

ADMINISTRACINIŲ BYLŲ TEISENOS INFRASTRUKTŪRINIS MODELIS

Dainius Raižys, Darius Urbonas

Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto
Teisės katedra
Putvinskio g. 70, LT-44211 Kaunas, Lietuva
Telefonas (+370 37) 303673
Elektroninis paštas vsf.tk@mruni.eu

Pateikta 2010 m. kovo 10 d., parengta spausdinti 2010 m. kovo 25 d.

Anotacija. Straipsnyje analizuojama administracinio proceso, kaip savarankiško administracinės teisės instituto, samprata Lietuvos teisės moksle, taip pat administracinių bylų teisenos ir administracinio proceso santykis. Autoriai pažymi, kad Lietuvos teisės moksle yra išryškėjusios dvi pagrindinės koncepcijos dėl administracinio proceso sampratos – tai plačioji administracinio proceso samprata bei siauroji administracinio proceso samprata. Straipsnyje taip pat tyrinėjamas administracinės justicijos, administracinio proceso bei civilinio proceso santykis. Lietuvoje teismų kompetencijos atribojimo problema kyla tuomet, kai vienoje byloje kyla ginčas, susijęs tiek su administraciniais teisiniais, tiek su civiliniais teisiniais santykiais. Administraciniai teismai Lietuvoje neturi išskirtinės teisės spręsti ginčus, kylančius viešojo administravimo srityje, nes administracinė justicija įgyvendinama tiek civiliniame, tiek administraciniame procese. Toks administracinės justicijos dvilypumas lemia ir tam tikras procesines ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimo problemas. Yra rengiamas Administracinio proceso kodekso projektas. Juo siekiama reglamentuoti ne tik ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, bei administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo tvarką, bet ir bendruosius viešojo administravimo principus ir administracinių aktų peržiūrėjimo viešojo administravimo institucijose tvarką. Tačiau viešasis administravimas negali būti tapatinimas su vykdomosios valdžios institucijų vykdoma procesine veikla, todėl, autorių nuomone, neįmanomas šių dviejų teisės institutų teisinis reglamentavimas principų lygmenyje viename kodifikuotame teisės akte. Administraciniai teismai nagrinėja skundus dėl nutarimų skirti administracines sankcijas, kuriuos priėmė vykdomosios valdžios institucijos. Tačiau tiek teisės doktrinoje, tiek administracinių teismų praktikoje pripažįstama, jog administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną ir baudžiamąjį procesą turi daugiau panašumų nei skirtumų. Analizuojant administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos teisinio reglamentavimo tobulinimo tendencijas, autorių nuomone, būtina atsižvelgti ir į tai, kad administracinė atsakomybė yra taikoma ne tik pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą, bet ir pagal kitus specialius įstatymus, kurie nustato ekonominių sankcijų skyrimą, tačiau nenumato detalios ekonominių sankcijų skyrimo tvarkos. Tai pripažintina teisės spraga. Todėl, autoriai pažymi, jog perspektyvoje ekonominių sankcijų skyrimo, jų teisėtumo patikrinimo proceso bei administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos tobulinimas turėtų būti sprendžiama kompleksiskai, t.y. tiek ekonominių sankcijų, tiek administracinių nuobaudų skyrimo bei jų teisėtumo patikrinimo procesą reglamentuojant viename atskirame teisės akte.

Reikšminiai žodžiai: administracinių bylų teiseną, administracinis procesas.

Įvadas

Administracinių teismų sistemos sukūrimas – tai socialinis pokytis, kuris yra susijęs su teismų, kaip tam tikros socialinės organizacijos, funkcijų pasikeitimu administracinės justicijos srityje. Šis socialinis pokytis sąlygojo būtinumą teisės normomis naujai sureguliuoti bylų nagrinėjimo administraciniuose teismuose procesą. A. Urmono pastebėjimu „<...> socialinė teisės būtis prasideda nuo nacionalinės kultūros, kaip socialinės vertybės, virsmo į vertybinio skirtingumo teisinės idėjas, kuriomis remiantis aiškiai ir tiksliai išreiškiama tos visuomenės vertybių sistema (sistemos) – teisės doktrina (doktrinos) – kuri (kurios) vėliau objektyvuojasi (sudaiktinamos) į teisės normas – privalomo elgesio taisykles, o per pastarąsias – į socialinių santykių realybę¹. Teisinės valstybės principą atitinkantis teisėkūros procesas turėtų prasidėti nuo doktrinos sukūrimo, ir tik po to, teisinės idėjos pagrindu išplėtotą, išdiskutuotą koncepciją turėtų materializuoti teisės akto projekte. Teisės mokslo ir įstatymų leidybos santykį yra apibrėžęs M. Romeris, kuris teigė: „Formali įstatymų iniciatyva priklauso valstybėje ne mokslui, bet tam tikroms valdančioms socialinėms grupėms. Jos turi spręsti, ar valstybės tvarkomas ir vedamas socialinis bendravimas yra, ir kiek yra, reikalingas stiprios ir pastovios teisinės tvarkos; jos tai savarankiškai savo nusistatymu išspręs ir padarys taip, kaip ras reikalinga. Bet mokslas gali ir turi joms padėti orientuotis socialinėse ir teisės problemose, suteikti žinių ir medžiagos sprendimo formuloms bei nušviesti atitinkamas sąvokas“².

Reformuojant Lietuvos administracinės justicijos sistemą, viskas vyko priešingai, nes pradžioje buvo parengti ir priimti įstatymai dėl administracinių teismų įsteigimo ir administracinių bylų teisenos³, o tik po to pradėta diskutuoti dėl administracinės justicijos modelio⁴.

Teismų praktikoje dažnai susiduriama su teisės normų, reglamentuojančių administracinį procesą, kolizija, atskirų Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ir ABTĮ) straipsnių aiškinimo ir taikymo problemomis. Be to, išryškėjo administracinių bylų proceso teisinio reguliavimo spragos, kliudančios administraciniams teismams tinkamai įgyvendinti teisingumo vykdymo funkciją. Taigi administracinės justicijos

¹ Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje // Jurisprudencija, 2006. T. 5(83). P.37-47.

² Römeris M. Administracinis teismas. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928. P. V.

³ Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo 1999 m. sausio 14 d. įstatymu Nr.VIII-1030 buvo įsteigti šie administraciniai teismai: Vilniaus apygardos administracinis teismas; Kauno apygardos administracinis teismas; Klaipėdos apygardos administracinis teismas; Šiaulių apygardos administracinis teismas; Panevėžio apygardos administracinis teismas; Aukštesnysis administracinis teismas (Vilniuje); Lietuvos apeliacinio teismo administracinių bylų skyrius, kurie pradėjo veikti nuo 1999 m. gegužės 1 d.// Valstybės žinios. 1999, Nr.13-309. 1999 m. sausio 14 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas Nr.VIII-1029, kuriuo buvo nustatyta administracinių bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių nagrinėjimo administraciniuose teismuose tvarka // Valstybės žinios. 1999, Nr.13-308.

⁴ Grigalionytė I. Ar reikia Lietuvai administracinių teismų? // Justitia, 1999. Nr.2. P.23-24. Pirmoji vieša diskusija dėl administracinės justicijos reformos vyko 1999 m. kovo 26 d.. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto dekanatas surengė konferenciją „Administracinė justicija“.

reformavimas, nesant iš anksto parengtos koncepcijos, yra ta kaina, kurią dabar mokame už įstatymų, reguliuojančių administracinių bylų procesą, netobulumus bei įstatymų leidybos spragas.

Straipsnio tikslas – identifikuoti administracinių bylų teiseną administracinio proceso teisės sistemoje, suformuluoti galimas administracinių bylų teisenos teisinio reguliavimo tobulinimo kryptis.

Straipsnio objektas – administracinių bylų teiseną, kaip administracinio proceso teisės reguliavimo dalykas ir sudėtinė administracinio proceso dalis.

Tyrimo metodai. Straipsnyje naudojamas lyginimo metodas padėjo atskleisti administracinių bylų teisenos vietą administracinio proceso teisės sistemoje. Lyginimo metodo pagalba Lietuvos administracinio proceso teisės moksle plėtojamos koncepcijos buvo lyginamos su kitų šalių teisės doktrinoje suformuluotomis administracinio proceso sistemos sampratos koncepcijomis. Sisteminės analizės metodo pagalba identifikuota administracinių bylų teisenos vieta administracinio proceso sistemoje. Analogijos metodo pagalba straipsnyje yra konstruojami galimi administracinių bylų teisenos teisinio reglamentavimo modeliai. Analitinio – kritinio metodo naudojimas leido atskleisti administracinių bylų proceso teisinio reguliavimo trūkumus, suformuluoti galimus šių trūkumų pašalinimo būdus. Loginis ir apibendrinimo metodai pasitelkti apibendrinti straipsnyje analizuotai teorinei ir praktinei mokslinio tyrimo medžiagai bei išvadoms formuluoti.

1. Administracinių bylų teiseną administracinio proceso doktrinos aspektu

Administracinio proceso, kaip administracinės teisės instituto, tyrinėjimas Lietuvos teisės moksle suaktyvėjo po administracinės justicijos reformos, kurios rezultatas buvo savarankiškos administracinių teismų sistemos sukūrimas. Administracinės justicijos reforma sąlygojo du teisinės sistemos pasikeitimo aspektus: 1) visiškai naujo teismų sistemos modelio atsiradimą; 2) savarankiško bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimo proceso atsiradimą.⁵

A.Andruškevičiaus pastebėjimu, „<...> teisinio reguliavimo pokyčiai, taip pat realiai veikiančios administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos sukuria prielaidas kelti klausimą dėl administracinio proceso atskyrimo nuo materialinės administracinės teisės“⁶. Tačiau, jo nuomone, probleminis dalykas, turėsiantis įtakos administracinio proceso išskyrimui, yra

⁵ 1999 m. sausio 14 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, kuris nustatė administracinių bylų nagrinėjimo tvarką administraciniuose teismuose // Valstybės žinios. 1999. Nr.13-308; Valstybės žinios. 2000, Nr.85-2566.

⁶ Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P.110-111.

procesinių santykių kompleksiskumas, nes santykiai, susiklostantys sprendžiant asmenų konfliktus su viešojo valdymo institucijomis ir jų pareigūnais, pačių viešojo valdymo subjektų ginčus, kuriuos sprendžia administraciniai teismai, Vyriausioji administracinių ginčų komisija, Seimo kontrolieriai, savo teisine prigimtimi nėra vienuodiniai⁷.

Kitų autorių nuomone, Lietuvoje neabejotinai susiformavo savarankiška administracinio proceso teisė, susidedanti iš dviejų dalių – administracinio proceso teisės normų, reglamentuojančių administracinių bylų nagrinėjimo ir sprendimo tvarką administraciniuose teismuose, ir normų, reglamentuojančių administracinio pobūdžio ginčų ir kitokių klausimų sprendimą neteisminėse institucijose⁸.

Lietuvos teisės moksle formuojasi dvi administracinio proceso sampratos koncepcijos – plačioji ir siauroji.

Administracinis procesas plačiaja prasme apibrėžiamas, kaip „<...> kompetentingų valstybės institucijų, įstaigų, pareigūnų ar valstybės tarnautojų, turinčių valdžios įgaliojimų, veikla, atliekama teisės normų reglamentuota teisine forma, skirta spręsti viešojo administravimo srityje kylantiems klausimams, kurios metu taikomos teisės normos, o priimti sprendimai sukelia asmenims konkrečius teisinius padarinius“⁹. Administracinio proceso (plačiaja prasme) turinį sudaro tokios sudėtinės dalys:

- 1) administracinių norminių teisės aktų priėmimas;
- 2) pozityvaus (reguliacinio) pobūdžio administracinių teisės taikymo aktų priėmimas ir administracinių sutarčių sudarymas;
- 3) administracinės prievartos priemonių taikymas:
 - a) administracinės atsakomybės taikymas;
 - b) kitų administracinės prievartos priemonių taikymas;
 - c) tarnybinių nuobaudų ir materialinės atsakomybės taikymas.
- 4) Administracinių ginčų nagrinėjimas:
 - a) neteisminis (ikiteisminis) administracinių ginčų nagrinėjimas;
 - b) teisminis administracinių teisės aktų ir veiksmų teisėtumo patikrinimas.

Šią koncepciją yra pagrindęs S. Šedbaras¹⁰.

J. Paužaitė-Kulvinskienė tokią administracinio proceso sampratą kritikuoja, nes, jos nuomone, „<...> administracinio proceso samprata plačiaja prasme yra per daug abstrakti, dubliuoja viešosios administracijos ir teisminės valdžios funkcijas bei neišryškina skirtumų tarp

⁷ Andruškevičius A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai // Teisė, 2001. T.40. P.7-15.

⁸ Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V. Civilinio proceso teisė. I tomas. Vilnius: Justitia, 2003. P. 26.

⁹ Šedbaras S. Kai kurių administracinio proceso vidinės struktūros elementų sampratos problemos // Jurisprudencija, 2003. T.32 (24). P.41-53

¹⁰ Šedbaras S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai. Daktaro disertacija. Vilnius, 2005. P.148-149.

procedūrinės veiklos, kurią reglamentuoja administracinės procedūrinės normos, ir jurisdikcinės veiklos, kurią reglamentuoja administracinės procesinės normos ir administracinį procesą sieja tik su jurisdikciniu procesu, t.y. ginčų sprendimu (siauroji administracinio proceso samprata)¹¹. Tačiau toks administracinio proceso tapatinimas vien tik su ginčų nagrinėjimu prieštarauja jurisdikcijos sampratai. D.Urbono nuomone, „jurisdikcinė veikla pirmiausia būdinga teismui. Tačiau administracinės jurisdikcijos samprata praplečia įprasto jurisdikcinės veiklos suvokimo ribas ir leidžia daryti išvadą, jog administracinių institucijų veikla, šioms taikant administracines sankcijas, savo esme laikytina jurisdikcine“¹².

Teismų praktikoje nuoseklios ir išsamios administracinio proceso doktrinos plėtojimo kol kas pasigendama. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje terminas „administracinis procesas“ yra tapatinamas arba su administracinių bylų teiseną¹³ arba minėtu terminu apibūdinama administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną¹⁴. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje nuosekli administracinio proceso doktrina irgi nėra suformuluota, tačiau vienoje byloje teismas yra nurodęs, kad administracinis procesas yra įstatymų nustatyta bei reguliuojama veikla, skirta tam tikrų rūšių administraciniams byloms nagrinėti. Administracinio proceso sąvoka apima įvairių administracinių bylų teisenas (administracinių teisės pažeidimų bylų, drausmės (tarnybos) nusižengimų bylų, bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, bylų dėl ginčų, kuriuos nagrinėja administracinių ginčų komisijos ir pan.)¹⁵.

Užsienio šalių administracinės teisės sistemoje bei administracinės teisės moksle administracinis procesas yra traktuojamas įvairiai.

Prancūzijos administracinės teisės doktrinoje yra išskiriama administracinių ginčų teisė (*droit du contentieux administratif*), kurios reguliavimo dalykas yra ginčų nagrinėjimas administraciniuose teismuose (administracinė justicija)¹⁶ ir administracinės neginčo procedūros (*la procédure administrative non contentieuse*), tai administracinių aktų rengimo, priėmimo ir

¹¹ Paužaitė J. Administracinės justicijos ypatumai Lietuvoje. Daktaro disertacija. Vilnius, 2004. P.28-33.

¹² Urbonas D. Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas. Daktaro disertacija. Vilnius, 2007. P. 19.

¹³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 57 straipsnio 3 dalies (2000 m. rugšėjo 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymo 10 straipsnio 4 dalies (1999 m. lapkričio 25 d. redakcija), 11 straipsnio (1999 m. lapkričio 25 d. redakcija) 1, 2 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 54-2097.

¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000, Nr. 54-1587.

¹⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. sausio 30 d. nutartis administraciniame byloje Nr.N-9-107-04.

¹⁶ Chapus R. Droit du contentieux administratif. Paris: Montchrestien, 2004. P.5-9. Rousset M., Rousset O. Droit administratif. Le contentieux administratif. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 2004. P.10-21.

paskelbimo taisyklės¹⁷. Tačiau prancūzų administracinės teisės teorijoje dominuoja nuomonė, jog teisės normos, sudarančios administracinės teisės pagrindą, negali būti atskiriamos nuo teisės normų, reguliuojančių ginčų nagrinėjimo tvarką. Taigi Prancūzijos teisės doktrinoje tiek administracinių ginčų teisė (*droit du contentieux administratif*), tiek administracinės neginčo procedūros (*la procédure administrative non contentieuse*) yra pripažįstamos administracinės teisės dalimi, o administracinis procesas, kaip savarankiškas teisės institutas, nėra išskiriamas. Procesą administraciniuose teismuose Prancūzijoje reglamentuoja Administracinės justicijos kodeksas (*Code de justice administrative*)¹⁸.

Rusijos teisės doktrinoje yra susiformavę du pagrindiniai požiūriai į administracinio proceso sampratą: tai „valdymo“ koncepcija bei „jurisdikcinė“ koncepcija¹⁹. Pagal pirmąją koncepciją, administracinis procesas yra visa vykdomosios valdžios organų veikla. Vienas ryškiausių šio požiūrio šalininkų yra D.Bachrach, kuris administracinį procesą apibūdina kaip valdingą valstybinės administracijos veiklą, įgyvendinamą administracinėmis-procesinėmis formomis, kurią sudaro administracinių aktų priėmimas ir vykdymas, sprendžiant konkrečias bylas. Jis išskiria tris administracinio proceso rūšis: teisėkūros (norminių administracinių teisės aktų priėmimas); operatyvinis-tvarkomasis (pozityvių materialinių teisės normų taikymas); jurisdikcinis (vykdomosios valdžios organų veikla, nagrinėjant ginčus, taikant administracinio ir drausminio poveikio priemones)²⁰. Analogiškos nuomonės laikosi ir I.Panova²¹. Ši administracinio proceso sampratos teorija yra analogiška Lietuvos teisės doktrinoje S.Šedbaro suformuluotai plačiosios administracinio sampratos koncepcijai, tačiau D.Bachrach administracinį procesą apibrėžia tik kaip teisės reguliuojamą vykdomosios valdžios veiklą. Jo nuomone, administracinis procesas ir teisminis administracinis procesas yra skirtingos kategorijos²². P.Kononovas administraciniame procese išskiria dvi dalis: administracinį-tvarkomąjį procesą ir administracinį-apsauginį procesą. Administracinis-tvarkomasis yra vykdomosios valdžios organų veikla, sprendžiant individualias bylas, o administracinis-apsauginis procesas – tai kompetentingų administracinių organų veikla, sprendžiant individualias administracines bylas, susijusias su fizinių ir juridinių asmenų teisių apsauga ir gynyba, užtikrinančias valstybės ir visuomenės saugumą bei teisėtumą²³.

¹⁷ Guédon M.-J. États des travaux sur la procédure administrative non contentieuse // Sur la forme et la procédure de l'acte administratif. Paris: Economica, 1979. P.119-124.

¹⁸ Lombard M., Dumont G. Droit administratif. Paris: Dalloz, 2003. P. 364.

¹⁹ Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. Санкт-Петербург: Издательство Юридического института, 2002. С. 19-38.

²⁰ Бахрах Д.Н. Административное право России. Москва: Норма, 2001. С. 306.

²¹ Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов: Издательство Светопись, 1998. С. 29.

²² Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право, 2005. №2. С.19-25.

²³ Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право, 2001. №6. С.21-22.

Pagal kitą koncepciją administracinis procesas traktuojamas tik kaip jurisdikcinė veikla. Šios koncepcijos pagrindus Rusijos administracinės teisės moksle suformavo N.Sališčeva, kuri administracinį procesą apibrėžė kaip įstatymo reglamentuotą veiklą nagrinėjant ginčus, kylančius tarp administracinio teisinio santykio šalių, tarp kurių nėra tarnybinio pavaldumo, o taip pat veiklą, taikant administracinės prievartos priemones²⁴. Šios koncepcijos šiuolaikiniame Rusijos administracinės teisės moksle laikosi J.Starilovas, kuris greta administracinio proceso išskiria ir valdymo procesą (vykdomosios veiklos procedūrų sistemą)²⁵ bei A.Deminas, kuris administracinį procesą sieja tik su ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimu²⁶. Tačiau administracinio proceso jurisdikcinė koncepcija Rusijos administracinės teisės moksle nėra dominuojanti ir vis labiau kritikuojama. Netgi N.Sališčeva atsisakė savo pirminio požiūrio dėl administracinio proceso sampratos ir šiuo metu ji administracinį procesą skirsto į tris grupes: 1) vykdomosios valdžios institucijų veikla, įgyvendinant savo kompetenciją, nustatytą įstatymais ar kitais norminiais administraciniais aktais; 2) administracinės prievartos taikymo procesas; 3) teisminis administracinis procesas²⁷.

Jungtinėse Amerikos Valstijose įstatymai reglamentuoja administracinių įstaigų galias ir jų veiklą, o taip pat teisminę administracijos kontrolę, kurią įgyvendina bendrosios kompetencijos teismai. Labai detalai yra reglamentuojamos visos administracijos veiklos rūšys: norminių administracinių aktų priėmimas, kvaziteismų veikla, teisminė administracijos kontrolė. Praktiškai visi administracinių įstaigų ir jų pareigūnų veiksmai, išskyrus tuos, dėl kurių įstatymuose yra numatytos specialios išlygos, reguliuojami administracinės teisės normomis. Pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis administracines procedūras yra Administracinio proceso įstatymas (*Administrative Procedure Act*)²⁸. Reglamentuotos visos administracinio proceso stadijos: nuo tyrimo ir informacijos surinkimo, norminio ar individualaus administracinio akto parengimo, jo nagrinėjimo viešame posėdyje, sprendimo priėmimo ir paskelbimo iki jo apskundimo aukštesnėms institucijoms ir teismui bei administracinės bylos nagrinėjimo teisme. Administracinį procesą reglamentuojančiose teisės aktuose ypač akcentuojamos fizinių ir juridinių asmenų procesinės garantijos. Jungtinių Amerikos Valstijų administracinėje teisėje detalai reglamentuojama administracinėse institucijose nagrinėjamų

²⁴ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. Москва, 1964. С.16.

²⁵ Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Москва: Норма, 2001. С.36-54;

²⁶ Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право, 2000. №11. С.5-12.

²⁷ Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. Москва: Юристъ, 2004. С.211-220.

²⁸ Parker R. W. Du contrôle du pouvoir administratif aux Etats-Unis // L'Actualité juridique-Droit administratif, 20 octobre 1999. P.751-756.

bylų (teisės pažeidimo, licencinių, pensijų, mokestinių ir kt.), kuriose primami sprendimai dėl konkrečių asmenų teisių ir pareigų, tvarka²⁹.

Vokietijos administracinės teisės doktrinoje administracinis procesas yra suprantamas kaip vykdomosios valdžios įgyvendinimas, nesusijęs su teisingumo vykdymu³⁰. Vykdomosios valdžios institucijų valdymo veiklą reglamentuoja Administracinio proceso įstatymas (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). Remiantis šio įstatymo 9 straipsniu, administracinis procesas apibrėžiamas kaip administracinių organų veikla, rengiant ir išleidžiant administracinius aktus arba sudarant administracines sutartis³¹. Teisminę vykdomosios valdžios institucijų kontrolę užtikrina savarankiška administracinių teismų sistema. Vokietijoje ginčų, kylančių iš viešųjų teisinių santykių, nagrinėjimo tvarką administraciniuose teismuose reglamentuoja Administracinių teismų proceso įstatymas (*Verwaltungsgerichtsordnung*)³².

Apibendrinant pažymėtina, kad Lietuvos teisės moksle nėra vieningos nuomonės dėl administracinio proceso sampratos. Susiformavusios dvi pagrindinės administracinės sampratos koncepcijos – tai plačioji administracinio proceso sampratos koncepcija, administracinį procesą apibrėžianti, kaip tam tikrų sudėtinių dalių (norminių ir individualių aktų priėmimo proceso, administracinės prievartos priemonių taikymo proceso ir administracinių ginčų nagrinėjimo proceso) visumą ir siauroji administracinio proceso sampratos koncepcija – iš esmės tapatinanti administracinį procesą su administracinių bylų teiseną, t.y. administracinių ginčų nagrinėjimo teismuose bei kvaziteisminėse institucijose.

2. Administracinės justicijos dvilypumas

Teismo veikla, kai jis nagrinėja ginčus tarp piliečių ir vykdomosios valdžios yra vadinama administracine justicija. Administracinė justicija nėra tiesiogiai susijusi su administracinių teismų sistema, nes pasaulinėje praktikoje yra įvairūs administracijos justicijos modeliai. Vienur administracinius ginčus nagrinėja specialią sistemą sudarantys administraciniai teismai (Vokietija, Prancūzija, Švedija, Graikija, Italija, Belgija, Olandija, Austrija, Suomija, Portugalija, Ispanija), kurie egzistuoja šalia bendrosios kompetencijos teismų. Dar kitose

²⁹ Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P.63-69. Schwartz B. Administrative law // Fundamentals of American Law. New York: Oxford University Press, 1996. P.129-148. Schuck P. H. Foundations of Administrative Law. New York: Oxford University Press, 1994. P.53-74.

³⁰ Šedbaras S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai. Daktaro disertacija. Vilnius, 2005. P.160-161.

³¹ Административно-процессуальное право Германии. Москва: Wolters Kluwer, 2007. С. 16.

³² Siedentopf H., Hauschild K., Sommermann K.P. Implementation of Administrative Law and Judicial Control by Administrative Courts. Norms. Hauptstr. 32, 1999. P.93-213. Бергман В. Основные понятие германского административно-процессуального права. С.XVI // Административно-процессуальное право Германии. Москва: Wolters Kluwer, 2007.

valstybėse administraciniai ginčai nagrinėjami bendrosios kompetencijos teismuose (Didžioji Britanija, JAV, Kanada). Tačiau šiose šalyse šalia bendrųjų teismų sukurta įvairių administracinių tribunolų (kvaziteismų), kurie nagrinėja įvairius administracinius ginčus. Šių tribunolų sprendimus galima skųsti bendriesiems teismams³³.

Taigi administracinės justicijos formos yra tiesiogiai susijusios su konkrečioje valstybėje funkcionuojančiu teismų sistemos modeliu. Tačiau valstybėse, kuriose ginčams, kylantiems vykdomosios valdžios įgyvendinimo srityje, nagrinėti yra sukurta administracinių teismų sistema (pagal vokiškąjį ar prancūziškąjį modelį), yra aktuali bylų teisingumo tarp bendrosios kompetencijos teismų ir administracinių teismų atribojimo problema.

Ypač tai aktualu Prancūzijoje, kur teisminę valdžią sudaro dvi autonomiškos teismų sistemos – tai bendrieji teismai ir administraciniai teismai. Tokios sistemos pradžia buvo 1790 m. rugpjūčio 16-24 d. įstatymas, kuriame buvo suformuluoti pagrindiniai teisingumo principai, ir kuriuo bendriesiems teismams buvo uždrausta kištis į vykdomosios valdžios institucijų veiklą³⁴. Užtikrinant šio pamatinio administracinės jurisdikcijos ir bendrųjų teismų kompetencijos atribojimo principo laikymąsi, Prancūzijoje yra įsteigta speciali institucija ginčams dėl bylų teisingumo spręsti – Ginčų tribunolas (*Le Tribunal des conflits*), kurį sudaro keturi Valstybės tarybos (*Conseil d'État*) nariai ir keturi Kasacinio teismo (*Cour de cassation*) teisėjai, o jam pirmininkauja teisingumo ministras (*le garde des sceaux*)³⁵.

Lietuvoje funkcionuoja savarankiška administracinių teismų sistema greta bendrosios kompetencijos teismų, sukurta pagal vokiškąjį modelį. Konstitucinis administracinių teismų sistemos sukūrimo pagrindas yra Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalis, kurioje įtvirtinta galimybė administracinių, darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti įsteigti specializuotus teismus. Taigi, nustatant specializuotų teismų kompetenciją, vienintelis konstitucinis imperatyvas įstatymų leidėjui yra bylų kategorija.

Administracinių teismų įsteigimo įstatymo 1 straipsnis skelbia, kad skundams (prašymams) dėl viešojo administravimo subjektų priimtų administracinių aktų bei veiksmų ar neveikimo (t.y. pareigų nevykdymo) nagrinėti yra steigiami specializuoti teismai, o administracinių teismų kompetenciją nustato Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (toliau ir ABTĮ)³⁶.

³³ Mikelėnas V. Civilinis procesas. Antroji dalis. Vilnius: Justitia, 1997. P. 136-143. Mikelėnas V. Administracinė justicija: praeitis, nūdienu ir perspektyvos // Teisė ir persitvarkymas. Vilnius: Mintis, 1989. P. 71-83.

³⁴ Degoffe M. La juridiction administrative spécialisée. Paris: L.G.D.J., 1996. P. 4-9. Coen D. La cour de cassation et la séparation des autorités administrative et judiciaire. Paris: Economica, 1987. P. 82-84.

³⁵ Foillard P. Droit administratif. Orléans: Édition Paradigme, 2004. P. 314-315.

³⁶ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.13-309.

ABTĮ 1 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad šis įstatymas nustato bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimo tvarką, o ABTĮ 15 straipsnyje yra konkretizuota administracinių teismų kompetencija³⁷.

Įstatymų leidėjas, apibrėždamas administracinių teismų kompetenciją, nustatė du kriterijus, pagal kuriuos konkretus ginčas yra teisingas administraciniams teismams:

1) tai teisinio ginčo subjektų sudėtis (Administracinių teismų įsteigimo įstatymo 1 straipsnio 1 dalis);

2) teisinių santykių, iš kurių kilo ginčas, pobūdis (ABTĮ 1 straipsnio 1 dalis).

Administracinių teismų veiklos pradžioje, pagrindinis bylų priskirtinumo administraciniams teismams kriterijus buvo ginčo subjektinė sudėtis, todėl administraciniai teismai nagrinėjo ir ginčus, kuriuose kartu buvo sprendžiami reikalavimai, susiję tiek su administraciniais teisiniais, tiek su civiliniais teisiniais santykiais. Tačiau vėliau, teismų praktikoje, sprendžiant administracinių teismų kompetencijos ribas, lemiamu buvo pripažintas antrasis kriterijus.

Didžiausią įtaką administracinių teismų ir bendrosios kompetencijos teismų kompetencijos atribojimo kriterijų nustatymui turėjo Lietuvos Aukščiausiojo Teismo teisminis precedentas (2000 m. spalio 31 d. nutartis, priimta civilinėje byloje Nr.3K-7-989/2000). Šioje nutartyje Lietuvos Aukščiausiasis Teismas konstatavo, kad bendrosios kompetencijos teismų kompetencija, kaip platesnė pagal savo pobūdį, turi apimti tuos atvejus, kai ginčas nėra grynai administracinio pobūdžio. Pagal šame teisminiame precedente suformuluotą principą, tais atvejais, kai valstybės ar savivaldybės aktas tėra tik vienas iš kelių juridinių faktų, kurių pagrindu atsiranda, pasikeičia ar pasibaigia civilinis teisinis santykis, tai ginčas dėl tokio akto turi būti

³⁷ ABTĮ 15 straipsnis. Bylos, priskirtos administracinių teismų kompetencijai. 1. Administraciniai teismai sprendžia bylas dėl: 1) valstybinio administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat šių subjektų atsisakymo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo ar vilkinimo atlikti tokius veiksmus; 2) savivaldybių administravimo subjektų priimtų aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat šių subjektų atsisakymo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo ar vilkinimo atlikti tokius veiksmus; 3) žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo (Civilinio kodekso 6.271 straipsnis); 4) mokesčių, kitų privalomų mokėjimų, rinkliavų sumokėjimo, grąžinimo ar išieškojimo, finansinių sankcijų taikymo, taip pat dėl mokestinių ginčų; 5) tarnybinių ginčų, kai viena ginčo šalis yra valstybės ar savivaldybės tarnautojas, turintis viešojo administravimo įgaliojimus (įskaitant pareigūnus ir įstaigų vadovus); 6) Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos sprendimų ir šios komisijos kreipimusi dėl tarnybos santykių su valstybės tarnautojais nutraukimo; 7) Seimo kontrolieriaus kreipimosi (pareiškimo) dėl tarnybos santykių su valstybės tarnautojais nutraukimo; 8) ginčų tarp nepavaldžių vienas kitam viešojo administravimo subjektų dėl kompetencijos ar įstatymų pažeidimo, išskyrus civilinius ginčus, priskirtus bendrosios kompetencijos teismams; 9) rinkimų ir Referendumo įstatymų pažeidimo; 10) nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje apskundimo; 11) viešųjų įstaigų, įmonių ir nevyriausybių organizacijų, turinčių viešojo administravimo įgaliojimus, priimtų sprendimų ir veiksmų viešojo administravimo srityje teisėtumo, taip pat šių subjektų atsisakymo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo ar vilkinimo atlikti tokius veiksmus; 12) visuomeninių organizacijų, bendrųjų, politinių partijų, politinių organizacijų ar asociacijų priimtų bendro pobūdžio aktų teisėtumo; 13) užsieniečių skundų dėl atsisakymo išduoti leidimą gyventi ar dirbti Lietuvoje ar tokio leidimo panaikinimo, taip pat skundų dėl pabėgėlio statuso. 2. Įstatymu administracinių teismų kompetencijai gali būti priskiriamos ir kitokios bylos.

sprendžiamas kartu su civiliniu ginču, t.y. ne administraciniame, o bendrosios kompetencijos teisme³⁸.

Vėliau ši nuostata buvo įtvirtinta ir naujajame Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekse (toliau – ir CPK). Šio kodekso 26 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad jeigu byloje vienas iš pareikštų reikalavimų yra susijęs su individualaus pobūdžio administraciniu teisės aktu, kurio teisėtumas ginčijamas šioje byloje, tai bendrosios kompetencijos teismas, nagrinėdamas bylą, joje išsprendžia ir tokio akto teisėtumo klausimą³⁹.

Teismų praktikos tendencijos, o vėliau ir įstatymų leidėjo valia nulėmė tai, kad administraciniai teismai neturi išskirtinės teisės spręsti ginčus, kylančius iš administracinių teisinių santykių. Taigi administracinės justicijos realizavimas buvo išskaidytas tarp civilinio ir administracinio proceso, neatsižvelgiant į tai, jog funkcionuoja savarankiška administracinių teismų sistema, kuri specialiai buvo sukurta nagrinėti bylas dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių.

V.Valančiaus nuomone, to buvo galima išvengti, jeigu „<...> subjektinė ginčo sudėtis būtų laikoma pakankamu kriterijumi, lemiančiu ginčo priskyrimą konkrečiam teismui, o teisinių santykių, iš kurių kilo ginčas, pobūdis neturėtų reikšmės“⁴⁰.

Tačiau toks administracinės justicijos dvilypumas sąlygoja ir tam tikras procesines ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimo problemas.

Skirtingai nei civilinis procesas, kuriame iniciatyva priklauso šalims (ieškovui ir atsakovui), o teisėjas yra arbitras, administracinis procesas yra tardomojo (inkvizicinio) pobūdžio, t.y. pagrįstas teisėjo vadovavimu ir iniciatyva. Tokio pobūdžio administracinių ginčų nagrinėjimo procesas yra ir Prancūzijoje⁴¹. Tardomojo proceso nuostatos yra įtvirtintos Administracinių bylų teisenos įstatymo 57 straipsnio 4 dalyje, kurioje nurodyta, jog teismas savo iniciatyva gali išreikalauti reikiamus dokumentus, pareikalauti iš pareigūnų paaiškinimų bei 81 straipsnyje, kuriame nustatyta, jog, nagrinėdami administracines bylas, teisėjai privalo aktyviai dalyvauti tiriant įrodymus, nustatant visas bylai svarbias aplinkybes ir visapusiškai, objektyviai jas iširti.

Nagrinėjant civilinę bylą, kurioje sprendžiamas individualaus pobūdžio administracinio akto teisėtumas, bendrosios kompetencijos teismas ne tik užtikrina pažeistos teisės ar įstatymo saugomo intereso gynybą, tačiau įgyvendina ir teisminę vykdomosios valdžios kontrolę. Todėl tokios bylos nagrinėjimo procese bendrosios kompetencijos teismas privalo turėti galimybę

³⁸ Teismų praktika. Vilnius: Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, 2000. Nr.14. P. 226-235.

³⁹ Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr.36-1340.

⁴⁰ Valančius V. Kai kurie bendrosios kompetencijos, konstitucinių ir administracinių teismų santykio aspektai // Jurisprudencija, 2004. T. 51 (43). P.70-79.

⁴¹ Gabolde Ch. Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Paris: Dalloz, 1997. P.195-198.

pilnai, visapusiškai ir objektyviai išaiškinti visas bylos aplinkybes. Tačiau Civilinio proceso kodeksas tokio pobūdžio bylose nesuteikia teisės teismui savo iniciatyva rinkti įrodymus. CPK 176 straipsnio 2 dalis imperatyviai nustato, kad teismas gali rinkti įrodymus savo iniciatyva tik šio Kodekso ir kitų įstatymų nustatytais atvejais. Bendrosios kompetencijos teismas civilinių bylų procese savo iniciatyva gali rinkti įrodymus tik nagrinėjant šeimos bylas (CPK 376 straipsnio 1 dalis), darbo bylas (CPK 414 straipsnio 1 dalis) bei bylas ypatingos teisenos tvarka (CPK 443 straipsnio 8 dalis)⁴². Todėl toks civilinių bylų, kuriose yra ginčijamas individualus administracinis aktas, proceso pobūdis neužtikrina efektyvios vykdomosios valdžios teisminės kontrolės, nes riboja bendrosios kompetencijos teismo galimybes pilnutinai, visapusiškai ir objektyviai nustatyti visas bylos aplinkybes, reikšmingas ginčijamo administracinio akto teisėtumui įvertinti.

Kitas probleminis administracinės justicijos dvilypumo aspektas yra jos santykis su administraciniu procesu.

S.Šedbaras, išskirdamas administracinių ginčų nagrinėjimą, kaip savarankišką administracinio proceso rūšį, nurodo, jog administracinių ginčų nagrinėjimas dalintinas į neteisminį (arba kvaziteisminį) tokių ginčų nagrinėjimą ir šių ginčų nagrinėjimą administraciniuose bei bendrosios kompetencijos teismuose⁴³. Tačiau, mūsų nuomone, ginčų dėl administracinių teisinių santykių nagrinėjimo bendrosios kompetencijos teisme priskyrimas administraciniam procesui nėra pagrįstas. Visų pirma, negalima tapatinti sąvokų „administracinė justicija“ ir „administracinis procesas“, nes gali būti įvairūs administracinės justicijos realizavimo modeliai, ir ginčai, kylantys iš viešosios teisės reguliuojamų teisinių santykių, gali būti nagrinėjami pagal civilinio proceso normas. Antra, toks administracinių ginčų klasifikavimas neatitinka Lietuvoje įtvirtinto administracinės justicijos modelio bei teismų susiformuotos tokių ginčų teisingumo nustatymo praktikos. Civilinės bylos, kurioje be civilinio teisinio pobūdžio reikalavimų yra ginčijamas ir individualus administracinis aktas, nagrinėjimas bendrosios kompetencijos teisme pripažintina administracine justicija, tačiau tokios bylos nagrinėjimo procesas vyksta pagal Civilinio proceso kodekso normas, todėl nėra jokio pagrindo tokio ginčo nagrinėjimą priskirti administraciniam procesui.

⁴² LR CPK 376 straipsnio 1 dalis ir 414 straipsnio 1 dalis: „Bylą nagrinėjantis teismas turi teisę savo iniciatyva rinkti įrodymus, kuriais šalys nesiremia, jeigu, jo nuomone, tai yra būtina siekiant teisingai išspręsti bylą“. LR CPK 443 straipsnio 8 dalis: „Nagrinėjantis bylą šio Kodekso V dalyje (LR CPK V dalis „Ypatingoji teisena“ – aut. past.) nustatyta tvarka teismas turi imtis visų būtinų priemonių, kad būtų visapusiškai išaiškintos bylos aplinkybės.

⁴³ Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006. P. 170.

Toks susiformavęs administracinės justicijos įgyvendinimo modelis, be minėtų administracinės justicijos dvilypumo sąlygotų problemų, sudaro realias prielaidas ir skirtingam teisminės praktikos formavimui, aiškinant ir taikant tuos pačius įstatymus⁴⁴.

Nors teismų praktikoje neįmanoma išvengti situacijų, kai vienoje byloje yra sprendžiami reikalavimai, kylantys tiek iš administracinių teisinių, tiek iš civilinių teisinių santykių, tačiau dėl paminėtų problemų, administracinės justicijos dvilypumas turėtų būti panaikintas teisinio reglamentavimo svertais, nustatant, jog visi ginčai, kylantys iš administracinių teisinių santykių, būtų nagrinėjami administraciniuose teismuose.

3. Administracinių bylų teisenos reformavimas: koncepcinio modelio paieška

3.1. Administracinių bylų teisenos reformavimo tendencijos

Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2003 m. sausio 23 d. įsakymu buvo sudaryta darbo grupė Administracinio proceso kodekso projektui parengti. Tačiau šio kodekso koncepcija nebuvo viešai paskelbta, todėl neaišku kokių mastu bus kodifikuotos administracinės procesinės teisės normos.

Jungtinių Tautų vystymo programos užsakymu Daniel A. Bilak parengtame vertinime dėl administracinės justicijos Lietuvoje, siūloma, jog turėtų būti svarstoma galimybė apjungti procesines garantijas, šiuo metu įtvirtintas Administracinių bylų teisenos įstatyme, Viešojo administravimo įstatyme bei Administracinių teisės pažeidimų kodekse, drauge su principais, reglamentuojančiais administracinių aktų (ypatingai poįstatyminių aktų) priėmimą vieningame administracinio proceso kodekse, kuris galėtų apimti ir procedūrų, taikytinų skirtingiems administraciniams aktams ypatumus⁴⁵.

Administracinio proceso kodekso rengimo darbo grupės narių nuomone, lemiamu kriterijumi, reglamentuojant administracinį procesą, turėtų būti teisinio reglamentavimo tikslingumas ir galimybė rasti bendras sąvokas, principus ir tikslus pateisinančius tokį reglamentavimą. Todėl siekiama naujajame Administracinio proceso kodekse reglamentuoti ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, bei administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo tvarką, taip pat ir bendruosius viešojo administravimo principus ir administracinių aktų peržiūrėjimo viešojo administravimo institucijose tvarką. Siūloma tokia Administracinio proceso kodekso teisinio reguliavimo struktūra: 1) bendrieji viešojo administravimo principai; 2)

⁴⁴ Vienodą praktiką aiškinant ir taikant įstatymus bei kitus teisės aktus administracinių teismų sistemoje formuoja Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (ABTĮ 13 straipsnio 1 dalis), o vienodą teisės taikymo praktiką civilinėse bylose formuoja Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (CPK 4 straipsnis).

⁴⁵ Administracinė justicija Lietuvoje (parengė Daniel A. Bilak). 2003 lapkritis. P. 26-27.

administracinių aktų peržiūrėjimo viešojo administravimo institucijose tvarka; 3) administracinių bylų nagrinėjimo ikiteisminėse institucijose tvarka; 4) administracinių ginčų nagrinėjimas teismuose; 5) administracinių teismų sprendimų, administracinių ginčą ikiteisimine tvarka išnagrinėjusių institucijų sprendimų, administracinių teisės pažeidimų bylas išnagrinėjusių institucijų sprendimų vykdymas⁴⁶. Taigi, šiuo metu galiojantis Administracinių bylų teisenos įstatymas turėtų tapti naujojo Administracinio proceso kodekso dalimi.

Labai taikliai kodifikavimo prasmę yra atskleidęs G.W.F. Hegel: „Kai paprotinės teisės yra surenkamos ir parengiamos, o tai greitai turi įvykti kiekvienoje tautoje, pasiekusioje bent šokią tokią kultūrą, - tada šis rinkinys yra *kodeksas*, kuriam, žinoma, dėl to, kad jis yra vien rinkinys, bus būdingas *beformiškumas*, neapibrėžtumas ir netobulumas. Nuo vadinamojo tikrojo kodekso jis skiriasi tuo, kad šis mintimi suvokia ir išsako teisės principus jų *visuotinybėje* ir dėl to – jų apibrėžtyje“⁴⁷. Kodifikavimo tikslas ne tik surinkti elgesio taisykles į vieną rinkinį, bet ir abstrahuoti pernelyg detalias, specialias normas į bendresnes, svarbu aiškiai suformuluoti teisės principus⁴⁸. Kitaip tariant, naujai kuriamas kodeksas turi tapti vientisu teisės aktu, kurio normos būtų jungiamos bendrais jame suformuluotais principais. Taigi, Administracinio proceso kodekso projekto rengėjai ketina jame kodifikuoti Administracinių bylų teisenos įstatymo, Viešojo administravimo įstatymo, Administracinių teisės pažeidimo kodekso nuostatas.

Tačiau yra ir kitokių nuomonių dėl Administracinio proceso kodekso koncepcijos. S.Šedbaras siūlo Administracinio proceso kodeksu reglamentuoti pozityvaus pobūdžio administracinių teisės taikymo aktų rengimo ir priėmimo procedūras, administracinių sutarčių sudarymo tvarką bei viešojo administravimo institucijų atliekamą priežiūros ir kontrolės veiklą. Administracinės prievartos priemonių taikymą ir administracinių nuobaudų skyrimą reglamentuoti atskiru specialiu įstatymu. Taip pat atskiru specialiu įstatymu reglamentuoti administracinių ginčų nagrinėjimą⁴⁹.

Taigi, ar yra įmanoma, jog administracinių bylų teiseną reglamentuotų Administracinio proceso kodeksas, kuriame būtų apjungtos šiuo metu galiojančių Viešojo administravimo įstatymo, Administracinių bylų teisenos įstatymo bei Administracinių teisės pažeidimų kodekso normos.

⁴⁶ Valančius V., Norkus R. Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos // Justitia, 2005. Nr.3 (57). P.2-12.

⁴⁷ Hegel G. W. F. Teisės filosofijos apmatai arba prigimtinės teisės ir valstybės mokslo metmenys. Vilnius: Mintis, 2000. P. 318.

⁴⁸ Beinoravičius D., Vainiutė M. Kodifikavimo reikšmė, metodai ir tendencijos // Jurisprudencija, 2007. T. 2 (92). P.13-17.

⁴⁹ Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006. P. 238.

3.2. Viešasis administravimas ir administracinių bylų teisena

Viešojo administravimo įstatymas ne tik nustato viešojo administravimo principus, bet ir reglamentuoja asmenų skundų ar pranešimų dėl viešojo administravimo subjekto veiksmų, neveikimo ar administracinių sprendimų nagrinėjimo tvarką (administracinę procedūrą).

Yra daug viešojo administravimo apibrėžimų, tačiau daugumos jų autoriai sutinka, kad viešasis administravimas apima:

- administracinio personalo elgseną ir motyvacijas;
- organizacinius susitarimus, įgyvendinant svarbias, valstybinės reikšmės viešąsias programas;
- administracinę aplinką, kurią sukuria administracinės sistemos ryšiai su politine sistema ir su visuomene⁵⁰.

Viešasis administravimas yra labai plati ir įvairialypė kategorija, jungianti savyje ne tik teisinius, tačiau ir politinius, vadybinius bei profesinius aspektus. Administracinės teisės doktrinoje yra išskiriamos dvi viešojo administravimo formos: 1) teisinės viešojo administravimo formos – tai tokie viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) vykdomosios ir tvarkomosios veiklos išorinės išraiškos būdai, kurie tiesiogiai numatyti teisės normų ir sukelia teises pasekmes fiziniams bei juridiniams asmenims; 2) neteisinės viešojo administravimo formos – tai tokie viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) vykdomosios ir tvarkomosios veiklos išorinės išraiškos būdai, kuriuos taikant nekyla teisiųjų pasekmių fiziniams ir juridiniams asmenims⁵¹.

Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalis nustato, kad viešasis administravimas - įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas.⁵²

Pagal šį įstatymą viešojo administravimo turinį sudaro:

- 1) administracinių sprendimų priėmimas;
- 2) įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė;
- 3) administracinių paslaugų teikimas;

⁵⁰Jasaitis E. Viešojo administravimo turinys // Aut. Kol. Viešasis administravimas. Monografija. Kaunas: Technologija, 2002. P. 6-16.

⁵¹Bakaveckas A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 478-482.

⁵²Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975

- 4) viešųjų paslaugų administravimas;
- 5) viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas.

Viešojo administravimo vienas svarbiausių požymių yra tai, kad jis siejamas būtent su vykdomojo pobūdžio veikla⁵³, o Seimo, kaip įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos, ir teismų, kaip teisingumo vykdymo institucijų, veiklos viešasis administravimas neapima⁵⁴.

Taigi administracinis procesas, kuriam priskirtina ir administracinių bylų teisena, nepatenka į viešojo administravimo sistemą. Kadangi viešasis administravimas ir administracinis procesas yra skirtingos teisinės kategorijos, kurių nesieja bendros sąvokos, principai ir tikslai, todėl nėra kriterijų, kuriais remiantis būtų tikslinga viešąjį administravimą ir administracinių procesą reglamentuoti vienu teisės aktu (Administracinio proceso kodeksu).

3.3. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos teisinio reglamentavimo problema

Administracinių bylų teisenos įstatymas nustato bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių nagrinėjimo tvarką (įstatymo 1 straipsnio 1 dalis). Taigi, šis įstatymas yra skirtas ginčams, kylantiems viešojo administravimo srityje, nagrinėti. Tokių ginčų nagrinėjimo proceso pobūdis yra analogiškas civiliniam procesui. Nors skundų dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose nagrinėjimas yra sudedamoji Administracinių bylų teisenos įstatymo dalis, tačiau šios kategorijos bylų teisenos tikslai bei principai skiriasi nuo ginčo administracinių bylų proceso principų.

Kaip jau minėjome, Daniel A. Bilak parengtame Lietuvos administracinės justicijos vertinime siūloma Administracinių teisės pažeidimų kodekso ir Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatas sujungti į bendrą procedūrų grupę, nes, jo nuomone, nėra koncepcinių kliūčių suvienodinti bendras procedūras, nustatančias administraciniams aktams taikomą režimą, su administracinėms nuobaudoms taikytinu režimu, nes abu šie procesai apima administracinio akto taikymą⁵⁵. Panašios koncepcijos laikosi ir Administracinio proceso kodekso projekto rengėjai, kurie siūlo šiame kodekse nustatyti administracinių teisės pažeidimo bylų nagrinėjimo vykdomosios valdžios institucijose ir teismuose tvarką⁵⁶.

Tačiau, tiek teisės moksle, tiek administracinių teismų praktikoje pripažįstama, jog administracinių teisės pažeidimų bylų teisena turi daugiau panašumų su baudžiamuoju procesu,

⁵³ Bakaveckas A. Kategorijų-vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas-samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje // *Jurisprudencija*, 2007. T. 2 (92). P. 46-53.

⁵⁴ Bertulis A. Mokesčių administravimo samprata // *Jurisprudencija*, 2002. T. 27 (19). P. 44-48.

⁵⁵ Administracinė justicija Lietuvoje. Parengė Daniel A. Bilak. 2003 lapkritis. P. 26.

⁵⁶ Valančius V., Norkus R. Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos // *Justitia*, 2005. Nr.3 (57). P. 2-12.

nei su administracinių bylų teiseną. Todėl, laikydamiesi minėtos Administracinio proceso kodekso kūrimo koncepcijos, jo rengėjai susidurs su problema, kaip kodekse apjungti bendruosius administracinių ginčų ir administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos principus. Siekis kodifikuoti teisės normas, reguliuojančias administracinių bylų teiseną ir administracinių teisės pažeidimo bylų teiseną, gali būti lyginamas su hipotetiniu tikslu į vieną kodeksą sujungti civilinio proceso ir baudžiamojo proceso normas. Net jeigu administracinių teisės pažeidimo bylų teiseną būtų inkorporuota į Administracinio proceso kodeksą, tuomet šio kodekso dalis, nustatanti administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo tvarką, turėtų būti pakankamai autonomiška. Tuomet Administracinio proceso kodeksas būtų labiau panašus į įstatymų sąvadą, o ne į kodifikuotą teisės aktą. Todėl reikėtų pritarti S.Šedbarui, siūlančiam administracinių nuobaudų skyrimo procesą reglamentuoti atskiru įstatymu⁵⁷.

Analizuojant administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos teisinio reglamentavimo tobulinimo tendencijas, būtina atsižvelgti ir į tai, kad administracinė atsakomybė yra taikoma, ne tik už nusižengimus, numatytus Administracinių teisės pažeidimų kodekse, tačiau ir už kitus teisės pažeidimus, už kuriuos administracinės sankcijos taikomos pagal kitus specialius įstatymus.

Priimti sprendimus dėl baudų skyrimo pagal specialius įstatymus turi teisę: 1) Lietuvos Respublikos draudimo priežiūros komisija už Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo⁵⁸ pažeidimus; 2) Lietuvos bankas už Lietuvos Respublikos centrinės kredito unijos įstatymo⁵⁹, Lietuvos Respublikos bankų įstatymo⁶⁰ pažeidimus; 3) Konkurencijos taryba už Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo⁶¹, Lietuvos Respublikos reklamos įstatymo⁶² pažeidimus; 4) Ryšių reguliavimo tarnyba už Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymo⁶³ pažeidimus; 5) valstybės rezervo tvarkytojas už Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymo⁶⁴ pažeidimus; 6) Valstybinė kainų ir energetikos komisija už Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymo⁶⁵ pažeidimus; 7) Vertybinių popierių komisija už Lietuvos Respublikos finansinių priemonių rinkų įstatymo⁶⁶ bei Lietuvos Respublikos kolektyvinio investavimo subjektų įstatymo⁶⁷ pažeidimus; 8) Nacionalinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba už Lietuvos Respublikos

⁵⁷ Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006. P. 238.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos draudimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr.94-4246.

⁵⁹ Lietuvos Respublikos centrinės kredito unijos įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 61-2181.

⁶⁰ Lietuvos Respublikos bankų įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.54-1832.

⁶¹ Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.30-856.

⁶² Lietuvos Respublikos reklamos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 64-1937.

⁶³ Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.69-2382.

⁶⁴ Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr.78-2359.

⁶⁵ Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr.89-2743.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos finansinių priemonių rinkų įstatymas // Valstybės žinios. 2007, Nr.17-627.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos kolektyvinio investavimo subjektų įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr.74-3424.

reklamos įstatymo, Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo⁶⁸, Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo⁶⁹ pažeidimus, Lietuvos Respublikos produktų saugos įstatymo⁷⁰ pažeidimus; 9) Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba prie Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos už Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo pažeidimus; 10) Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba už Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo ir Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo pažeidimus; 11) Valstybinė ne maisto produktų inspekcija prie Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos už Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo pažeidimus; 12) Valstybinė mokesčių inspekcija už Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo ir Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo pažeidimus; 13) savivaldybės vykdomosios institucijos už Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo ir Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo pažeidimus; 14) policijos įstaigų vadovai ar jų įgalioti asmenys už Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo ir Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės pažeidimus; 15) Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos už Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo pažeidimus; 19) Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba už Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo pažeidimus.

Be to, minėtos institucijos pagal specialius įstatymus be baudų gali taikyti ir kitokio pobūdžio administracinės prievartos priemones⁷¹.

Nors teisės aktuose minėtų institucijų skiriamos baudos dažnai vadinos ekonominėmis sankcijomis, bet pagal savo teisinę prigimtį tai yra administracinės sankcijos⁷².

⁶⁸ Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr.117-5317.

⁶⁹ Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.47-1548.

⁷⁰ Lietuvos Respublikos produktų saugos įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr.64-2324.

⁷¹ Lietuvos bankas, atlikdamas Centrinės kredito unijos ir bankų priežiūrą, turi teisę taikyti ir šias poveikio priemones: 1) laikinai nušalinti valdymo organo narius nuo pareigų ir reikalauti, kad jie būtų atšaukti iš pareigų (Centrinės kredito unijos įstatymo 57 straipsnio 1 dalies 3 punktas, Bankų įstatymo 72 straipsnio 1 dalies 3 punktas); 2) laikinai uždrausti teikti vieną ar kelias finansines paslaugas (Centrinės kredito unijos įstatymo 57 straipsnio 1 dalies 4 punktas, Bankų įstatymo 72 straipsnio 1 dalies 4 punktas); 3) laikinai ar visam laikui uždrausti vieno ar kelių filialų ar kitų padalinių veiklą (Centrinės kredito unijos įstatymo 57 straipsnio 1 dalies 4 punktas, Bankų įstatymo 72 straipsnio 1 dalies 4 punktas); 4) paskelbti banko veiklos apribojimą (moratoriumą) (Bankų įstatymo 72 straipsnio 1 dalies 6 punktas); 5) laikinai apriboti teisę disponuoti lėšomis ir kitu turtu (Centrinės kredito unijos įstatymo 57 straipsnio 1 dalies 6 punktas, Bankų įstatymo 72 straipsnio 1 dalies 7 punktas); 6) atšaukti išduotą licenciją ar laikinai sustabdyti jos galiojimą (Centrinės kredito unijos įstatymo 57 straipsnio 1 dalies 6 punktas, Bankų įstatymo 72 straipsnio 1 dalies 7 punktas); 7) įspėti užsienio banko atstovybę dėl teisės aktų pažeidimo (Bankų įstatymo 72 straipsnio 2 dalies 1 punktas); 8) uždrausti užsienio banko atstovybės veiklą Lietuvos Respublikoje (Bankų įstatymo 72 straipsnio 2 dalies 2 punktas). Konkurencijos taryba turi teisę taikyti šias sankcijas: 1) įpareigoti ūkio subjektus nutraukti neteisėtą veiklą, atlikti veiksmus, atkuriančius ankstesnę padėtį (Konkurencijos įstatymo 40 straipsnio 1 dalies 1 punktas); 2) įpareigoti ūkio subjektus ar kontroliuojančius asmenis, įvykdžiusius koncentraciją, dėl kurios buvo sukurta ar sustiprinta dominuojanti padėtis ir dėl to itin sumažinta konkurencija atitinkamoje rinkoje, nepranešus Konkurencijos tarybai ar negavus Konkurencijos tarybos leidimo atlikti veiksmus, atkuriančius ankstesnę padėtį arba pašalinančius koncentracijos pasekmes (Konkurencijos įstatymo 40 straipsnio 1 dalies 2 punktas). Ryšių reguliavimo tarnyba ūkio turi teisę: 1) uždrausti ūkio subjektui teikti elektroninių ryšių tinklus ir (ar) paslaugas iki trejų metų (Elektroninių ryšių įstatymo 72 straipsnio 4 dalis); 2) skirti daikto, kuris buvo Elektroninių ryšių įstatymo pažeidimo padarymo įrankis arba tiesioginis objektas paėmimą (Elektroninių ryšių įstatymo 74 straipsnio 5 dalis).

⁷² Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005. P.158-160.

Ekonominių sankcijų represinis pobūdis ir jų tapatumas administracinėms nuobaudoms yra konstatuotas ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje. Teismas yra konstatavęs, kad iš įstatymo formuluotės vartojamos sąvokos „baudžiami“ matyti, kad įstatymo leidėjas ekonominėms sankcijoms suteikė represinį pobūdį, t.y. nubausti pažeidimą padariusį asmenį. Ekonominės sankcijos (baudos) pagal joms priskiriamas funkcijas ir tikslus galėtų būti siejamos su baudžiamąja arba administracine atsakomybe⁷³.

Minėtų institucijų sprendimų skirti ekonomines sankcijas apskundimo tvarka įvairiuose įstatymuose reglamentuota skirtingai. Vienuose nustatyta, kad tokie sprendimai skundžiami įstatymų nustatyta tvarka teismui (Bankų įstatymo 68 straipsnis, Centrinės kredito unijos įstatymo 54 straipsnis, Draudimo įstatymo 75 straipsnio 4 dalis, Valstybės rezervo įstatymo 20 straipsnio 6 dalis). Kituose reglamentuota, jog sprendimai dėl ekonominių sankcijų skyrimo skundžiami Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka (Elektroninių ryšių įstatymo 75 straipsnio 7 dalis, Alkoholio kontrolės įstatymo 41 straipsnis, Tabako kontrolės įstatymo 33 straipsnis, Produktų saugos įstatymo 28 straipsnis). Gamtinių dujų įstatyme, Vertybinių popierių rinkos įstatyme, Kolektyvinio investavimo subjektų įstatyme sprendimų skirti administracines sankcijas apskundimo tvarka nenustatyta. Konkurencijos įstatymo 38 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Konkurencijos tarybos nutarimai gali būti skundžiami Vilniaus apygardos administraciniam teismui.

Administracinių bylų teisenos įstatyme speciali tokių skundų nagrinėjimo tvarka nėra nustatyta. Kadangi sprendimai taikyti ekonomines sankcijas yra tapatūs nutarimams skirti administracines nuobaudas, todėl skundai dėl tokių sprendimų irgi turėtų būti nagrinėjami analogiška tvarka. Tačiau Administracinių bylų teisenos įstatymo aštuoniolikto skirsnio nuostatos gali būti taikomos tik skundams dėl nutarimų, priimtų Administracinių teisės pažeidimų kodekso nustatyta tvarka. Šio Administracinių bylų teisenos įstatymo skirsnio nuostatos skundams dėl ekonominių sankcijų taikymo galėtų būti taikomos tik pagal įstatymo analogiją. Tačiau administraciniuose teismuose skundai dėl ekonominių sankcijų taikymo nagrinėjami pagal bendrąsias (ginčo) administracinių bylų teisenos normas⁷⁴.

Prancūzų mokslininkas X. Prétot, analizuodamas vykdomosios valdžios galias taikyti sankcijas, yra pabrėžęs, kad, taikant tokias sankcijas, turinčias baudžiamąjį pobūdį, turi būti laikomasi esminių baudžiamosios teisės principų: pažeidimo ir bausmės legalumo principo, bausmės proporcingumo principo, įstatymo, griežtinančio atsakomybę retroaktyvaus negaliojimo

⁷³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. kovo 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr.A-15-39-2005 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Nr.7. P.139-152.

⁷⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A⁴-244-2004 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. Nr.5. P. 212-217.

principo, įstatymo, nustatančio atsakomybę, tikslaus aiškinimo principo, nekaltumo prezumpcijos principo, teisės į gynybą principo⁷⁵.

Taigi taisyklių, kurios detalai reglamentuotų ekonominių sankcijų skyrimo procedūras, nebuvimas yra teisės spraga. Tai konstatuota ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje⁷⁶.

Todėl, mūsų nuomone, ekonominių sankcijų skyrimo, jų teisėtumo patikrinimo proceso bei administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos tobulinimas turėtų būti sprendžiamas kompleksiskai, priimant vieną teisės aktą, kuris reglamentuotų tiek ekonominių sankcijų, tiek administracinių nuobaudų skyrimo bei jų teisėtumo patikrinimo procesą.

IŠVADOS

1. Lietuvoje teisės moksle formuojasi dvi pagrindinės administracinio proceso sampratos koncepcijos – tai plačioji administracinio proceso sampratos koncepcija, kuri administracinį procesą apibrėžia kaip tam tikrų sudėtinių dalių (norminių ir individualių aktų priėmimo proceso, administracinės prievartos priemonių taikymo proceso ir administracinių ginčų nagrinėjimo proceso) visumą ir siauroji administracinio proceso sampratos koncepcija, tapatinanti administracinį procesą su administracinių bylų teiseną, t.y. administracinių ginčų nagrinėjimo teismuose bei kvaziteisminėse institucijose.

2. Nors teismų praktikoje neįmanoma išvengti situacijų, kai vienoje byloje yra sprendžiami reikalavimai, kylantys tiek iš administracinių teisinių, tiek iš civilinių teisinių santykių, tačiau administracinės justicijos dvilypumas turėtų būti panaikintas teisinio reglamentavimo svertais, užtikrinant, jog visi ginčai, kylantys iš administracinių teisinių santykių, būtų nagrinėjami administraciniuose teismuose.

3. Taisyklių, kurios detalai reglamentuotų ekonominių sankcijų skyrimo procedūras, nebuvimas yra teisės spraga. Ekonominių sankcijų skyrimo, jų teisėtumo patikrinimo proceso bei administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos tobulinimas turėtų būti sprendžiamas kompleksiskai, priimant vieną teisės aktą, kuris reglamentuotų tiek ekonominių sankcijų, tiek administracinių nuobaudų skyrimo bei jų teisėtumo patikrinimo procesą.

⁷⁵ Prétot X. Le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes répond-il aux exigences de la CEDH // Revue de droit public, 2002. №6. P.1607-1618.

⁷⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A15-1056-2004. Šioje nutartyje teismas konstatavo, kad Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 34 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad už įvairius įstatymo pažeidimus juridiniai asmenys ir užsienio juridinių asmenų filialai bei atstovybės baudžiami bauda. Įstatymų leidėjas ekonominėms sankcijoms suteikė represinį pobūdį, nes įstatyme pavartota sąvoka „baudžiami“. Be to, įstatymų leidėjas, ekonominėms sankcijoms suteikdamas represinį pobūdį, siekė ir prevencinių tikslų - tiek specialiosios, tiek ir bendrosios prevencijos prasme. Alkoholio kontrolės įstatymo 34 straipsnyje nėra taisyklių, kurios būtų priskirtinos bendrajai administracinių teisės pažeidimų teisei, todėl konstatuotina teisės spraga, kuri turi būti užpildyta pagal įstatymo analogiją, taikant Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso bendrosios dalies normas.

LITERATŪRA

- Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr.36-1340.
- Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.13-308.
- Lietuvos Respublikos draudimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr.94-4246.
- Lietuvos Respublikos centrinės kredito unijos įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 61-2181.
- Lietuvos Respublikos bankų įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.54-1832.
- Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.30-856.
- Lietuvos Respublikos reklamos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 64-1937.
- Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.69-2382.
- Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr.78-2359.
- Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr.89-2743.
- Lietuvos Respublikos finansinių priemonių rinkų įstatymas // Valstybės žinios. 2007, Nr.17-627.
- Lietuvos Respublikos kolektyvinio investavimo subjektų įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr.74-3424.
- Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr.117-5317.
- Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.47-1548.
- Lietuvos Respublikos produktų saugos įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr.64-2324.
- Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000, Nr. 54-1587.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 57 straipsnio 3 dalies (2000 m. rugsėjo 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymo 10 straipsnio 4 dalies (1999 m. lapkričio 25 d. redakcija), 11 straipsnio (1999 m. lapkričio 25 d. redakcija) 1, 2 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 54-2097.
- Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2000 m. spalio 31 d. nutartis civilinėje byloje Nr.3K-7-989/2000 // Teismų praktika. Vilnius: Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, 2000. Nr.14.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. sausio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr.N-9-107-04.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. kovo 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr.A-15-39-2005 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Nr.7.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A⁴-244-2004 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. Nr.5.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A¹⁵-1056-2004 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Nr.6.
- Administracinė justicija Lietuvoje (parengė Daniel A.Bilak). 2003 lapkritis.

- Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
- Andruškevičius A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai // Teisė, 2001. T.40.
- Chapus R. Droit du contentieux administratif. Paris: Montchrestien, 2004.
- Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
- Bakaveckas A. Kategorijų-vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas-samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje // Jurisprudencija, 2007. T. 2 (92).
- Beinoravičius D., Vainiutė M. Kodifikavimo reikšmė, metodai ir tendencijos // Jurisprudencija, 2007. T. 2 (92).
- Bertulis A. Mokesčių administravimo samprata // Jurisprudencija, 2002. T. 27 (19).
- Coen D. La cour de cassation et la séparation des autorités administrative et judiciaire. Paris: Economica, 1987.
- Degoffe M. La juridiction administrative spécialisée. Paris: L.G.D.J., 1996.
- Foillard P. Droit administratif. Orléans: Édition Paradigme, 2004.
- Gabolde Ch. Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Paris: Dalloz, 1997. P.195-198.
- Grigalionytė I. Ar reikia Lietuvai administracinių teismų? // Justitia, 1999. Nr.2.
- Guédon M.-J. États des travaux sur la procédure administrative non contentieuse // Sur la forme et la procédure de l'acte administratif. Paris: Economica, 1979.
- Hegel G. W. F. Teisės filosofijos apmatai arba prigimtinių teisės ir valstybės mokslo metmenys. Vilnius: Mintis, 2000.
- Jasaitis E. Viešojo administravimo turinys // Aut. Kol. Viešasis administravimas. Monografija. Kaunas: Technologija, 2002.
- Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V. Civilinio proceso teisė. I tomas. Vilnius: Justitia, 2003.
- Mikelėnas V. Administracinė justicija: praėjus, šiandien ir perspektyvos // Teisė ir persitvarkymas. Vilnius: Mintis, 1989.
- Mikelėnas V. Civilinis procesas. Antroji dalis. Vilnius: Justitia, 1997.
- Lombard M., Dumont G. Droit administratif. Paris: Dalloz, 2003.
- Parker R. W. Du contrôle du pouvoir administratif aux Etats-Unis // L'Actualité juridique-Droit administratif, 20 octobre 1999.
- Paužaitė J. Administracinės justicijos ypatumai Lietuvoje. Daktaro disertacija. Vilnius, 2004.
- Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
- Prétot X. Le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes répond-il aux exigences de la CEDH // Revue de droit public, 2002. №6.
- Römeris M. Administracinis teismas. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928.
- Rousset M., Rousset O. Droit administratif. Le contentieux administratif. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 2004.
- Schuck P. H. Foundations of Administrative Law. New York: Oxford University Press, 1994.
- Schwartz B. Administrative law // Fundamentals of American Law. New York: Oxford University Press, 1996.
- Siedentopf H., Hauschild K., Sommermann K.P. Implementation of Administrative Law and Judicial Control by Administrative Courts. Norms. Hauptstr. 32, 1999.
- Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005. P.158-160.

- Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006. P. 238.
- Šedbaras S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai. Daktaro disertacija. Vilnius, 2005.
- Šedbaras S. Kai kurių administracinio proceso vidinės struktūros elementų sampratos problemos // Jurisprudencija, 2003. T.32 (24).
- Urbonas D. Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas. Daktaro disertacija. Vilnius, 2007.
- Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje // Jurisprudencija, 2006. T. 5(83).
- Valančius V., Norkus R. Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos // Justitia, 2005. Nr.3 (57).
- Valančius V. Kai kurie bendrosios kompetencijos, konstitucinių ir administracinių teismų santykio aspektai // Jurisprudencija, 2004. T. 51 (43).
- Административно-процессуальное право Германии. Москва: Wolters Kluwer, 2007.
- Бахрах Д.Н. Административное право России. Москва: Норма, 2001.
- Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право, 2005. №2.
- Бергман В. Основные понятие германского административно-процессуального права. С.XVI // Административно-процессуальное право Германии. Москва: Wolters Kluwer, 2007.
- Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры Государство и право, 2001. №6.
- Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право, 2000. №11.
- Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов: Издательство Светопись, 1998.
- Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. Москва, 1964.
- Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. Москва: Юристь, 2004.
- Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. Санкт-Петербург: Издательство Юридического института, 2002.
- Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Москва: Норма, 2001.

THE INFRASTRUCTURAL MODEL OF PROCEEDINGS OF ADMINISTRATIVE CASES

Dainius Raižys, Darius Urbonas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The article reviews a conception of administrative procedure as an independent institute of administrative law in Lithuanian jurisprudence, also a relation of proceedings of administrative cases with administrative procedure. The authors remark that there are two main attitudes to the conception of administrative procedure in the Lithuanian*

jurisprudence: the broad conception of administrative procedure and the narrow conception of administrative procedure. The article also reveals the relation of administrative justice, administrative procedure and civil procedure. However, the problematic aspects of delimitation of cases cognizance between administrative courts and courts of general jurisdiction are relevant to the countries (including Lithuania) where a system of administrative courts is designed to resolve disputes arising in the sphere of implementing the powers of the executive functions. In Lithuania the problematics of separation of jurisdiction of administrative courts and courts of general jurisdiction arises only in the cases where a dispute concerns both legal administrative and legal civil relations. This duality of administrative justice determines certain procedural problems in settlement of disputes arising from legal administrative relations. The Draft of The Code of Administrative Procedure is being prepared. The Code of Administrative Procedure aims to regulate not only the course how to settle the disputes arising from administrative legal relations and cases of administrative law offences but also general principles of public administration and the course of review of administrative acts by administrative authorities. However, public administration cannot be identified with procedural activities carried out by institutions of the executive, therefore, in authors' opinion, legal regulation of both law institutes at level of principles is impossible in one codified legal act. Administrative courts hear complaints concerning decisions by institutions of the executive imposing administrative sanctions. However, both legal doctrine and jurisprudence of administrative courts recognize that proceedings of administrative law offences and criminal procedure have more similarities than distinctions. While analyzing the tendencies in improving the legal regulation of proceedings of administrative law offences, in authors' opinion, it is vital to take into account the fact that administrative liability is conferred not only by the Code of Administrative Law Offences but also by other specialized laws which determine the imposition of economical sanctions but, regrettably, do not provide for the detailed procedure how to impose them. This can be recognized as a legal gap. The authors arrive at the conclusion that in the perspective development of imposition of economical sanctions, the procedure of reviewing the lawfulness for those sanctions and the proceedings of administrative law offences should be resolved in a complex manner – the imposition of both economical sanctions and administrative penalties as well as the procedure of reviewing the legality of those sanctions should be regulated by one separate legal act.

Keywords: *proceedings of administrative cases, administrative procedure.*

Dainius Raižys, Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas, teisėjas; Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Teisės katedros docentas, daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinių bylų procesas, viešojo intereso gynimas administraciniame procese.

Dainius Raižys, the Supreme Administrative Court of Lithuania, judge; Mykolas Romeris University, Faculty of Public Security, Department of Law, associated professor. Research interests: procedure of administrative cases, public interest defence in administrative procedure.

Darius Urbonas, Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Teisės katedros lektorius, daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla, teisėsaugos institucijų administracinės veiklos problemos.

Darius Urbonas, Mykolas Romeris University, Faculty of Public Security, Department of Law, lecturer, doctor. Research interests: jurisdictional activities of quasi-judicial institutions, issues concerning administrative activities of law enforcement institutions.