

## VII. ADMINISTRACINIS PROCESAS

### KAI KURIE ADMINISTRACINIO PROCESO MOKSLINIO TYRIMO METODOLOGINIAI ASPEKTAI

**Doktorantas Dainius Žilinskas**

Lietuvos teisės akademija, Teisės fakultetas, Policijos teisės katedra, Ateities g. 20, 2057 Vilnius  
Telefonas 70 03 49  
Elektroninis paštas [ptk@lta.lt](mailto:ptk@lta.lt)

*Pateikta 2000 m. birželio 10 d.*

*Parengta spausdinti 2000 m. rugsėjo 8 d.*

*Recenzavo Lietuvos teisės akademijos Policijos fakulteto Policijos teisės katedros vedėjas dr. A. Šakočius ir  
VRM Valdymo departamento Strateginio vystymo skyriaus viršininko pavaduotojas doc. dr. A. Urmonas*

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

Teisinės sistemos reforma po Nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje vyksta jau dešimtmetį. Šioje srityje yra atliktas nemažas darbas, tačiau daugiausia darbo įdėta reformuojant pagrindines teisinės institucijas. Savos teisės sistemos kūrimo tempai kol kas aiškiai per lėti. Lietuvoje šiandien galioja seni daugelio teisės šakų kodeksai, kuriuose, dinamiškai keičiantis socialinei–ekonominei, taip pat politinei padėčiai, gausiai daromi pakeitimai ir papildymai. Dažnas įstatymų keitimas sukelia problemų teismams ir kitiems teisės taikytojams. Toks įstatymų nepastovumas skatina visuomenės nepagarbą jiems, tai yra iš esmės nulemia teisinio nihilizmo atsiradimą. Atskirų kodeksų projektai jau yra parengti ar baigiami rengti, tačiau kol kas nepriimti Seimo ir negalioja. Ne išimtis ir administracinis procesas. Jo teisinė bazė jau pradėta kurti, tačiau susiduriama su metodologinėmis šio reiškinio suvokimo problemomis, o tai savo ruožtu užprogramuoja nesklaidumus tiek kuriant teisės normas, tiek jas taikant.

Straipsnyje nagrinėjamos administracinio proceso sampratos mokslinio tyrimo metodologinės problemos, pagrindinės administracinio proceso koncepcijos ir administracinį procesą reglamentuojantys teisės aktai. Pateikiamos kai kurių autorių nuomonės apie administracinį procesą. Nagrinėjamos administracinio proceso reguliavimo sferos platumo ir jo santykio su administracine teise problemos. Išdėstomas autoriaus požiūris į administracinio proceso sisteminimo galimybes, aptariamoms Administracinio proceso kodekso sukūrimo prielaidoms.

#### I. Padėties analizė

Kalbant apie valstybinio valdymo procesą kaip apie tam tikrą vykdomosios valstybinės valdžios veiksmų, kuriais realizuojamos materialinės teisės normos, visumą, iš esmės reikia kalbėti ir apie tam tikrą procesinių teisės normų sistemą, t.y. administracinį procesą. Turint galvoje tokį administracinio proceso supratimą, atrodytų viskas aišku: administracinis procesas, kaip administracinės teisės ar hipotetinės administracinio proceso teisės reguliavimo dalykas, jau savaime tampa ir teisės sistemos kūrimo objektu. Tačiau čia problemos tik prasideda. Teisinės sistemos reformos metmenyse (naujojoje redakcijoje) iš tiesų kalbama apie administracinį procesą, tik įvairiose šio dokumento vietose skirtingai. Štai įvade rašoma „... be to, iškilė būtinybė naujai įvertinti kai kuriuos aspektus, kurių nenumatė Teisinės sistemos reformos metmenys, pavyzdžiui, administracinę teiseną“ [1]. Toliau naujos redakcijos Teisinės sistemos reformos metmenų 3 skirsnio 4 skyrius pavadintas „Administracinis procesas“,

o jame išimtinai kalbama tik apie administracinę teisena (turint galvoje administracinių teisės pažeidimų bylų teisena ir bylų dėl valdymo institucijų ir valstybės tarnautojų priimtų sprendimų teisėtumo teisena). Taigi administracinis procesas čia suprantamas tik kaip administracinių bylų nagrinėjimo teisme procesas. Prieš kalbant apie administracinio proceso perspektyvą Lietuvoje, pirmiausia reikėtų konstatuoti dabartinę padėtį, kai administracinis procesas yra reguliuojamas daugelio teisės aktų. Štai pastaruoju metu buvo priimti keli įstatymai, daugiau ar mažiau skirti reglamentuoti administracinį procesą. Tai:

- Administracinių bylų teisenos įstatymas,
- Viešojo administravimo įstatymas ir
- Administracinių ginčų komisijų įstatymas.

Pagal savo paskirtį pagrindiniu administracinį procesą reglamentuojančiu įstatymu turėjo tapti Administracinių bylų teisenos įstatymas. Tačiau jau pats jo pavadinimas rodo siaurą šio įstatymo paskirtį. Laikantis jurisdikcinės administracinio proceso koncepcijos, šio įstatymo lyg ir turėtų pakakti. Tačiau jo analizė leidžia aptikti diskutuotinių dalykų. Jau 1 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta tokia nuostata „Nagrinėdamas bylas, administracinis teismas vadovaujasi šio įstatymo normomis, o tais atvejais, kurių šis įstatymas nereglementuoja, – Civilinio proceso kodeksu“ [2]. Žinant tai, kad didesnę aptariamo įstatymo dalį sudaro (paradoksas) materialinės teisės normos, nustatančios administracinių teismų kompetenciją, skundų, prašymų ir nutarčių turinį, tenka konstatuoti, kad tiesioginio bylų nagrinėjimo procesinis reglamentavimas tenka civiliniam procesui. Su šiuo įstatymu glaudžiai susijęs Administracinių ginčų komisijų įstatymas [3], kurio paskirtis nustatyti ikiteisminę skundų ir prašymų dėl administracinių teisinių santykių dalyvių veiksmų narinėjimo tvarką. Šiuo atveju galima pastebėti paradoksalią situaciją, kai iš esmės procesinės paskirties įstatyme yra disproporcija tarp materialinių ir procesinių teisės normų (būtent pastarųjų nenaudai). Nesuprantama kodėl, bet procesinis šių komisijų darbo reglamentavimas perkeltas į poįstatyminio pobūdžio teisės aktą – Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatus [4]. Lietuvoje ir taip yra pakankamai poįstatyminių žinybinių teisės aktų, kuriuose procesinės normos yra susimaišiusios su materialinės teisės normomis ir atvirkščiai. Dažnai pasitaiko ir blogesnių atvejų, kai priimamuose įstatymuose ar kituose teisės aktuose nenumatomos procesinės teisės normos. Taip yra pažeidžiamas ne tik efektyvus, bet ir bet kokio pagrindinio teisinio reguliavimo mechanizmo veikimo principas. Todėl nenuostabu, kad daugelis tokių teisės aktų neveikia ir lieka deklaracijomis.

Vienintelis įstatymas, atitinkantis ir įgyvendinantis procedūrinį aspektu suprantamo administracinio proceso koncepciją, yra Viešojo administravimo įstatymas [5]. Maždaug pusė šio įstatymo straipsnių skirti nustatyti viešojo administravimo procedūroms, taigi yra procesinio pobūdžio. Žmogaus teisių apsauga administracinėse procedūrose pasireiškia tuo, kad asmenys įgyja galimybę visapusiškiau įgyvendinti ir ginti savo teises ir teisėtus interesus susidūrę su viešojo administravimo institucijomis.

Jau minėta teisės sistemos reforma dėl nesuprantamų priežasčių visai nepaliečia Administracinių teisės pažeidimų kodekso. Jame įtvirtinta šiuo metu egzistuojanti tvarka, kai administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėja ir nuobaudas skiria gausybė įvairių institucijų (inspekcijų, tarnybų, departamentų ir t.t.). Juk tokia padėtis akivaizdžiai prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 straipsniui, nes Lietuvoje nuolat, kiekvieną dieną, daugybę kartų yra pažeidinėjama Konstitucija. Juo labiau, kad didelė dalis administracinių nuobaudų (baudų) yra tokios didelės, kad neretai viršija baudų, kurios taikomos kaip kriminalinės bausmės, dydžius. Tokio griežtumo sankcijų taikymas administracine tvarka reikalauja atitinkamų asmens gynybos procesinių teisinių garantijų. Tuo tarpu šios sankcijos taikomos dar totalitarinėje santvarkoje susiformavusios administracinės teisenos reglamentuojama tvarka. Administracinių teisės pažeidimų kodeksas, kaip ir kiti dabar galiojantieji Lietuvoje, yra paveldėtas iš tarybinės teisės sistemos. Kai kurių straipsnių dispozicijos, sankcijų sistema jau yra gerokai pakitusios darant Kodekso pakeitimus ir derinant jį prie pakeitusių sąlygų, tuo tarpu administracinių teisės pažeidimų bylų teisena liko iš esmės nepakitusi. Ji iliustruoja totalitarinės valstybės santykį su savo piliečiais, pasireiškiantį dideliais įgaliojimais, suteiktais valstybės valdymo ir teisės saugos institucijoms piliečių atžvilgiu ir ga-

limybe taikyti tuos įgaliojimus administracine tvarka. Globaliu mastu tai reiškiasi visišku ekonominių ir socialinių procesų valstybiniu administravimu, grindžiamu administracinių ir drausminių sankcijų taikymu neteisimine tvarka už daugybės taisyklių nesilaikymą. Ką jau kalbėti apie ekonominių sankcijų už įstatymų pažeidimus taikymo praktiką. Šios ekonominės sankcijos numatytos Komercinių bankų, Konkurencijos, Mokesčių administravimo, Investicinių bendrovių ir kituose (iš viso penkiolikoje) įstatymuose. Juose nustatomos dvylikos rūšių ekonominės sankcijos. Kai kurios iš jų akivaizdžiai yra administracinės nuobaudos (įspėjimas, bauda). Kitus ekonominių sankcijų tikslus teisiškai identifikuoti gana keblu. Daugelis jų yra materialinio (turtinio) poveikio pažeidėjams priemonės, tačiau taikomos neteisimine, t.y. administracine tvarka. Kita vertus, jeigu tokia ekonominė sankcija kaip delspinigių skaičiavimas priskirtina civilinei atsakomybei, tai įmonės likvidavimas (veiklos nutraukimas) naujojo Baudžiamojo kodekso projekte – sunkiausia bausmė, kuri gali būti taikoma įmonei (juridiniam asmeniui). Nepriimtina ir tai, kad ekonominės sankcijos, būdamos numatytos atskiruose įstatymuose, taikomos nesilaikant bent minimalių procesinių reikalavimų, kurie numatyti ATPK. Tokia padėtis dar kartą parodo, kaip svarbu vienodai traktuoti sąvokas. Ir dar, kad administracinio proceso problema Lietuvoje nėra išspręsta ir, manau, net nėra suvokta.

## II. Administracinio proceso sampratos problema

Aptariant administracinio proceso sampratą ir stengiantis suformuluoti jo sąvoką, reikia atsakyti mažiausiai į du klausimus:

1. ar galima visą valstybinio valdymo procesą reglamentuoti tik procesinėmis teisės normomis ir kartu siaurinti valstybės tarnautojų diskrecijos teisę?
2. ar galima to nedaryti, t.y. ar valstybinis valdymas (viešasis administravimas), kaip materialinės teisės normomis reglamentuota veikla, gali būti įgyvendinamas neprocetine tvarka, kitaip tariant, ar materialinės administracinės teisės normos gali būti realizuojamos nenaudojant procesinių teisės normų?

Manytina, kad atsakymų į šiuos du klausimus prieštaravimas galėtų tapti pagrindu diskusijai. Todėl, kad šiuo atveju tenka derinti vieną iš pagrindinių demokratinės valstybės principų „galima viskas, kas neuždrausta“ su iš esmės priešingu – „galima tik tai (ir taip), kas (ir kaip) tiesiogiai leidžiama“. Viešajame administravime šis derinimas – tai optimalaus santykio tarp materialinių ir procesinių teisės normų paieška.

Tačiau iš esmės požiūris į administracinį procesą priklauso nuo bendrojo teisinio proceso supratimo. O jis nėra vienodas. Suprantant jį plačiąja prasme, bet kokia teisinė veikla gali būti atliekama tik procesine forma, kuri savo ruožtu reikalauja procesinių veiksmų fiksavimo atitinkamuose teisės aktuose, oficialiuose dokumentuose. Teisinis procesas siaurąja prasme suprantamas kaip išimtinai teisminis procesas. Todėl remiantis šia teisinio proceso koncepcija šiandieninis administracinis procesas negali būti laikomas teisiniu procesu tikrąja termino prasme, kol iš esmės egzistuoja tik Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekse administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos forma. Šiame kontekste visiškai nekyla problemų reformuojant civilinį ir baudžiamąjį procesus, kurių pagrindą sudaro teismo bylų nagrinėjimo procesas ir pasirošimas jam. Tas faktas, kad administracinis procesas metodologiškai yra neatsiejamas nuo administracinės teisės ir tai, kad tiek administracinės materialinės, tiek procesinės normos naudojamos ne tik bausti už pažeidimus ar ginčams spręsti, bet ir kasdieninių valstybinių vykdomojo–tvarkomojo pobūdžio funkcijų atlikimui reguliuoti ir sudaro administracinio proceso tam tikrą išskirtinumą. Tokia padėtis iš esmės sukelia didelių problemų reformuojant (iš esmės kuriant) administracinį procesą. Juk labai sunku reformuoti teisinį reiškinį, kai dar nėra susitarta dėl jo koncepcijos. Taigi nesutariama ne dėl paties administracinio proceso egzistavimo galimybės, o dėl jo reguliavimo sferos platumo. Vieni mokslininkai supranta administracinį procesą kaip administracinėmis procesinėmis normomis sureguliuotą vykdomųjų organų (pareigūnų) veiklą, nagrinėjant ir sprendžiant įvairias individualias administracines bylas, kylančias valstybinio valdymo sferoje ir įgyvendinant vykdomosios valdžios funkcijas bei uždavinius [6].

Kitų autorių nuomone, administracinį procesą reikėtų suvokti plačiąja prasme. Čia iš esmės kalbama apie administracinę procedūrinę veiklą, kurią sudaro valstybinį valdymą reglamentuojančių teisės aktų parengimas, valdymo veiklos reglamentavimas, leidimų teisena, licencijavimas, t.y. administracinis procesas sukuriant įvairias administracines procedūras [7].

Kompromisinė čia atrodytų kai kurių mokslininkų nuomonė, kad administracinis procesas turi būti laikomas lygiaverčiu su civiliniu, baudžiamuoju, taip pat teisėdaros procesais [8]. Tai yra administracinis procesas čia pripažįstamas teisiniu procesu ir turi visus jam būdingus požymius, bet kartu yra ir valdymo (vykdomosios–tvarkomosios) veiklos rūšis, kuri yra viena iš vykdomosios valdžios subjektų veiklos rūšių ir realizuojama per administracines procedūras [8]. Remiantis tokia administracinio proceso sąvoka, procesinė forma būtų taikoma tiksliai apibrėžtiems klausimams spręsti. Tokio proceso turinys apimtų ne tik administracinę procesinę tvarką, naudojamą taikant administracinę prievartą, bet ir tam tikras administracines procedūras, taikomas viešojo administravimo institucijoms nagrinėjant asmenų skundus bei pareiškimus; sprendžiant ginčus tarp administracinių teisinių santykių dalyvių, taip pat valstybinei valdingai veiklai reglamentuoti. Atskirą proceso turinio dalį sudarytų administracinių bylų teismo nagrinėjimo reglamentavimas. Taigi administracinis procesas gali būti suprantamas dviem aspektais: administraciniu jurisdikciniu ir administraciniu procedūriniu.

Pažymėtina, jog galima daryti prielaidą, kad visose pateiktose sąvokose išvelgtinas administracinio proceso, kaip **visų** vykdomosios valdžios institucijų veiksmų, atliekamų įgyvendinant joms pavestus uždavinius ir funkcijas, supratimas. Tačiau egzistuojanti teisinė realybė (pozityvioji teisė), o iš esmės galiojantys teisės aktai, verčia daryti išlygas ir skirstyti administracinio proceso suvokimą įvairiais aspektais. Tai reiškia, kad teorinė samprata formuluojama remiantis susiklosčiusia praktika. Taigi susiduriame su konceptualia paties teisės mokslo problema. Jeigu jį suprastume kaip grynąjį, fundamentalųjį reiškinį, tai tenka kalbėti apie teisės filosofiją, mąstymą apie teisę. Tačiau čia yra pavojus, kad tuomet šis mąstymo procesas pavirs savitiksliu, kitaip tariant, „mokslu – mokslui“ arba „teise – teisei“. Kitas kraštutinis – susieti teisės mokslą vien su pozityviosios teisės faktinės padėties analize, empirinių duomenų kaupimu ir apibendrinimu. Tačiau reikia pabrėžti, kad dauguma fundamentaliojo mokslo (tiek gamtos, tiek socialinių) šakų remiasi būtent empiriniais duomenimis, kuriuos apibendrinant daromos fundamentalaus lygio išvados. Manytina, kad teisės moksle reikia ieškoti harmoningo santykio tarp empirinių tyrimo metodų ir grynojo, teorinio mąstymo. Kartu bus sudarytos prielaidos surasti santykį tarp fundamentaliojo ir taikomojo teisės mokslo aspektų. Kita vertus, reikia pripažinti, kad teisės mokslas dabartiniu metu sunkiai gali pretenduoti į „grynumą“ ta prasme, kad jis turi remtis kitų mokslų (sociologijos, socialinės filosofijos, politologijos, vadybos), ir ne tik socialinių (informatikos), laimėjimais. Kitaip tariant, teisės mokslas turi tapti ir tampa integruota mokslo šaka su labai ryškiu taikomu aspektu, kas savo ruožtu visiškai nepaneigia jo fundamentalumo galimybes. Tai ypač pasakytina apie administracinio proceso mokslinius tyrimus. Tradicinių, nusistovėjusių procesinių teisės šakų (tokių kaip baudžiamojo ar civilinio proceso teisė) reguliavimo dalykas yra ikiteisminis ir teisminis baudžiamųjų bylų nagrinėjimas. Tai savotiškai prastina ir šios srities mokslinių tyrimų metodologiją, kurią galima apriboti į minėtų procesų racionalizavimo, užtikrinant žmogaus teisių reikalavimų paisymą, paieškomis. Administracinis procesas, be teismo nagrinėjimo procedūrų, dar siejamas su visa vykdomosios valdžios institucijų veikla, valstybiniu valdymu (viešuoju administravimu). Tai savo ruožtu suponuoja kitų socialinių mokslų (vadybos, sociologijos) ir jų mokslinės metodologijos inkorporavimą. Net fundamentaliajame teisės moksle pripažįstama, kad teisė yra procesas. Statiška ji tiesiog negali egzistuoti. Tik teisės normų virtimas teisiniais santykiais ir dėl to kylantis poreikis kurti naujas teisės normas, daro teisę socialiniu reiškiniu. Tuo tarpu administraciniame procese tai pasireiškia tiesiogiai. Čia svarbu pažymėti, kad administracinio proceso veikimo sfera neapsiriboja valstybiniu valdymu (viešuoju administravimu). Nereikalauja papildomų įrodymų tas faktas, kad poįstatyminės teisėdaros procesas akivaizdžiai yra paremtas administracinėmis procedūromis. Pakanka pasklaidyti Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentą [9]

ir įsitikinsime, kad šis dokumentas, skirtas Vyriausybės kompetencijai priskirtų teisės aktų priėmimui reglamentuoti, – galima sakyti išties sudarytas iš administracinių procesinių teisės normų. Tačiau atsivertę Lietuvos Respublikos Seimo statutą [10], pastebėsime, kad Seimo **veiklą**, t.y. teisėdaros procesą, reglamentuoja būtent administracinės procesinės teisės normos, nustatančios tam tikras administracines procedūras. Todėl galima teigti, kad administracinis procesas apima ne tik valstybinio, bet ir valstybės valdymo veiklą. Taigi galime padaryti administracinio proceso sampratos mokslinio tyrimo fundamentaliąją prielaidą, kad valstybės valdymo veikla – tai iš esmės administracinis procesas. Metodologinė prielaida, leidžianti nustatyti administracinio proceso taikomąjį aspektą, yra konkrečių administracinių procedūrų, skirtų šiai veiklai, išgryninimas ir jų optimalus susisteminimas.

### III. Administracinis procesas ir administracinė teisė

Padarius prielaidą, kad administracinis procesas sietinas su valstybės valdymo veikla, reikia ieškoti santykio tarp administracinio proceso ir administracinės teisės. Tradiciškai teisės šakos, sudarytos iš procesinių teisės normų, yra skirtos įgyvendinti toms teisės šakoms, kurių pagrindą sudaro materialinės teisės normos. Ne išimtis ir administracinis procesas. Tačiau šiuo atveju reikia nagrinėti pačios administracinės teisės padėtį teisės sistemoje. Daugelyje užsienio šalių, kurių teisė priklauso kontinentinei teisės sistemai, yra pripažįstamas teisės skirstymas į viešąją ir privatinę. Taip yra Prancūzijoje, Vokietijoje, Skandinavijos šalyse ir kitur. Viešajai teisei tradiciškai yra priskiriamos administracinė, administracinio proceso, konstitucinė, baudžiamoji, baudžiamojo proceso, mokesčių, finansų, darbo ir kitos teisės šakos. Tačiau būtent administracinėje teisėje aiškiausiai išreikštas teise garantuotas viešasis interesas. Tačiau kur prasideda ir kur baigiasi administracinė teisė? Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnis teigia, kad „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“ [11]. Tokiu būdu įgyvendinamas visiems žinomas valdžių padalijimo principas, kuris pagrįstai laikomas kertiniu demokratinio valstybės valdymo principu. Remiantis Konstitucijos 5 straipsniu, Prezidentas ir Vyriausybė turi vykdomosios valdžios galias, kurių įgyvendinimas reiškia valstybės tvarkymą (įstatymų įgyvendinimą ir vykdymą), t.y. procesą, kurį tradiciškai priimta vadinti valstybinio valdymu. Būtent „valstybinio“, o ne „valstybės“ valdymu. Todėl, kad valstybės valdymo kategorija labiau gali būti taikoma Seimui, kuris kaip atstovaujamoji valdžios institucija taip pat valdo valstybę priimdamas įstatymus. Tačiau mes jau padarėme metodologinę prielaidą, kad teisėdaros procesas, kuris vyksta Seime (jau nekalbant apie jo stadijas iki pasiekiant Seimą) sudarytas iš administracinių procedūrų. Tačiau kokios teisės šakai priskirti likusias Seimo statuto teisės normas, taip pat Lietuvos Respublikos Seimo narių darbo sąlygų įstatymo [5], Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo [13] normas? Akivaizdu, kad šiuo atveju reikia ieškoti takoskyros tarp administracinės ir konstitucinės teisės. Tos teisės normos, kurios skirtos nustatyti Seimo, kaip institucijos, santykį su kitomis valstybės institucijomis, Seimo nario statusą, reikėtų laikyti konstitucinės teisės normomis. Tačiau tos teisės normos, kurios nustato Seimo organizacinę struktūrą, Seimo narių darbo sąlygas yra priskirtinos administracinei teisei ir administraciniam procesui. Bet kuriuo atveju reikia konstatuoti, kad administracinio proceso reguliavimo sfera yra objektyviai platesnė už pačios administracinės teisės reguliavimo sferą. Juk administracinės procedūrinės normos, esančios, pavyzdžiui, Seimo statute, teisės aktuose, skirtuose reglamentuoti vietos savivaldos institucijų veiklą, užtikrina ne tik administracinių, bet ir konstitucinių teisės normų įgyvendinimą. Taigi susiduriame su netradicine situacija, kai procesinių teisės normų yra ne tik platesnė reguliavimo sfera, bet ir jos tampa materialinių teisės normų sukūrimo prielaida teisinio reguliavimo ir teisėdaros procese. Tai dar kartą parodo, kad administracinis procesas yra labai įdomus ir tyrinėtinas teisinis reiškinys, jau savo egzistavimu paneigiantis kai kurias teisės teorijos dogmas. Šiame kontekste pažymėtina, kad administracinio proceso santykio su administracine teise tyrimus apsunkina ir pačios šiuolaikinės administracinės teisės padėtį, net suvokiant ją tradiciškai. Dažniausiai pasitaikanti klaida suvokiant administracinę teisę, dėl kurios vėliau atsiranda daug nesusipratimų, yra jos sutapatinimas su

Administracinių teisės pažeidimų kodeksu (toliau tekste – ATPK). Kritikos audra iš esmės yra skirta ne administracinei teisei, o būtent ATPK (jo pasenusioms normoms, gremėzdžiškumui, netinkamai struktūrai, nuolatiniams pakeitimams ir papildymams). ATPK iš tikrųjų tėra vienas iš daugelio administracinės teisės šaltinių, kurio paskirtis realizuoti administracinės atsakomybės institutą. Administracinė teisė nėra administracinių teisės pažeidimų teisė. Taip ją vadinti yra metodologinė klaida. Tačiau būtent taip suvokiama administracinė teisė yra lyginama, pavyzdžiui, su baudžiamąja teise ir šiame kontekste visai menkinama. Bet čia nematyti priežasčių ir netgi sąlygų jokiai konkurencijai. Juo labiau, kad administracinė atsakomybė ATPK yra numatoma ir už kai kurių kitų teisės šakų normų, o iš esmės administracinės teisės pošakių (finansų, darbo, mokesčių, ekologinės ir kt.) pažeidimus. Dar viena problema, kylanti bandant identifikuoti administracinę teisę, – šiuolaikinio administracinės teisės mokslo vystymasis, o tiksliau – jo nesivystymas. Viskas, ką mes galime padaryti, tai su nostalgija prisiminti ikikarinės Lietuvos administracinės teisės mokslininkų palikimą arba studijuoti tarybinę administracinę teisę. Nei viena, nei kita jau nebeatitinka šiuolaikinių sąlygų. Trečiasis kelias – nukreipti žvilgsnį į Vakarų valstybių administracinę teisę. Būtent šiuo keliu nuėjo administracinės teisės praktika – jos šaltinių kūrimas. Šiuo metu reikia konstatuoti paradoksišią situaciją, kurią galima būtų palyginti su bandymu užlipti ant medžio iš viršaus. Teisės aktuose formuluojamos teorinės sąvokos, sukurtos bandant remtis vakarų teisės tradicija, tuo tarpu administracinės teisės teorija egzistuoja tarsi praeityje, nebespėdama su praktika. Čia iškyla konceptuali administracinės ir apskritai teisės mokslo ir praktikos (teisinės realybės) vystymosi problema. Yra du keliai:

1. pragmatiškais sumetimais kurti pozityviosios teisės aktus, o jais remiantis ir juos aiškinant plėtoti teisės mokslą,
2. kurti mokslinę teisės raidos koncepciją, o ja remiantis formuoti pozityviosios teisės sistemą.

Svarbu suprasti, kad nuo šios problemos išsprendimo priklauso teisės ir teisinės sistemų reformos sėkmė.

#### **IV. Administracinio proceso sisteminimo problema**

Apie administracinio proceso sisteminimą negalima kalbėti atsietai nuo pačios administracinės teisės sisteminimo. Galima sakyti, kad tai yra kompleksinė problema, kuri neišspręsta nei teoriniu, nei praktiniu lygmeniu. Jau minėti metodologiniai netikslumai, būdingi paplitusiam administracinės teisės suvokimui, savo ruožtu nulemia ir jos sisteminimo problemas. Taip teigiama todėl, kad visuose teisės aktuose, susijusiuose su viešuoju valstybės valdymu, yra administracinių teisės normų. Šios normos skirtos valstybės valia užtikrinti viešųjų interesų apsaugą, neatsižvelgiant į tai, kuriai konkrečiai valdymo sričiai ar ūkio šakai yra skirtas vienas ar kitas teisės aktas. Iš esmės visa poįstatyminė teisėdara (teisinis valstybinio valdymo aspektas) remiasi būtent administracinės teisės principais ir yra administracinės teisės šaltinių kūrimas. Be to, autoriaus nuomone, tokios viešosios teisės šakos, kaip finansų, mokesčių, ekologinė, darbo, policijos teisė, iš esmės yra administracinės teisės pošakiai. Taip suvokiama administracinė teisė tampa Konstitucinės teisės įgyvendinimo teise. Remiantis prielaida, kad administracinė teisė yra visos viešosios teisės pagrindas, galima teigti, kad vargu ar ši teisės šaka gali kada nors būti kodifikuota kaip visuma. Tačiau yra galimybė kodifikuoti atskirus administracinės teisės pošakius (yra Kelių transporto, Vidaus vandenų transporto, Geležinkelių transporto, Muitinės, Darbo įstatymų kodeksai) ir institutus (Administracinių teisės pažeidimų kodeksas). Taip susidaro atskirų administracinės teisės pošakių kodeksų sistema, susistemintos reguliatyvinės administracinės teisės normos, o atsakomybė už jų pažeidimus nustatoma Administracinių teisės pažeidimų kodekse. Tačiau didelė administracinės teisės normomis reguliuojamų visuomeninių santykių apimtis neleidžia teigti, kad šis darbas jau baigtas, jį greičiau galima vadinti tik pradėtu. Kodifikuotąją administracinės teisės dalį galima palyginti su ledkalnio viršūne. Didelė jos dalis yra įstatymuose ir kituose teisės aktuose, kurie nesudaro sistemos. Čia didelę įtaką turi įstatymų lei-

dėjų ir kitų teisėdaros subjektų didelis aktyvumas ir kartu jų veiklos tam tikras chaotiškumas, atsirandantis dėl Lietuvos teisės sistemos vizijos neturėjimo.

Prieš pradėdant nagrinėti administracinio proceso sisteminimo problemą, reikia padaryti metodologinę išlygą dėl procedūrinio ir jurisdikcinio administracinio proceso aspektų. Manytina, kad administracinis procesas turi būti suvokiamas būtent kaip administracinių procedūrų visuma. Procedūros, taikomos administracinėje justicijoje, gali būti vadinamos jurisdikcinėmis procedūromis. Taip suprantamas administracinis procesas šiuo metu Lietuvoje nesusistemintas. Jurisdikcinės procedūros egzistuoja iš esmės tik ATPK administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos forma. Ši teiseną nesudaro savarankiško teisės akto ir yra iš pagrindų reformuotina dėl jau aptartų priežasčių. Minėtame Administracinių bylų teisenos įstatyme yra aiškiai per mažai jurisdikcinių administracinių procedūrų, skirtų teisminiam bylų nagrinėjimui. Kaip jau nustatėme, bendrųjų administracinių procedūrų reguliavimo sritis yra labai plati, bet taip yra daugiau hipotetiškai. Daugelyje teisės aktų, kur šioms procedūroms **privalu būti**, kad jie galėtų iš tikrųjų tapti teisinio reguliavimo priemonėmis, jų tiesiog nėra. Teisės aktuose egzistuoja disproporcija tarp materialinių ir procesinių teisės normų. Dar viena problema – tai dažnos kolizijos tarp bendrųjų ir jurisdikcinių administracinių procedūrų, įtvirtintų skirtinguose teisės aktuose.

Lietuvai siekiant integruotis į Europos Sąjungos (ES) šalių teisinę erdvę, labai svarbu kuriant savo teisės sistemą, atsižvelgti ir sekti Europos teisės tradicijomis. Juk bet kuris Europos Sąjungos pilietis gali tikėtis vienodo administracinių valdymo institucijų požiūrio į save bet kurioje ES šalyje, galbūt ateityje ir Lietuvoje. Todėl nėra gerai, kai administracinis procesas reglamentuojamas remiantis keliais skirtingais įstatymais, kuriuose neišlaikytas optimalus santykis tarp materialinių ir procesinių teisės normų. Tai matyti ir iš tarptautinių dokumentų:

- 1976 m. Europos Tarybos rezoliucijoje „Dėl teisinės pagalbos civilinėse, komercinėse ir administracinėse bylose“;
- 1977 m. Europos Tarybos rezoliucijoje „Dėl asmenybės gynybos administracinės valdžios aktų atžvilgiu“.

Europos tarybos rekomendacijose:

- 1980 m. „Dėl administracinės valdžios diskrecinių įgalinimų naudojimo“;
- 1987 m. „Dėl administracinių procedūrų, galinčių paveikti didelį žmonių skaičių“;
- 1991 m. „Dėl administracinių sankcijų“ ir kitose<sup>1</sup>.

Geriausiai šią sritį galėtų sureguliuoti vientisas teisės aktas – Administracinio proceso kodeksas, apimantis bendrąsias ir jurisdikcines administracines procedūras. Jį galėtų sudaryti (atsižvelgiant į siūlomą administracinės teisės sistemą) keletas atskirų teisenų:

- administracinių teisės pažeidimų bylų,
- bylų dėl valdymo institucijų ir valstybės tarnautojų veiksmų,
- mokestinių bylų,
- drausminių bylų ir kitos teisenos,
- taip pat bendrųjų administracinių procedūrų, taikomų valstybės valdymo institucijų veikloje, sąvadas.

Panašūs įstatymai priimti daugelyje pasaulio šalių (Austrijoje, Lenkijoje, Vengrijoje, Jungtinėse Amerikos Valstijose, Vokietijoje, Švedijos Karalystėje ir kitur). Toks Administracinio proceso kodeksas galėtų tapti organiška Lietuvos teisės sistemos dalimi.

## V. Vietoj išvadų

Apibendrinant galima teigti, kad:

- administracinį procesą reikėtų suvokti kaip administracinių procedūrų visumą;
- administracinio proceso negalima sutapatinti su tokiais procesais, kaip civilinis ar baudžiamasis (pagal savo prigimtį ir reguliuojamų visuomeninių santykių mastą ad-

---

<sup>1</sup> Šie dokumentai reikalauja atskirų lyginamųjų studijų.

ministracinis procesas yra gerokai platesnis ir minėtus procesus atitinka tik jo jurisdikcinės procedūros);

- atskirais atvejais administracinio proceso teisinio reguliavimo ribos yra santykinai platesnės už pačios administracinės teisės teisinio reguliavimo ribas ir šio proceso teisės normos tiesiogiai užtikrina konstitucinės teisės normų įgyvendinimą;
- tinkamiausias administracinio proceso sisteminimo būdas yra jo kodifikavimas.



## LITERATŪRA

1. **1998 m. birželio 25 d.** Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų (nauja redakcija) ir jų įgyvendinimo“.
2. **Lietuvos Respublikos** administracinių bylų teisenos įstatymas.
3. **Lietuvos Respublikos** administracinių ginčų komisijų įstatymas.
4. **1999 m. gegužės 4 d.** Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 533 „Dėl Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų patvirtinimo“.
5. **Lietuvos Respublikos** viešojo administravimo įstatymas.
6. **Административное** право: учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – Москва, Юристъ, 1999.
7. **Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.** Административное право Российской Федерации: учебник. – Москва: ЗЕРЦАЛО, 1996.
8. **Бахрах Д. Н.** Административное право: учебник. Часть общая. – Москва: Изд-во БЕК, 1993.
9. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės darbo reglamentas.
10. **Lietuvos Respublikos** Seimo statutas.
11. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija. Lietuvos informacijos centras prie Teisingumo ministerijos. – V., 1996.
12. **Lietuvos Respublikos** Seimo narių darbo sąlygų įstatymas.
13. **Lietuvos Respublikos** Seimo rinkimų įstatymas.





## ***Some Methodological Aspects of Administrative Process Scientific Research***

***Doctoral Candidate D. Žilinskas***

*Law Academy of Lithuania*

### **SUMMARY**

*The article discusses the situation of the main administrative process conception and the regulation of national legal acts, also the problems of administrative process concept. The author presents his opinion towards the prospect of administrative process future development in Lithuania, the preconditions necessary for the creation of Administrative Process Code. In addition, the author includes a few opinions of the other specialists.*

