnyje. Jame pasakyta, kad Vyriausybė:

- 1) tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką;
- 2) vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus;
- 3) koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą;
- 4) rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Seimui; vykdo valstybės biudžetą, teikia Seimui biudžeto įvykdymo apyskaitą;

- 5) rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų projektus;
- 6) užmezga diplomatinius santykius ir palaiko ryšius su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis;
- 7) vykdo kitas pareigas, kurias Vyriausybei paveda Konstitucija ir kiti įstatymai.

Kaip matyti, vykdomajai valdžiai, apibūdinant tai pačia bendriausia prasme, yra pavesta ne tik įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymo funkcija, bet ir kiti organizacinio tvarkomojo pobūdžio uždaviniai, kontrolinė, koordinacinė funkcijos, o visas jas įgyvendinti neįmanoma be šioms funkcijoms atlikti reikalingų poįstatyminių teisės aktų leidybos. Be visų šių funkcijų, labai svarbi yra ir teisėsaugos funkcija, kurios dalis, susijusi su administracinės teisės normomis numatytų sankcijų taikymu, priartina vykdomosios valdžios institucijas prie civilinio proceso ir baudžiamojo proceso subjektų.

Jau minėjome, kad įgyvendinant vykdomąją valdžią valstybės institucijoms, įstaigoms, valstybės tarnautojams tenka atlikti daugybę veiksmų ir priimti įvairiausius sprendimus, turinčius daugiau ar mažiau reglamentuotą teisinę formą ir visada sukeliančius tam tikrus teisinius padarinius.

Šiuo aspektu nereikia atskirai įrodinėti, kad bylos nagrinėjimas administraciniame teisme taip pat yra administracinis procesas, dar kitaip vadinamas administracinio teisingumo vykdymu arba administracine justicija¹.

Apibendrinant tai, kas pasakyta, galima suformuluoti tokį administracinio proceso apibrėžimą: *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.*

Išvados

Valstybės institucijos ar jos pareigūno atliekamas teisės taikymas visada įgyja tam tikrą procesinę formą.

Bet koks teisinis procesas yra tam tikra kompetentingo subjekto veiklos teisinė forma, kuria yra išnagrinėjama ir išsprendžiama konkreti teisinė byla. Tai reiškia, kad pati atitinkamo proceso subjekto veikla yra reglamentuota teisės normų ir ji visada sukelia atitinkamus teisinius padarinius.

Administracinio proceso paskirtis – užtikrinti administracinės teisės normų taikymą viešojo ir vidinio administravimo srityse, siekiant šios normos dispozicijoje numatytų teisinių rezultatų.

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.



LITERATŪRA

1. **Berger V.** Europos žmogaus teisių teismo jurisprudencija. – Vilnius: Pradai, 1997.
2. **Glendon M., Gordon M., Osakwe Ch.** Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius: Pradai, 1993.
3. **Mikelėnas V.** Civilinis procesas. Pirmoji dalis. – Vilnius: Justitia, 1996.
4. **Mikelėnas V.** Civilinis procesas. Antroji dalis. – Vilnius: Justitia, 1997.

¹ Administracinio proceso sudedamųjų dalių (arba rūšių) klausimas yra kitos diskusijos dalykas.

5. **Mikelėnienė D., Mikelėnas V.** Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. – Vilnius: Justitia, 1999.
6. **Petkevičius P.** Administracinė atsakomybė. – Vilnius: Justitia, 1996.
7. **Vaišvila A.** Teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000.
8. **Žilinskas D.** Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai aspektai // Jurisprudencija. 2000. T. 17 (9).
9. **Žilinskas D.** Administracinės teisės taikymas Lietuvos policijos veikloje: probleminis aspektas // Jurisprudencija. 2001. T. 23 (15).
10. **Административное право** / под ред. Ю. Козлова и Л. Попова. – Москва: Юристъ, 2000.
11. **Бахрах Д.** Административное право России. – Москва: НОРМА, 2000.
12. **Овсянко Д.** Административное право. – Москва: Юристъ, 2000.
13. **Теория** юридического процесса / под ред. В. Горшенева. – Харьков: изд-во при Харьковском университете, 1985.
14. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija // Valstybės žinios. 1992. Nr. 33–1014; 1996. Nr. 64–1501, Nr. 122–2863.
15. **Lietuvos Respublikos** administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 13–308, Nr. 36–1067, Nr. 60–1955; 2000. Nr. 85–2566.
16. **Lietuvos Respublikos** viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 60–1945.



Manche Aspekte des Begriffes „Verwaltungsverfahren“

Stasys Šedbaras,

Rechtsuniversität Litauen

ZUSAMMENFASSUNG

Jedes Verfahren ist die Gesamtheit der bewußten oder unbewußten folgerichtigen Handlungen bzw. Ereignisse, die zum bestimmten Ergebnis führen oder unvermeidlich das verursachen.

Rechtliches Verfahren ist eine bestimmte rechtliche Gestaltung der Tätigkeit eines zuständigen Subjekts, mit Hilfe derer eine konkrete rechtliche Frage behandelt und gelöst wird.

Bei der Verwirklichung der Exekutivgewalt müssen die staatlichen Behörden, Angestellten und Beamten viele Handlungen ausführen und verschiedene Beschlüsse annehmen, die durch mehr oder weniger geregelte Rechtsform dargestellt werden und immer bestimmte Rechtsfolgen verursachen.

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.

