



University
of Wrocław



ISSN 2029–2236 (print)
ISSN 2029–2244 (online)
SOCIALINIŲ MOKSLŲ STUDIJOS
SOCIAL SCIENCES STUDIES
2009, 3(3), p. 317–331

ADMINISTRACINĖS JURISDIKCIJOS IŠTAKOS LIETUVOJE

Darius Urbonas

Mykolas Romeris universiteto Viešojo saugumo fakulteto
Policijos veiklos katedra
Putvinskio g. 70, LT-44211 Kaunas, Lietuva
Telefonas (+370 37) 303 651
Elektroninis paštas d.urbonas@mruni.eu

Pateikta 2009 m. rugpjūčio 31 d., parengta spausdinti 2009 m. rugsėjo 18 d.

***Anotacija.** Administracinė jurisdikcija šiuolaikinės administracinės teisės doktrinoje suprantama kaip administracinių institucijų teisė bausti už tam tikrus teisės pažeidimus taikant administracines sankcijas. Nors šiandien administracinės institucijos naudojami gana plačiomis jurisdikcinėmis galiomis, nuolat vyksta diskusijos dėl tų galių siaurinimo ar visišką ribojimo. Teisinėje literatūroje dažnai išsakoma mintis, jog jurisdikcinė funkcija demokratiniais principais tvarkomoje valstybėje būdinga tik teismui, todėl administracinių institucijų atliekama tokio pobūdžio veikla yra daugiau totalitarinio režimo palikimas¹, prieštaraujantis Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintam valdžių padalijimo principui, taip pat Konstitucijos 109 straipsniui, kuriame skelbiama tik teismo teisė vykdyti teisingumą².*

Tyrinėjant administracijos galias taikyti sankcijas už įvairius teisės pažeidimus ir modeliuojant šios srities teisinio reguliavimo perspektyvas svarbu apžvelgti istorinį palikimą šiuo klausimu. Todėl žvelgiant į tarpukario Lietuvoje (1918–1940) gyvavusias idėjas ir teisinę praktiką straipsnyje mėginama atskleisti administracinės jurisdikcijos ir administracinių sankcijų sampratą ir vietą to meto teisės sistemoje bei administracinės jurisdikcijos subjektų

- 1 Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas, nustatantis administracinių institucijų jurisdikcinės veiklos pagrindus yra vienas iš kelių teisės aktų, priimtų dar sovietmečiu. Mėginimai parengti ir priimti naują kodeksą iki šiol buvo nesėkmingi.
- 2 Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.

įvairovę, o taip pat jų juridikcinės veiklos teisinius pagrindus.

Reikšminiai žodžiai: administracinė jurisdikcija, administracinis baudimas, administracinė institucija, administracinės sankcijos.

Ivadas

Vienas iš būdų užtikrinti visuomenėje tvarką – teisinės atsakomybės priemonių už padarytus teisės pažeidimus taikymas. Tarp šių teisinės prievartos priemonių ypač sariai vietą užima administracinės atsakomybės priemonės – administracinės sankcijos. Dėl padaromų administracinių nusižengimų gausos, siekiant užtikrinti jų, taip pat ir nusikalstamų veikų, prevenciją iškyla efektyvaus ir greito reagavimo poreikis. Nors valstybės reakcija į teisės pažeidimus pasireiškia juridikcinės funkcijos, demokratiniiais principais tvarkomoje valstybėje atitenkančios teismui (vienai iš trijų valdžios šakų) vykdymu, socialinė tikrovė liudija vis didėjančių administracinių institucijų vaidmenį sprendžiant teisinės atsakomybės dėl padarytų nusižengimų klausimus.

Iš tiesų Lietuvos, ir ne tik, administracinės teisės moksle neretai keliami administracinių teisės pažeidimų, o kartu ir administracinių sankcijų legitimumo problema, susijusi su administracinėmis institucijoms priskiriama teisingumo vykdymo funkcija. Juk administracinė institucija, baudama kad ir už administracinius teisės pažeidimus, tampa savotišku kvaziteismu, užsiimančiu juridikcine veikla. Prof. A.Šakočiaus nuomone, „ši problema atsiranda dėl šiuolaikinės viešojo administravimo sistemos prieštaravimo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 straipsniui, kuris skelbia, jog Lietuvoje teisingumą vykdo tik teismai. Teigtina, kad teisingumo vykdymas yra bylos aplinkybių nustatymas, asmens pripažinimas kaltu ir teisingos poveikio priemonės paskyrimas. Asmens pripažinimas kaltu ir teisingos poveikio priemonės paskyrimas Konstitucijos pavestas teismui ir teisėjui. Tuo tarpu vykdomosios valdžios institucijos lig šiol turi įgalinimus vykdyti šias teisingumo funkcijas <...> Taigi viešojo administravimo institucijos, be administravimo, vykdo dar ir teisingumo funkciją, o tai prieštarauja valdžių padalijimo principui.“³ Atkreiptinas dėmesys į tai, jog būta ketinimų šią situaciją taisyti, ką liudija ir įstatymų leidėjo daugiau kaip prieš septynerius metus deklaruotas, dar ir šiandien neįgyvendintas, siekinys administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimą perduoti teismams⁴.

Tačiau ar administracinių institucijų vykdoma juridikcinė veikla taikant administracines sankcijas iš tiesų nesuderinama su demokratinės valstybės principais ir todėl apskritai negalima? Atsakant į šį klausimą, autoriaus manymu, svarbu būtų patyrinėti anksčiau kitų autorių nepaliestą istorinį palikimą bei pamėginti išsiaiškinti, ar tarpukario Lietuvoje buvo suteikta teisė administracijai taikyti baudžiančias sankcijas ir kokiose

3 Šakočius A. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime. *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 2006, p. 264–265.

4 Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. birželio 25 d. nutarimas „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų ir jų įgyvendinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 113-5030.

srityse, kaip tai koreliavo su valdžių atskyrimo idėja, taip pat kiek plačiai ir kokie pareigūnai naudojami jurisdikcinėmis galiomis, viliantis, jog istorinės išvalgos galėtų būti naudingos kuriant šiuolaikinį administracinę jurisdikcijos modelį.

Tyrimo objektas – administracinių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas tarpukario Lietuvoje (1918–1940).

Atliekant tyrimą taikyti istorinis, sisteminės analizės, apibendrinimo ir loginis metodai.

1. Administracinė jurisdikcija tarpukario Lietuvoje: teisinė mintis ir jos objektyvizacija

Dar 1917 m. vykusios lietuvių Vilniaus konferencijos pirmoje rezoliucijoje buvo skelbiamas lietuvių tautos pasiryžimas siekiant laisvos Lietuvos raidos jos etnografinėse ribose sukurti nepriklausomą, demokratiniais pagrindais sutvarkytą Lietuvos valstybę. Šio siekio objektyvizacijos procesas prasidėjo Lietuvos Tarybai paskelbiant Vasario 16-osios Aktą, tapusį svarbiausiu atkurtosios Lietuvos valstybės konstitucinę reikšmę turėjusiu aktu, kuriuo iš esmės remiasi pats moderniosios Lietuvos valstybės buvimas ir visi vėlesnieji – laikinieji ir nuolatiniai – jos konstituciniai dokumentai⁵. Pagal jau tuo metu išplėtotą Vakarų teisės tradiciją demokratine valstybe galėjo būti laikoma tik tokia, kurios organizacija ir veikla grindžiama valdžių padalijimo principu, paprastai įtvirtintu konstitucijoje. Visuotinai pripažinta teisine aksioma tapusi 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos 16 straipsnio maksima „Visuomenė, kurioje žmogaus teisių garantijos nėra užtikrintos ir valdžių padalijimas nustatytas, neturi konstitucijos“⁶ nebuvo užmiršta prieštarigame ir nestabiliame tarpukario Lietuvos konstitucingumo procese⁷. Nors pirmosiose trijose laikinosiose Lietuvos konstitucijose apie valdžių padalijimą nieko neužsimenama, tačiau pradedant 1922 m. rugpjūčio 1 d. pirmąja nuolatine konstitucija valdžių skyrimas į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę yra aiškiai įtvirtintas⁸.

Veikiami Vakarų filosofų ir sociologų A. Comte'o, E. Durkheimio, I. Kanto, Ch. Montesquieu, L. Duguit, J. J. Rousseau ir kt., žymiausi to meto Lietuvos mokslininkai M. Romeris ir P. Leonas, savo darbuose nemažai dėmesio skyrė valdžių padalijimo doktrinai. P. Leonas laikėsi jau tradiciniu tapusiu trilypio valdžios funkcijų skyrimo į įstatymų leidybą, teisumą ir valdymą⁹, nors jų santykių problematikos išsamiau netyrinėjo. M. Romeris buvo daugiau dvilypės valdžių funkcijų skyrimo teorijos šalininkas, manydamas, jog valstybė iš esmės atlieka dvi funkcijas (materialusis valdžios funk-

5 Andriulis, V., et al. *Lietuvos teisės istorija*. Vilnius: Justitia, 2002, p. 306–308.

6 Jarašiūnas, E. *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teisimas*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 103.

7 1918–1940 buvo priimtos net šešios konstitucijos, o tai, G. Mesonio nuomone, akivaizdžiai liudija konstitucingumo proceso prieštarigumą ir nestabilumą. Mesonis, G. *Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 128.

8 *Ibid.*, p. 130–140.

9 Leonas, P. *Raštai*. II tomas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 94, 95.

cijų skyrimas), t. y. įstatymų leidybą ir valdymą. Teismas, atlikdamas arbitro vaidmenį, konstatuodamas neteisę ir ją sudrausdamas teisinėmis sankcijomis, yra tik valdymo (įstatymų vykdymo) šaka šalia administracijos. Vėliau, M. Romeris, atsižvelgdamas į pozityviosios teisės teismui teikiamą ypatingą vietą valdžios organizacijoje, nors ir nebekėlė klausimo dėl trilypės ar dvilypės valdžių skyrimo teorijos pagrįstumo, tačiau teigė, kad formalusis valdžių funkcijų skyrimas yra dirbtinis ir nesutampa su materialiuoju, t. y. kad kiekvienai funkcijai vykdyti valstybėje nustatytos institucijos nėra tik savo funkcijos monopolio turėtojos¹⁰. Parlamentas, be paprastai vykdomos įstatymų leidybos, atlieka ir administracines ar teismo funkcijas, panašiai ir teismas neapsiriboja vien tik jurisdikcine veikla. Taip pat ir administracija, leisdama nors ir žemesnės galios norminius teisės aktus, atlieka iš esmės įstatymo leidėjo funkciją, be to „yra vėl atsitikimų, kai administracijos organai (pav. policija, mokytojai, pedagogų tarybos ir t. t.) atlieka tam tikrus teismo funkcijos aktus – sprendžia ginčus dėl teisės, žiūri skundus, konstatuoja neteisę ir sudraudžia ją teisinėmis sankcijomis“¹¹. Išskiriant sankcijos taikymą kaip vieną iš jurisdikcinės veiklos aspektų, nereikėtų manyti, jog čia turima omenyje administracijos nekvestionuojama teisė bausti pavaldinius už įvairius tarnybinius nusižengimus. Savo veikale apie administracinį teismą M. Romeris ypač atkreipė dėmesį į baudžiamosios- teisiamosios funkcijos sritį, pavedamą administracijai, kai „šioje srityje atitinkamieji administracijos organai nustato kaltę ir uždeda bausmę, atlikdami baudžiamąjo teismo funkciją“¹², pabrėždamas, kad tai jau ne tarnybinius nusižengimus, bet kai kuriuos bendrus nusikalstamus darbus¹³ liečianti sritis. Taigi, jau to meto mokslininkai, parodydami akivaizdų skirtumą tarp to, kas turėtų būti. ir to, kas yra, manė, kad griežto valdžių funkcijų skyrimo nėra ir negali būti. Administracija, be jai būdingos valdymo funkcijos, atlieka ir jurisdikcinę veiklą, kuri to meto doktrinoje dažniausiai vadinama „administraciniu baudimu“.

Iš tiesų administracijos teisė bausti piliečius už įvairius nusižengimus buvo svarstoma ir to meto aukščiausios teisminės institucijos ir autoritetingo teisės aiškintojo- Vyriausiojo Tribunolo visuotiniame susirinkime. Buvo suabejota, ar apskrities viršininkas, bausdamas Susirinkimų ir pramogų įstatymo 64 str. pagrindu pinigine bauda, gali pats nustatyti ir baudos pakeitimą areštu. Vyriausiasis Tribunolas neapsiribojo vien šiuo Baudžiamąjo skyriaus visuotiniam susirinkimui pateiktu klausimu ir sprendė, ar administracinės institucijos apskritai turi teisę bausti piliečius. 1935 m. sausio 17 d. sprendime Tribunolas nurodė, jog Susirinkimų ir pramogų įstatymas, kaip ir daugelis kitų įstatymų, ypač švaros, sveikatos, vidaus tvarkos palaikymo srityse, suteikia teisę apskričių viršininkams bausti piliečius ne tik pinigine bauda, bet ir areštu. Taip pat manė, kad įstatymo leidėjas visiškai pagrįstai pavedė administracinėms institucijoms nagrinėti kai kurias

10 Romeris, M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Vilnius: Pozicija, 1994, p. 11–13.

11 *Ibid.*, p. 16.

12 Romeris, M. *Administracinis teismas*. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928, p. 39.

13 Pagal tuo metu galiojusį Baudžiamąjį statutą, teisės pažeidimai buvo skirstomi į didžiuosius nusikaltimus, nusikaltimus ir nusižengimus. Apibendrintai jie visi buvo vadinami nusikalstamais darbais. Taip pat ir administracine tvarka baudžiamo nusižengimo ir nusikalstamo darbo sąvokos buvo vartojamos kaip sinonimai. Vorobjovas, S. *Administracinės baudos. Policija*. 1929, 1: 2–5.

„mažesnių“ nusižengimų bylas, nes teismuose bylos paprastai sprendžiamos ilgiau ir pavėluotas reagavimas į kai kuriuos nusižengimus gali nepasiekti savo tikslo. Galiausiai remdamasis tuo, kad Konstitucijoje nėra įtvirtinta tik teismo teisė taikyti sankcijas, Tribunolas priėjo prie išvados, kad „Lietuvos Valstybės Konstitucija nedraudžia administracijos organams *bausti* piliečius ir areštu, jei atskiras įstatymas tai leidžia“¹⁴.

2. Administracinės jurisdikcinės veiklos teisinis reguliavimas

Apžvelgus tarpukario Lietuvos mokslininkų, tyrinėjusių teisinės atsakomybės taikymo už „nusikalstamus darbus“ problematiką, darbus bei teisės aktus, kuriuose tokia atsakomybė buvo nustatyta, galima teigti, jog tuo metu buvo susiformavusi gana apibrėžta, nors ir ne visai autonomiška, administracinės sankcijos ir administracinių institucijų jurisdikcinės veiklos doktrina. Administracinių institucijų veikla taikant bausmes už nusižengimus buvo vadinama administraciniu baudimu¹⁵ ar baudimu administraciniu būdu¹⁶, tokių institucijų kompetencija apibrėžiama kaip administracinių įstaigų jurisdikcija¹⁷, o jų taikomos sankcijos – administracinėmis baudomis¹⁸. Taigi, jau tuo metu administracijos jurisdikcinei veiklai apibrėžti buvo vartojama specifinė terminologija, pabrėžiant jos išskirtinumą ir savarankiškumą santykyje su baudžiamąja teise. Kita vertus, savarankiškumas buvo sąlyginis, nes taikydamos administracines sankcijas administracinės institucijos turėjo vadovautis baudžiamaisiais įstatymais. Teisės akto, kuris būtų unifikavęs administracinių sankcijų taikymo procesą ar apskritai nustatęs jų taikymo pagrindus, nebuvo, todėl pripažįstant administracinių sankcijų ir kriminalinių bausmių giminingumą buvo vadovaujamosi analogiškais taisyklėmis kaip ir baudžiamajame procese. Atsižvelgiant į tai, kad baudžiamieji teisės aktai buvo taikomi ne visa apimtimi ir su tam tikromis išlygomis, buvo manoma, kad „jau atėjo laikas uždėjimą administracinių baudų sutvarkyti tam tikromis juridinėmis taisyklėmis ir administracinio nubaudimo institutą atitinkamu įstatymu pagrįsti“¹⁹. Nors ši idėja taip ir nebuvo įgyvendinta, tačiau teisės aktų, suteikusių administracinėms institucijoms jurisdikcines galias, gausa leidžia daryti išvadą apie reikšmingą administracinių sankcijų instituto vietą tarpukario Lietuvos teisės sistemoje.

Nusižengimai, už kuriuos buvo baudžiama administracinėmis sankcijomis, ir administracinės institucijos, įgaliotos nagrinėti tokių nusižengimų bylas, buvo nurodomi atskiruose įstatymuose. Kaip teigė K. Laucius, „pasižiūrėję į mūsų nepriklausomo gyvenimo laikais išleistus įstatymus, pastebime, kad mūsų įstatymų leidime administracinis

14 Vorobjovas, S. Vyriausiojo tribunolo išaiškinimas dėl administracinių pabaudų. *Policija*. 1935, 19: 338.

15 Undraitis, J. Administracinio baudimo aktualijos. *Policija*. 1939, 14–15; Laucius, K. Administracinis baudimas mūsų įstatimdavystėje. *Teisė*. 1938, 44 ir kt.

16 Veterinarijos įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1929, Nr. 293/1933.

17 Vorobjovas, S. Administracinės baudos. *Policija*. 1929, 1: 2–5; Vorobjovas, S. Administracinės baudos. *Policija*. 1929, 2: 19–21.

18 *Ibid.* Piniginės baudos buvo, galima sakyti, vienintelės administracinių institucijų taikomos sankcijos, nors įstatymai suteikė teisę skirti ir areštą.

19 Vorobjovas, S. Kaip būtų galima sutvarkyti administracinių baudų reikalą. *Policija*. 1931, 15: 276.

baudimas užima gana žymią vietą, ir ši tendencija plačiai praktikuoti administracinį baudimą mūsų įstatymų leidyboje gana žymi²⁰. Ir iš tiesų, nuostatų dėl administracinių sankcijų yra keliasdešimtyje teisės aktų, reguliavusių įvairias visuomeninių santykių sritis. Administraciniu būdu buvo baudžiama už užsieniečių buvimo Lietuvoje tvarkos²¹, pasų²², statistikos²³, susirinkimų ir pramogų organizavimo²⁴, sanitarijos²⁵, farmacijos²⁶, vertimosi ūkine, komercine ar profesine veikla²⁷, švietimo²⁸, mokesčių²⁹, darbo³⁰, viešosios tvarkos³¹ ir kitų³² viešojo gyvenimo sričių teisės aktų pažeidimus.

Kaip jau buvo minėta anksčiau, tiek nusižengimai, tiek už juos taikomos sankcijos ir jas taikančios administracinės institucijos buvo nurodomos įstatyme. T. y. tų teisės aktų *baigiamosiose* ar *baudžiamosiose nuostatose* kaip akto privalomumo garantas ir buvo įtvirtinami konkretūs nusižengimai, už juos skiriamos sankcijos ir jų ribos bei jas taikančios institucijos. Tačiau nereti atvejai, kai patys nusižengimai buvo detalizuojami poįstatyminiuose teisės aktuose, o būtent, įstatymui vykdyti priimtose taisyklėse, kurias paprastai tvirtindavo atskirų valdymo sričių ministrai. Kartais tokiose taisyklėse buvo įvardijama ir administracinė institucija, įgaliota taikyti sankcijas už tų taisyklių pažeidimus, kai pačiame įstatyme to nebuvo padaryta. Pvz., Valstybės statistikos įstatymo 14 str. buvo sakoma, „jog asmuo, atsisakęs be teisėtos priežasties suteikti valstybės statistikos reikalui žinių arba suteikęs žinomai melagingų žinių, baudžiamas bauda ligi 250 litų“³³. Kaip matyti, šiame įstatyme net nėra nurodyta, kad baudžiama administraciniu būdu. Tuo tarpu po kelerių metų *finansų ministerio* patvirtintų Statistikos žinioms rinkti iš pramonės ir prekybos įmonių taisyklių 9 straipsnyje *centralinis statistikos biuras* įvardijamas kaip institucija, kuri, remdamasi minėto įstatymo nuostatomis, gali traukti atsakomybėn joms nusižengusius asmenis.

20 Laucius, K., p. 422.

21 Svetimšaliams gyventi įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1933, Nr. 416/2884.

22 Pasų įstatai. *Vyriausybės žinios*. 1919, Nr. 18/218.

23 Valstybės statistikos įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1930, Nr. 332/2272.

24 Susirinkimų ir pramogų įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1932, Nr. 393/2688.

25 Veterinarijos įstatymas. Skerdyklų ir mėsos priežiūros įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1930, Nr. 337/2314.

26 Svaigiųjų vaistų įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1931, Nr. 362/2471.

27 Veterinarijos praktikos teisių įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1933, Nr. 431/2984; Žemės ūkiams prižiūrėti įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1933, Nr. 420/2908; Arklių kergimui tvarkyti įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1929, Nr. 316/2133; Sėklų prekybos kontrolės įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1934, Nr. 438/3049 ir kt.

28 Pradžios mokyklų įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1922, Nr. 117/914.

29 Viešojo atsiskaitymo įstaigų ir įmonių priežiūros įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1932, Nr. 379/2597; Įstatymas apie valstybinį mokesnį nuo nejudomųjų turtų miestuose ir miesteliuose. *Vyriausybės žinios*. 1919, Nr. 18/217; Žemės mokesnių įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1923, Nr. 141/1019 ir kt.

30 Švenčių ir poilsio įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1930, Nr. 328/2247; Nakties darbo kepyklose įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1931, Nr. 366/2494; Pramonės darbininkų samdos įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1933, Nr. 429/2966.

31 Milicijos įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1920, Nr. 32/363.

32 Trianguliacijos ir topografinių nuotraukų ženklų įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1933, Nr. 410/2827. Visuotinio gyventojų surašymo įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1922, Nr. 111/869; Gyvuliams globoti įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1934, Nr. 441/3068 ir kt.

33 Valstybės statistikos įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1930, Nr. 332/2272.

Tokie teisinio reguliavimo netobulumai neliko nepastebėti administracinio baudimo problemas tyrinėjusių teisininkų. Visiškai pagrįstai buvo manoma, kad už nusižengimus baudžianti institucija turi būti nurodoma ne poįstatyminiame akte, bet įstatyme. Įstatymui nutylint, jokių būdu negalima jo tiek daug „praplėsti“ įstatymo vykdymui skirtomis taisyklėmis, ir tokiu atveju tik teismas turėtų būti baudžianti institucija³⁴.

Administracinių sankcijų sritis buvo reglamentuojama ne vien įstatymais, bet ir specialia poįstatyminių aktų rūšimi – privalomaisiais įsakymais, kurie, anot K. Lauciaus, sudarė administracinio baudimo pagrindą³⁵. Naudodamosi įstatymų leidėjo suteikta teise atitinkamos institucijos galėjo leisti tam tikrais reikalais teisės aktus ir, siekiant užtikrinti jų laikymąsi, nustatyti juose administracines bausmes (paprastai pinigines baudas arba areštą, arba abi sankcijas kartu). Privalomuosius įsakymus visuomenės tvarkai ir ramybei palaikyti, sveikatai užtikrinti ir švarai palaikyti, remdamasis Milicijos įstatymo 25 str., turėjo teisę leisti apskrities viršininkas. Panašia kompetencija naudojosi ir savivaldybės – apskričių susirinkimai ir miestų tarybos, leisdamos privalomuosius įsakymus tvarkai, ramybei ir švarai palaikyti, susisiekimui tvarkyti, privačiam ir valstybės turtui saugoti ir vietos gyventojų išlaikymui užtikrinti³⁶. Vietose, kur buvo paskelbta karo padėtis, įstatymų leidėjo deleguota teise naudojosi ir karo komendantai, o jų privalomiems įsakymams nusižengę asmenys galėjo būti baudžiami griežčiau. Ši teisė įstatymų buvo suteikta ir kitoms valdžios institucijoms, pvz., vidaus reikalų ministrui, žemės ūkio ministrui ir kt.³⁷

Kaip matyti, net keli subjektai buvo įgalioti leisti privalomuosius įsakymus beveik tais pačiais klausimais. Nesant tokią veiklą derinančios institucijos, neretai būdavo primami vienas kitam prieštaraujantys, praktiškai neveikiantys ar peržengiantys institucijos kompetencijai priskirtų klausimų reguliavimo ribas privalomieji įsakymai³⁸.

Reikia pripažinti, kad toks administracinio baudimo instituto teisinis reguliavimas galėjo būti pateisinamas tik ypatingomis to meto sąlygomis. Kuriant nepriklausomą valstybę beveik visu nepriklausomybės laikotarpiu Lietuvoje buvo karo padėtis, o to meto įstatymai nebeatitiko visuomenės lūkesčių. Tad privalomieji įsakymai tapo priemone spręsti skubias ir neatidėliotinas problemas ir taip užtikrinti tvarką ir saugias gyvenimo sąlygas valstybėje.

34 Laucius, K., p. 423.

35 Laucius, K. Administracinis baudimas mūsų įstatymų leidyboje. *Teisė*. 1939, 45: 54. Šį autoriaus teiginį patvirtina ir statistikos duomenys. 1938 m. apskrities viršininkai dėl įstatymų pažeidimų išnagrinėjo 11 959 bylas, tuo tarpu dėl privalomųjų įsakymų buvo išnagrinėtos 12196. Plačiau žr. Undraitis, J. Administracinės baudos per 1938 metus. *Teisė*. 1939, 48: 359–361.

36 Maksimaitis, M. *Lietuvos teisės šaltiniai 1918–1940 metais*. Vilnius: Justitia, 2001, p. 92–94.

37 Laucius, K., p. 54–67.

38 Žinomi atvejai, kai karo komendantai, kurių kompetencija buvo siejama su valstybės saugumu ir karo padėtimi, buvo išleidę privalomųjų įsakymų „kaminams valyti, žemei apie šulinius žvyruoti ar nustatydavo telefoninkėms darbo valandas“. Plačiau apie privalomųjų įsakymų problematiką žr. *Ibid.*

3. Administracinių sankcijų ir jas taikančių subjektų įvairovė

Gausiuose tarpukario Lietuvos administracinės teisės šaltiniuose³⁹ tarp administracinių institucijų taikomų sankcijų pagrindinė vieta tenka piniginei baudai. Baudos dydis paprastai buvo nustatomas nurodant maksimalią sumą ir galėjo svyruoti nuo 15 (pvz., tokia maksimali bauda galėjo būti skiriama pagal Žemės ūkiams prižiūreči įstatymą) iki 15 000 litų (pvz., Kainų priežiūros įstatymas), tačiau dažniausiai siekė 500 litų. Kai kada baudos dydis buvo nustatomas atsižvelgiant į nusižengimą, ypač mokesčių ar valstybės finansų srityje, gautos materialinės naudos mastą ir viršydavo ją tris ir daugiau kartų. Pvz., pagal Įstatymo apie valstybinį mokestį nuo nejudamųjų turtų miestuose ir miesteliuose 28² paragrafą, mokesčių mokėtojas, suteikęs mokesčio pareiškime, proteste ar skunde netikrų žinių, dėl kurių mokestis galėjo būti arba buvo sumažintas ar nepaimtas, mokesčių inspektorius galėjo būti baudžiamas iki trigubos sumažinto ar nepaimto metinio mokesčio sumos⁴⁰. Už nusižengimus administracinės institucijos galėjo skirti ir iki 3 mėnesių arešto bausmę, kuri paprastai buvo numatoma kaip alternatyvi piniginei baudai bausmė (pvz., Susirinkimų ir pramogų įstatymo 64 str. buvo numatyta apskrities viršininko teisė už šio įstatymo pažeidimus skirti baudą iki 3 000 Lt arba areštą iki 3 mėn., taip pat ir daugelyje kitų). Tačiau areštas kaip bausmė beveik nebuvo skiriamas, o juo būdavo pakeičiama jau skirta pinigine bauda, kai atsakomybėn patrauktas asmuo neturėjo lėšų ar atsisakydavo ją mokėti⁴¹.

Kaip pastaruoju metu, taip ir tuomet bauda buvo pagrindinė administracinė sankcija, skiriama įvairius nusižengimus padariusiems asmenims. Be jos, kai kurie teisės aktai numatė ir kitokias sankcijas, susijusias su specialiųjų teisių ribojimu. Tokia teisė (pvz., verstis komercine veikla, vairuoti transporto priemonę ir kt.) buvo suteikiama atitinkamų administracinių institucijų, jų sprendimu ji galėjo būti ir apribota teisės turėtojams nesilaikant teisės aktuose įtvirtintos naudojimosi suteikta teise tvarkos. Pvz., *Švietimo Ministerio* sprendimu pradžios mokykloms nustatytų reikalavimų nesilaikanti mokykla galėjo būti uždaryta, o pakartotinai nusižengusius Sėklų prekybos kontrolės įstatymui *Žemės ūkio ministerio* galėjo būti iki 2 metų atimta teisė verstis sėklų prekyba. *Finansų ministeris* turėjo teisę sustabdyti Viešojo atsiskaitymo įstaigų ir įmonių priežiūros įstatymo reikalavimams nusižengusias įstaigas ar įmonės organo veikimą, kol visuotinis narių susirinkimas vietoj jo išrinktą kitą arba apskritai uždaryti tokią įmonę ar įstaigą

39 Administracinio baudimo normos buvo įtvirtintos administracinės teisės šaltiniuose (čia teisės šaltiniui suteikiama teisės normų raiškos formos reikšmė), o tai leidžia šį institutą išskirti iš baudžiamosios teisės reguliuojamų visuomeninių santykių. K. Šalkauskis, „Lietuvos novelose“ susistemines 1935 m. kovo 16 d. galiojusius ir „Vyriausybės žiniuose“ paskelbtus teisės aktus, baudžiamosios teisės dalyje įdėjo tik Baudžiamąjį statutą, kitus baudžiamuosius įstatymus (pvz., Lygtinio nuteisimo įstatymą, Amnestijos įstatymą) ir karo įstatymus. Tuo tarpu visi kiti anksčiau minėti teisės aktai, kuriuose buvo numatyta administracinių institucijų teisė bausti, yra administracinės ir finansų teisės dalyje. Šalkauskis, K. *Lietuvos novelos*. Kaunas: Kooperatinė „Raidės“ spaustuė, 1935, p. 5–34; Vansevičius, S. Lietuvos baudžiamosios teisės šaltiniai 1919–1940 metais. *Teisė*. 1993, 27: 93–96.

40 Įstatymas apie valstybinį mokesnį nuo nejudomųjų turtų miestuose ir miesteliuose. *Vyriausybės žinios*. 1919, Nr. 18/217.

41 Vorobjovas, S. Piniginės baudos administracinėse bylose ir pakeitimas jų areštu. *Policija*. 1929, 17: 311.

ir paskirti jai likvidaciją. Tokia sankcija, be numatytos piniginės baudos, galėjo būti taikoma taip pat ir įstatymų reikalavimus pažeidusioms kredito įstaigoms⁴². Už eismo saugumo pažeidimus vidaus reikalų ministerijos atitinkamos institucijos kaip papildomą bausmę galėjo skirti teisės vairuoti transporto priemonę atėmimą ir pan.⁴³

Tokia administraciniu būdu skiriamų sankcijų už nusižengimus įvairovė rodo buvus gana išplėtotą administracinės sankcijos institutą. Abejonių galėtų kelti įstatymų leidėjo suteikta teisė ne teismui skirti laisvę ribojančią bausmę – areštą, juo labiau, kad ne visais atvejais tokio administracinės institucijos sprendimo teisėtumo kontrolė buvo atliekama nepriklausomame ir nešališkame teisme. Žmogaus teisių požiūriu demokratinėje valstybėje tokių plačių represinių galių suteikimas administracijai vargu ar gali būti pateisinamas, nebent viešojo saugumo bei stabilumo valstybėje ypatingomis sąlygomis užtikrinimo poreikiu. Kita vertus, Lietuva nebuvo vienintelė Europoje valstybė, suteikusi tokias baudimo galias valdymo subjektams⁴⁴.

Ne mažiau buvo ir subjektų, kuriems buvo suteiktos galios bausti. Anot K. Lauciaus, „pasirodo teisė bausti administraciniu būdu suteikiama įvairiausiems valdžios organams, pradedant ministrais, baigiant eiliniaais policininkais. Baudžia ministrai (daugiausia finansų, vidaus reikalų ir susisiekimo), Klaipėdos krašto gubernatorius, Klaipėdos krašto direktorija (Svetimšaliams gyventi įstatymo 22 str.), įvairių departamentų direktoriai, kainų tvarkytojas, valiutų komisijos pirmininkas, agronomijos inspektorius, orinio susisiekimo inspektorius, apskričių viršininkai, karo komendantai, geležinkelių policijos viršininkas, Klaipėdos krašto pasienio policijos vadas, ligonių kasų valdybos, prekybos registro vedėjas, mokesčių inspektoriai, muitinių viršininkai, burmistrai, viršaičiai ir, pagaliau, eiliniai policininkai (žr. „Judėjimo tvarkai nusižengusiems vietoje bausti taisyklės“, V.Ž. Nr. 621).“⁴⁵ Įgaliojimai taikyti sankcijas buvo siejami su atskirų administracinių institucijų atliekama kontrole atskirose valdymo srityse. Tačiau apskrities viršininko kompetencija administracinių sankcijų sferoje pasižymėjo bendru pobūdžiu, kitaip tariant, apskrities viršininkui buvo suteikti įgaliojimai bausti už tokių įstatymų pažeidimus, kurie su jo atliekamomis funkcijomis neturėjo nieko bendra arba kur tas ryšys buvo vos pastebimas. Kita vertus, apskrities viršininko institucijai buvo pavestos valdymo funkcijos praktiškai visose viešojo gyvenimo srityse⁴⁶, todėl neturėtų stebinti

42 Pradžios mokyklų įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1922, Nr. 117/914; Sėklų prekybos kontrolės įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1934, Nr. 438/3049; Viešojo atsiskaitymo įstaigų ir įmonių priežiūros įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1932, Nr. 379/2597.

43 Autovežių įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1931, Nr. 358/2439.

44 Pvz., Austrija 1925 m. birželio 21 d. buvo priėmusi specialų įstatymą, skirtą administracijos represinėms galioms reglamentuoti, kuriame buvo numatyti pagrindiniai administracinių sankcijų taikymo principai. Modern, F. *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*. Paris: Economica, 1993, p. 8.

45 Laucius, K., p. 422, 423.

46 Apskrities viršininko kompetencija neapsiribojo kokia nors viena valdymo sritimi. Įstatymų leidėjo jam buvo suteikti įvairūs įgaliojimai viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo, savivaldybės reikalų, susirinkimų, spaudos, draugijų veiklos, viešosios sveikatos ir sanitarijos, darbo ir socialinės apsaugos, pasų režimo, kariuomenės, mokesčių ir kitose viešojo gyvenimo srityse. Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos. *Laikinosios Vyriausybės žinios*. 1919, Nr. 2-3/29; Navakas. Apskričių viršininkų teisės ir pareigos. *Policija*. 1931, 3: 51–55.

faktas, kad apskrities viršininkas buvo plačiausiai administracinės sankcijos galia besinaudojantis juridikinės veiklos subjektas.

Administracinių bylų nagrinėjimas tebuvo viena iš daugelio administracinių institucijų, o tuo pačiu ir apskrities viršininko atliekamų funkcijų, tačiau statistiniai duomenys rodo, kad juridikinės veiklos mastai buvo dideli. 1932 m. apskričių viršininkai išnagrinėjo 15 207 *administracinių baudų* bylas, tuo tarpu 1931 m., tokių bylų buvo 12 659⁴⁷. Vėlesniais metais apskričių viršininkų išnagrinėtų bylų dėl nusižengimų skaičius vis augo ir, 1938 m. duomenimis, pasiekė net 30 200 (1937 m. buvo 24 336)⁴⁸.

Apie administracinių institucijų vietą taikant administracines sankcijas už įvairius nusižengimus ir santykį su teismu galima spręsti iš to meto viešosios policijos darbo tendencijų. Policija buvo pagrindinė institucija, rašanti protokolus ir siunčianti kitoms administracinėms institucijoms spręsti bylas. Štai 1932 m. policijos pareigūnai už įvairius nusižengimus surašė 53 154 protokolus, iš jų 21 871 (41,2 proc.) nusiuntė administracinėms institucijoms, o 31 283 (58,8 proc.) teismui⁴⁹. Vėlesniais metais augant surašytų protokolų skaičiui⁵⁰ kito ir administracinėse institucijose išnagrinėtų bylų skaičius, tačiau atkreiptinas dėmesys į tai, kad jose, lyginant su teismu, bylų buvo išnagrinėjama vis daugiau. Pvz., 1933 ir 1934 m. pagal policijos surašytus protokolus administracinėse institucijose buvo nagrinėjama apie 45 proc. bylų⁵¹, o 1935 m. – 48,4 proc., 1936 m. – 50,1 proc., t.y. daugiau nei teisme⁵².

Daugiausiai administracinių sankcijų buvo skiriama už Viešaisiais keliais judėjimo įstatymo, Svetimšaliams gyventi įstatymo, Skerdyklų ir mėsos priežiūros įstatymo, Švenčių ir poilsio įstatymo, Gyvuliams globoto įstatymo, Pasų įstatymo pažeidimus. Dažnai bausta ir už Viešosios tvarkos, ramybės ir padorumo palaikymo reikalą, Šunų rišimo reikalą, Švaros palaikymo reikalą išleistų privalomųjų įsakymų nesilaikymą⁵³.

Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad teisininkų ir mokslininkų darbuose teismas nebuvo minimas kaip administracinio baudimo subjektas. Todėl darytina išvada, kad administracinės sankcijos ir jų skyrimas buvo siejami išimtinai su administracinių institucijų juridikine veikla, t. y. administracinės sankcijos doktrina buvo paremta organiniu kriterijumi, leidusiu identifikuoti ją ir atriboti nuo baudžiamosios sankcijos, skiriamos išimtinai teismo.

47 Daugiausiai iš jų – 2 336 buvo išnagrinėtos Kauno, 1 300 – Tauragės, 1 267 – Alytaus apskričių viršininkų. Vorobjovas, S. Administracinių baudų bylos 1932 metais. *Policija*. 1933, 14: 226, 227.

48 Undraitis, J., p. 357.

49 Policijos protokolai buvo rašomi ir dėl nusižengimų, numatytų Baudžiamajame statute, kurių bylas, remdamiesi Baudžiamojo proceso įstatais, nagrinėjo Taikos teisėjai supaprastinto proceso tvarka. Laucius, K. *Policija ir teismas*. *Policija*. 1932, 2: 27, 28; Vorobjovas, S. *Protokolas*. *Policija*. 1929, 18: 331, 332.

50 Daugiausiai protokolų buvo surašyta 1934 m – 70 663, tuo tarpu 1935 ir 1936 m. jų skaičius sumažėjo, nors ir liko gana didelis, atitinkamai 62 486 ir 64 872. Kastanauskas, V. Iš nuvadų knygų apie policijos darbą. *Policija*. 1937, 11: 214–216.

51 Viešosios policijos veikla 1934 m. *Policija*. 1935, 10: 182.

52 Kastanauskas, V. *op. cit.*, p. 215.

53 Undraitis, J., p. 360, 361.

4. Administracijos jurisdikcinių galių augimo priežastys

Administracijos baudimo galių augimas buvo siejamas su to meto socialiniais pokyčiais. Lietuvoje buvo kuriama demokratiniais pagrindais besiremianti teisinė sistema ir vis daugiau visuomenės gyvenimo sričių pradėta reguliuoti teisės normomis, steigiamos institucijos, turėjusios užtikrinti tų normų laikymąsi ir kt. Be abejonės, teisinio reguliavimo plėtra buvo vienas iš veiksnių, turėjusių įtakos naujų teisės pažeidimų atsiradimui bei jų skaičiaus didėjimui apskritai. Teismai, nors ir išaugus teisėjų sudėčiai, buvo nebe pajėgūs greitai spręsti jiems patiktų bylų, net ir dėl nesunkių nusižengimų, kurios savo esme reikalavo greito sprendimo. Todėl siekdamas subalansuoti teismų darbo krūvį ir sudaryti jiems sąlygas vykdyti teisingumą, įstatymų leidėjas nutarė apriboti teismų kompetenciją, perduodamas kai kurių kategorijų bylas administracinių institucijų jurisdikcijai. Taigi, administracinis baudimas kaip tik tuo ir buvo pateisinamas, kad garantavo greitą bylos sprendimą ir priimto nutarimo įvykdymą.

Kita vertus, jau tuomet pastebėta, jog ne visų nusižengimų bylos nagrinėtinos teisme. Buvo manoma, kad kai kurie *nusikalstami darbai*, net jau įtvirtinti baudžiamuosiuose įstatymuose, savo juridine prigimtimi skiriasi nuo tų, už kuriuos teismas turėtų taikyti baudžiamąsias sankcijas, ir kad tokie nusižengimai turėtų būti sudraudžiami administraciniu būdu⁵⁴. Tuo pagrindu buvo teikiami įvairūs siūlymai perduoti kai kurias taikos teisėjų nagrinėjamas bylas apskričių viršininkams ar kitoms administracinėms institucijoms⁵⁵. Šios idėjos neliko neįgyvendintos. Aktyvūs depenalizacijos procesai parodė aiškią įstatymų leidėjo nuostatą bei tendenciją perduoti administracinių institucijų jurisdikcijai kai kurių specialiųjų įstatymų *peržengimus*. Paminėtini švenčių ir poilsio, sauskeliais naudotis, skerdyklų ir mėsos priežiūros, veterinarijos įstatymai, kuriuose numatyta už jų *peržengimus* bausti tik administraciniu būdu⁵⁶. Nederėtų pamiršti, kad net ir pačiuose baudžiamuosiuose įstatymuose buvo įtvirtintos išimtys iš bendrų bylų dėl nusikalstamų darbų žybybingumo teismams taisyklių, kuriomis remiantis, jurisdikciniai įgaliojimai perduoti administracijos subjektams⁵⁷.

54 Laucius, K., p. 59.

55 Buvo siūloma dešimtis nusižengimų, įtvirtintų baudžiamajame statute, žmonių sveikatos (pvz., už higienos normų prekybos vietoje nesilaikymą, geriamojo vandens ar vandens gyvuliams girdyti teršimą), visuomenės ir asmens saugumo (pvz., už taisyklių ginklams laikyti ir nešioti pažeidimą, neatsargų važinėjimą arkliais, rūkymą uždraustose vietose ir kt.), visuomenės rimties ir gerovės (pvz., už alkoholinių gėrimų vartojimą uždraustose vietose, nepagarbų elgesį viešojoje vietoje ir pan.), statybos (pvz., už trobesio statymą be leidimo ir kt.) ir kitose srityse bylų, perduoti nagrinėti apskrities viršininko institucijai. Vorobjovas, S. Kaip būtų galima sutvarkyti administracinių baudų reikalą. *Policija*. 1931, 15: 276–278.

56 Vorobjovas, S. Teismo įsakymas ir administracinės baudos nutarimas. *Policija*. 1931, 13–14:245; Vorobjovas, S. Kiek pažengta „Laukams prižiūrėti įstatymu“? *Teisė*. 1935, 32: 436–438.

57 Baudžiamojo proceso įstatų 1124 str. sakoma, jog „Pažymėtieji šio straipsnio priede valstybės pajamų įstatams nusižengimai tiesioginiai priklauso valstybės išdo įstaigoms, einant atitinkamuose įstatymuose numatytais taisyklėmis“. Taip pat 1214 str. iš teismo kompetencijos išskyrė kai kuriuos viešosios tvarkos pažeidimus, pavesdamas juos administracinių institucijų jurisdikcijai. *Baudžiamojo proceso įstatymas su komentarais: sudarytas iš Rusijos Senato bei Lietuvos Vyriausiojo Tribunolo sprendimų ir kitų aiškinimų, liečiančių Didž. Lietuvos ir Klaipėdos krašto baudžiamojo proceso teisę*. Parengė Abramavičius, J.; Fridmanas, F., red. Kavolis, M. Kaunas: „Literatūros“ knygyneas, 1933.

Taigi, administracijos jurisdikcinių galių augimas tarpukario Lietuvoje buvo grindžiamas išimtinai tikslingumo argumentais. Sprendžiant dėl teismų darbo krūvio iškilusias baudžiamosios justicijos problemas, siekiant viešosios tvarkos ir apskritai teisėtumo valstybėje užtikrinimo, administracinės sankcijos buvo laikomos efektyviomis ir tinkamomis priemonėmis šiems tikslams pasiekti. Ko nebuvo galima įgyvendinti teismų jurisdikcine veikla, buvo kompensuojama administraciniu baudimu. Taip užsienio šalyse nesvetima idėja⁵⁸ plėsti administracijos jurisdikcines galias aiškiai atsispindėjo Lietuvos teisėkūros subjektų veikloje. Visu nepriklausomybės laikotarpiu išvengiama tendencija vis dažniau pavesti administracijai spręsti su dideliu piliečių laisvės varžymu nesusijusias nusižengimų bylas.

Išvados

1. Atkurtosios Lietuvos valstybės teisinė sistema buvo grindžiama demokratinėms valstybėms būdingais principais, tarp jų ir valdžių atskyrimo principu, tačiau jau to meto mokslininkai pastebėjo, jog griežto valdžių funkcijų skyrimo nėra ir negali būti, todėl administracinių institucijų, be joms būdingos valdymo funkcijos, atliekama jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas, doktrinoje įprastai vadinama „administraciniu baudimu“, buvo pateisinama ir Vyriausiojo Tribunolo legimituota.

2. Tarpukario Lietuvos teisės sistemoje nebuvo administracinių institucijų jurisdikcinės veiklos unifikuojančio teisės akto. Administracinės jurisdikcinės galios paprastai buvo įtvirtinamos atskiruose įstatymuose, jų *baigiamosiose* ar *baudžiamosiose nuostatose* kaip privalomumo garantą nurodant konkrečius nusižengimus, už juos skiriamas sankcijas ir jų ribas bei jas taikančias institucijas. Neretai nusižengimai buvo detalizuojami ir poįstatyminiuose teisės aktuose. Šiuo požiūriu ypač svarbūs privalomieji įsakymai.

3. Pagrindinė administracinė sankcija, skiriama įvairius nusižengimus padariusiems asmenims, buvo bauda, šalia kurios kai kurie teisės aktai numatė ir kitokias sankcijas, susijusias su specialių teisių ribojimu (pvz., verstis komercine veikla, vairuoti transporto priemonę ir kt.). Įstatymų leidėjo buvo nustatyta ir laisvę ribojanti administracinių institucijų taikoma sankcija – areštas, kuri žmogaus teisių požiūriu demokratinėje valstybėje vargu ar gali būti pateisinama, nebent viešojo saugumo bei stabilumo valstybėje ypatingomis sąlygomis užtikrinimo poreikiu.

4. Daugumai administracinių institucijų atskirose jų valdymo srityse buvo suteikti įgaliojimai bausti už nusižengimus, tačiau plačiausiai jurisdikcinėmis galiomis naudojosi apskrities viršininkas. Tuo tarpu teismas nebuvo laikomas administracinio baudimo subjektu.

58 Tyrinėjant Lietuvos teisinio reguliavimo aktualijas nevengota pažvelgti ir į kitų valstybių (pvz., Anglijos, Prancūzijos, Vokietijos ir kt.) patirtį administracinio baudimo srityje. Linkevičius, P. K. Administracinis baudimas. *Policija*. 1925, 8: 8, 9.

5. Administracijos jurisdikcinių galių augimas tarpukario Lietuvoje buvo grindžiamas išimtinai tikslingumo argumentais, siekiant administraciniu baudimu spręsti dėl teismų darbo krūvio iškilusias problemas.

Literatūra

- Andriulis, V., et al. *Lietuvos teisės istorija*. Vilnius: Justitia, 2002.
- Arklių kergimui tvarkyti įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1929, Nr. 316/2133.
- Autovežių įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1931, Nr. 358/2439.
- Baudžiamojo proceso įstatymas su komentarais: sudarytas iš Rusijos Senato bei Lietuvos Vyriausiojo Tribunolo sprendimų ir kitų aiškinimų, liečiančių Didž. Lietuvos ir Klaipėdos krašto baudžiamojo proceso teisę*. Parengė Abramavičius, J.; Fridmanas, F., red. Kavolis, M. Kaunas: „Literatūros“ knygynas, 1933.
- Gyvuliams globoti įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1934, Nr. 441/3068.
- Įstatymas apie valstybinį mokesnį nuo nejudomųjų turtų miestuose ir miesteliuose. *Vyriausybės žinios*. 1919, Nr. 18/217.
- Jarašiūnas, E. *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
- Kastanauskas, V. Iš nuovadų knygų apie policijos darbą. *Policija*. 1937, 11.
- Laikinosios apskričių viršinininkų teisės ir pareigos. *Laikinosios Vyriausybės žinios*. 1919, Nr. 2-3/29.
- Laucius, K. *Policija ir teismas*. *Policija*. 1932, 2.
- Laucius, K. Administracinis baudimas mūsų įstatimdavystėje. *Teisė*. 1938, 44.
- Laucius, K. Administracinis baudimas mūsų įstatymų leidyboje. *Teisė*. 1939, 45.
- Leonas, P. *Raštai*. II tomas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
- Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
- Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. birželio 25 d. nutarimas „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų ir jų įgyvendinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 113-5030.
- Linkevičius, P. K. Administracinis baudimas. *Policija*. 1925, 8.
- Maksimaitis, M. *Lietuvos teisės šaltiniai 1918–1940 metais*. Vilnius: Justitia, 2001.
- Mesonis, G. *Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
- Milicijos įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1920, Nr. 32/363.
- Modern, F. *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*. Paris: Economica, 1993.
- Nakties darbo kepyklose įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1931, Nr. 366/2494.
- Navakas. Apskričių viršinininkų teisės ir pareigos. *Policija*. 1931, 3.
- Pasų įstatai. *Vyriausybės žinios*. 1919, Nr. 18/218.
- Pradžios mokyklų įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1922, Nr. 117/914.
- Pramonės darbininkų samdos įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1933, Nr. 429/2966.
- Romeris, M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Vilnius: Pozicija, 1994.
- Romeris, M. *Administracinis teismas*. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928.
- Sėklų prekybos kontrolės įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1934, Nr. 438/3049.
- Skerdyklų ir mėsos priežiūros įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1930, Nr. 337/2314.
- Susirinkimų ir pramogų įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1932, Nr. 393/2688.
- Svaigųjų vaistų įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1931, Nr. 362/2471.
- Svetimšaliams gyventi įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1933, Nr. 416/2884.

- Šakočius, A. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime. *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 2006.
- Šalkauskis, K. *Lietuvos novelos*. Kaunas: Kooperatinė „Raidės“ spaustuvė, 1935.
- Švenčių ir poilsio įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1930, Nr. 328/2247.
- Trianguliacijos ir topografinių nuotraukų ženklų įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1933, Nr. 410/2827.
- Undraitis, J. Administracinio baudimo aktualijos. *Policija*. 1939, 14–15.
- Undraitis, J. Administracinės baudos per 1938 metus. *Teisė*. 1939, 48.
- Valstybės statistikos įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1930, Nr. 332/2272.
- Vansevičius, S. Lietuvos baudžiamosios teisės šaltiniai 1919-1940 metais. *Teisė*. 1993, 27.
- Veterinarijos įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1929, Nr. 293/1933.
- Veterinarijos praktikos teisių įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1933, Nr. 431/2984.
- Viešojo atsiskaitymo įstaigų ir įmonių priežiūros įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1932, Nr. 379/2597.
- Viešosios policijos veikla 1934 m. *Policija*. 1935, 10.
- Visuotinio gyventojų surašymo įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1922, Nr. 111/869.
- Vorobjovas, S. Administracinės baudos. *Policija*. 1929, 1.
- Vorobjovas, S. Administracinės baudos. *Policija*. 1929, 2.
- Vorobjovas, S. Piniginės baudos administraciniuose bylose ir pakeitimas jų areštu. *Policija*. 1929, 17.
- Vorobjovas, S. Protokolas. *Policija*. 1929, 18.
- Vorobjovas, S. Teismo įsakymas ir administracinės baudos nutarimas. *Policija*. 1931, 13–14.
- Vorobjovas, S. Kaip būtų galima sutvarkyti administracinių baudų reikalą. *Policija*. 1931, 15.
- Vorobjovas, S. Administracinių baudų bylos 1932 metais. *Policija*. 1933, 14.
- Vorobjovas, S. Vyriausiojo tribunolo išaiškinimas dėl administracinių pabaudų. *Policija*. 1935, 19.
- Vorobjovas, S. Kiek pažengta „Laukams prižiūrėti įstatymu“? *Teisė*. 1935, 32.
- Žemės mokesnių įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1923, Nr. 141/1019.
- Žemės ūkiams prižiūrėti įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1933, Nr. 420/2908.

THE BEGINNING OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION IN LITHUANIA

Darius Urbonas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The article reviews the ideas and legal practice in Lithuania between the two wars (1918-1940) and attempts to disclose the concept of administrative sanctions and their place in the legal system of that time, as well as the basis of activity in the field of administrative jurisdiction. Although these issues were not sufficiently discussed in legal doctrine, vast legal practice demonstrates a significant role of administration in implementation of legal sanctions. It should be noted that already in 1922, the Lithuanian Constitution established the principle of separation of powers, which is the basis of organization of government and the system of law of democratic states. However, already in those days scientists assumed that there is no and there cannot be any strict separation of functions of power. In addition*

to the typical function of governance, the administration pursues jurisdictional activity that was called “administrational punishment” in the doctrine of that time .

Thus already in that time, specific terminology was used to define jurisdictional activity of administration, emphasizing its idiosyncrasy and independence in the context of criminal law. On the other hand, this independence was conditional because administrative institutions had to comply with criminal legislation while implementing administrative sanctions. There was no legislative act that would unify the process of administrative sanctioning or would set the general basis of application. Thus acknowledging the relatedness of administrative sanctions and criminal penalties, regulations analogous to those of criminal proceedings were used with certain exceptions. Administrative sanctions were imposed for the infringement of the procedure of the stay of foreigners in Lithuania, passports, statistics, holding meetings and events, sanitary, pharmacy, engagement in economic, commercial or professional activity, education, tax, labour, public order and other areas of public life.

In numerous sources of administrative law of interwar Lithuania the major role was given to a monetary fine. Furthermore, legislative acts also provided for administrative sanctions that restricted special rights (e.g. rights allowing engaging in certain activities etc.). The right of administrative punishment was provided for different authorities, from ministers to ordinary policemen; however, the biggest jurisdictional powers were vested in the county governor. We may claim that the growth of jurisdictional powers of administrative authorities in interwar Lithuania was based exceptionally on feasibility arguments. While solving the problems of criminal justice resulting from work overload of courts and aiming to ensure public order in the state and lawfulness in general, administrative sanctions were regarded to be efficient and appropriate measures to achieve these aims. Administrative punishment compensated for the things that were impossible to implement by jurisdictional activities of courts.

Keywords: administrative jurisdiction, administrative punishment, administrative institution, administrative sanctions.

Darius Urbonas, Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Policijos veiklos katedros lektorius, daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, administracinė atsakomybė, kvazi teisminių institucijų jurisdikcinė veikla.

Darius Urbonas, Mykolas Romeris University, Faculty of Public Security, Department of Police Activities, lecturer, doctor. Research interests: administrative law, administrative responsibility, jurisdictional activities of quasi-judicial institutions.