

ADMINISTRACINĖS JURISDIKCIINĖS VEIKLOS TEISĖTUMO KONTROLĖS PROBLEMINIAI KLAUSIMAI

Darius Urbonas

Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto
Policijos veiklos katedra
Putvinskio g. 70, LT-44211 Kaunas, Lietuva
Telefonas (+370 37) 303643
Elektroninis paštas d.urbonas@mruni.eu

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

Anotacija. Straipsnyje nagrinėjamos administracinė atsakomybėn patraukto asmens teisės apskusti priimtą nutarimą administracinio teisės pažeidimo byloje įgyvendinimo problemos, šiuo metu vykstančios diskusijos dėl egzistuojančio administracinės jurisdikcinės veiklos teisėtumo kontrolės mechanizmo tobulinimo, mėginant pagrįsti būtinybę skundų nagrinėjimą dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose perduoti bendrosios kompetencijos teismams, kontekste. Analizuojant argumentus „už“ ir „prieš“, daroma prielaida, jog dabar galiojantis administracinės jurisdikcijos teisėtumo kontrolės modelis, su taikomu *non reformatio in peius principu*, labiau atitinka žmogaus teisių saugos ir efektyvaus jų užtikrinimo poreikius nei siūlomas.

Reikšminiai žodžiai: administracinė jurisdikcija, teisė skusti nutarimą administracinio teisės pažeidimo byloje, teisėtumo kontrolė, teismas.

Įvadas

Galimybė apskusti nutarimą, kuriuo paskirta administracinė sankcija arba, kitaip tariant, inicijuoti pakartotinį bylos nagrinėjimą, laikytina viena iš reikšmingiausių garantijų, apsaugančių nuo galimos klaidos ar neteisingo sprendimo. Juo labiau kad pirminis bylos nagrinėjimas patikėtas neteisminėms institucijoms, t.y. negarantuojant kaltinamo asmens teisės į nepriklausomą ir nešališką teismą, įtvirtintos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje.¹ Galima būtų prisiminti ir tai, jog Europos žmogaus teisių teismas legitimavo administracines sankcijas su esmine sąlyga – suinteresuotasis turi turėti galimybę

¹ Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 str. nustato asmens, kuriam pareikštas baudžiamasis kaltinimas teisę, kad bylą per įmanomai trumpiausią laiką lygybės ir viešumo sąlygomis teisingai išnagrinėtų pagal įstatymą įsteigtas nepriklausomas ir bešališkas teismas. Žr. Katuoka S. *Policija ir žmogaus teisės*. Vilnius: Europos Tarybos informacijos ir dokumentacijos centras. 1998, p. 137.

ginčyti nutarimą teisme, kuris tas garantijas suteikia.² Todėl valstybės, ratifikavusios konvenciją, tarp jų ir Lietuva, privalo sukurti tokį kontrolės mechanizmą, kuris užtikrintų efektyvų žmogaus teisių gynimą.

Atrodo, dėl šio klausimo teisinėje literatūroje diskusijos nekyla. Pagrindiniu demokratiškos valstybės siekiu paskelbus žmogaus teisių saugą įstatymuose visuotinai įtvirtinama asmens teisė pažeistas teises ginti teisme. Štai ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 str. minima asmens, kurio konstitucinės teisės ir laisvės pažeidžiamos, teisė kreiptis į teismą.³ Administracinių sankcijų sritis šiuo požiūriu nėra išimtis. Teisinėje literatūroje sutinkama nuomonė, kad visa apimtimi garantijos administracinės atsakomybės traukiamam asmeniui gali būti užtikrintos tik teismui nagrinėjant bylą.⁴ Administracinę atsakomybę nustatantys teisės aktai nustato bei pripažįsta atsakomybės patrauktų asmenų, ir ne tik, teisę ginčyti priimto nutarimo teisėtumą ir pagrįstumą teisme. Tačiau problema atsiranda svarstant, kokiems gi teismams – bendrosios kompetencijos ar specializuotiems – turėtų būti pavesta kvaziteisminių institucijų jurisdikcinės veiklos kontrolė. Vieningo atsakymo nei teisinėje literatūroje, nei teisinėje praktikoje neatrandame.

1. Administracinės jurisdikcijos teisėtumo kontrolės mechanizmo tobulinimo refleksijos.

Kaip žinia, Lietuvoje nuo 1999 metų veikia administracinių teismų sistema, kuriems ir patikėta nagrinėti skundus dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose, taip pat dėl paskirtų ekonominių sankcijų. Žvelgiant į statistinius duomenis aiškėja, jog tarp visų apygardų administraciniuose teismuose nagrinėjamų bylų didžiąją dalį sudaro bylos dėl paskirtų administracinių sankcijų. Pavyzdžiui, Vilniaus apygardos administracinis teismas per 2009 metus išnagrinėjo 4401 bylas, iš jų 1812 (arba 41 proc.) dėl administracinių teisės pažeidimų, Kauno apygardos administracinis teismas atitinkamai – 1822, iš jų dėl administracinių teisės pažeidimų – 928 (51 proc.).⁵ Tuo tarpu Šaulių apygardos administracinis teismas išnagrinėjo 500 skundų dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose, o tai sudaro net apie 67 procentų visų išnagrinėtų bylų.⁶ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje nagrinėjant skundus dėl miestų ir rajonų apylinkių teismų priimtų nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose, taip pat ir dėl apygardos administraciniuose teismuose išnagrinėtų šios

² CEDH. *Ozturk c. Allemagne*. Requête n°8544/79.

³ LR Konstitucija // *Valstybės žinios*, 1992. Nr. 33-1014.

⁴ Sermet L. *Convention européenne des droits de l'homme et contentieux administratif français*. Paris: Economica, 1996, p. 281.

⁵ Plačiau žr. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2009 metų statistika. www.lvat.lt/apie-teisma/statistika/2009-metu-statistika.aspx, prisijungta 2010-02-12.

⁶ *Ibid.*

kategorijos bylų, ryškėja analogiškos tendencijos, parodančios, jog administracinių teisės pažeidimų bylos užima daugiau nei reikšmingą vietą teismo veikloje, t.y. tarp visų išnagrinėtų bylų, net 67 proc. yra administracinių teisės pažeidimų bylos.⁷

Tačiau teisinėje literatūroje sutinkama nuomonių, abejojančių įstatymo leidėjo pasirinktu sprendimu administracinių sankcijų teisėtumo kontrolę pavesti administraciniams teismams. J. Paužaitė-Kulvinskienė siūlo administracinių teisės pažeidimų bylas pavesti nagrinėti bendrosios kompetencijos teismams. Siūlymą grįsdama administracinės atsakomybės teisinio reguliavimo giminingumu su baudžiamąja atsakomybe, autorė teigia, kad „giminingi institutai, kaip antai: kaltė, sankcijų skyrimo pagrindai bei Baudžiamojo proceso kodekse ir ATPK panašiai reglamentuojamos liudytojų ir nukentėjusiųjų apklausos, asmens sulaikymas, asmens apžiūra, ekspertizių skyrimas ir kiti procesiniai institutai rodo baudžiamosios ir administracinės atsakomybės taikymo panašumus.<...> Tokių bylų nagrinėjimas skirtinguose teismuose (bendruosiuose ir specializuotuose) sukeltų papildomą painiavą.“⁸ Kiti autoriai išsako analogišką nuomonę tvirtindami, kad administracinių teismų atliekama administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo funkcija labai panaši į bendrosios kompetencijos teismų veiklą, atliekamą nagrinėjant baudžiamąsias bylas. Teigiama, kad nagrinėjant administracinių teisės pažeidimų bylas, nepaisant kai kurių administracinės nuobaudos skirtumų nuo kriminalinės baudsmės, iš esmės dažniausiai susiduriama su tokiomis problemomis kaip teisės pažeidimo intensyvumo laipsnis, kaltės formos ir pan., todėl dirbti su šių kategorijų bylomis tradiciškai labiau įprasta ir artima baudžiamajai justicijai nei administraciniams teismams.⁹ Čia pat daroma išvada, jog „teoriniu požiūriu administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimas būtų labiau pagrįstas bendrosios kompetencijos teismuose. Tokiu būdu administracinė justicija Lietuvoje taptų „grynesnė“, atitiktų klasikinį administracinės justicijos modelį.“¹⁰ Išsakyta pozicija dėl administracinių teisės pažeidimų bylų perdavimo nagrinėti tiek pirmąja instancija, tiek ir apeliacine tvarka bendrosios kompetencijos teismams pastiprinama užsienio valstybių patirtimi, pažymint, kad panašaus pobūdžio administracinių bylų administraciniai teismai nenagrinėja nei Prancūzijoje, nei Vokietijoje, nei Italijoje, nei Austrijoje.¹¹

Minėtų autorių išsakyti argumentai pakankami svarūs ir pagrįsti, o juos paneigti nebūtų taip paprasta. Nepaisant to, galėtume atrasti ir kitų argumentų, pagrindžiančių specializuotų teismų kompetenciją šios kategorijos byloms.

⁷ *Ibid.*

⁸ Paužaitė-Kulvinskienė J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia. 2005, p. 98.

⁹ Valančius V., Norkus R. *Lietuvos administracinės ir baudžiamosios justicijos sąlyčio aspektai // Jurisprudencija*. 2006, T. 4(82), p. 93.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Administracinė justicija: teorija ir praktika*, p. 92.

Visų pirma žvelgiant į kitų demokratiškas valstybes patirtį bei skundų dėl paskirtų administracinių sankcijų teisinį reguliavimą galima pateikti ne vieną pavyzdį, kai administracinių sankcijų taikymo teisėtumo kontrolė patikima administraciniams teismams. Aišku, yra valstybių, pavyzdžiui Vokietija, kuriose egzistuojant specializuotą teismų sistemai administracinių sankcijų taikymo teisėtumo kontrolę atlieka bendrosios kompetencijos teismai, tačiau tai nėra taisyklė, pripažįstama visų valstybių. Pavyzdžiui, Prancūzijoje dauguma skundų dėl paskirtų administracinių sankcijų, išskyrus išimtinis atvejus, nagrinėjami administracinių teismų.¹² Nutarimų dėl paskirtų administracinių sankcijų apskundimo administraciniams teismams tvarka įtvirtinta Ispanijoje,¹³ taip pat ir Graikijoje.¹⁴ Taip pat ir Italijoje, nutarimai dėl paskirtų administracinių sankcijų už statybos, konkurencijos ar finansų pažeidimus, nagrinėjami administracinių teismų.¹⁵ Minėti pavyzdžiai tik parodo, jog tapačios administracinių sankcijų teisėtumo kontrolės sistemos tą kontrolę atliekančio subjekto aspektu nėra.

Antra, administracinių teismų kompetencija nagrinėti skundus dėl paskirtų administracinių sankcijų grindžiama formaliu kriterijumi, t.y. tuo, kad sprendimas priimtas viešojo administravimo įgaliojimus turinčio asmens.¹⁶ Teigiama, jog „viešojo administravimo institucijos, be viešojo administravimo, nagrinėja ir administracinių teisės pažeidimų bylas, natūralu, kad skundai dėl jose priimtų nutarimų priskirtini administracinių teismų kompetencijai.“¹⁷ Tokiu būdu sprendimas paskirti administracinę sankciją paprastai laikomas administraciniu aktu, kurio teisėtumo kontrolė remiantis bendruoju administracinių aktų žinybingumo administraciniams teismams (ten kur jie įsteigti) principu pavedama administracinės justicijos subjektui. Kita vertus, kaip jau minėta anksčiau, administraciniai teisės pažeidimai – tai kylantys iš įvairiausių administracinio pobūdžio taisyklių įvairiose viešojo administravimo srityse, tarkime, mokesčių, muitų, konkurencijos, aplinkosaugos ir kt., padaromi teisės pažeidimai, kurių teisingam teisiniam vertinimui reikalinga turėti specialių žinių. Darytina

¹² Delmas-Marty M., Teitgen-Colly C. *Punir sans juger?* Economica. 1992, p. 119; Dellis G. *Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif.* Paris. 1997, p. 387; Modern F. *Sanctions administratives et justice constitutionnelle.* Paris: Economica. 1993, p. 323, 324. Jau anksčiau minėtų nepriklausomų administracinių institucijų (pranc. *autorité administrative indépendante*) priimti nutarimai skirti administracines sankcijas paprastai skundžiami Valstybės Tarybai (pranc. *Conseil d'Etat*). Įdomi išimtis yra Konkurencijos taryba, kurios nutarimai skirti administracinę sankciją gali būti skundžiami bendrosios kompetencijos teismui, t.y. Paryžiaus apeliaciniam teismui (pranc. *cour d'appel de Paris*).

¹³ *Sanctions administratives et justice constitutionnelle.*, p. 323.

¹⁴ Kroustalakis E. *Le système des sanctions administratives.* Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume I. Bruxelles:CECA-CE-CEEA. 1994, p. 128.

¹⁵ Grasso G. *Le système des sanctions administratives dans l'ordre juridique italien.* Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume I. Bruxelles:CECA-CE-CEEA, 1994, p. 288.

¹⁶ *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions.* Etude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat. Paris. 1995, p. 40; Quastana J. *La sanction administrative est – elle encore une décision de l'administration // Droit administratif*, 2001, numéro spécial, p. 145.

¹⁷ Raižys D. *Skundų dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose nagrinėjimo problemos // Jurisprudencija*, 2002. T. 28(20), p. 185.

prielaida, kad administraciniams teismams, nagrinėjantiems ir kitokio pobūdžio bylas, t.y. sprendžiantiems ginčus dėl teisės vidaus ar viešojo administravimo srityje, yra kur kas geriau nei bendrosios kompetencijos teismams žinomi administracinio teisinio reguliavimo, kuriuo remiantis ir taikomos administracinės sankcijos, ypatumai. Todėl nepaisant to, jog procesas, kaip teigia minėti autoriai, nagrinėjant skundą dėl paskirtos administracinės nuobaudos daugiau artimas tam, kuris vyksta bendrosios kompetencijos teismui nagrinėjant baudžiamąją bylą, visgi manytina, kad administracinio teismo įgyti gebėjimai ir kompetencijos sudarytų priimtinesnes sąlygas teisingai ir mažesnėmis sąnaudomis įvertinti kvaziteisminės institucijos priimto nutarimo teisėtumą ir pagrįstumą.

Žvelgiant į administracinių sankcijų teisėtumo kontrolės mechanizmo Lietuvoje tobulinimo perspektyvas, o jos yra būtinos,¹⁸ galima būtų pasirinkti tiek bendrosios kompetencijos, tiek ir administracinį teismą kaip šią kontrolę atliekantį subjektą. Iš tiesų, įstatymo leidėjo valia nuspręsti, ar keisti jau funkcionuojančią sistemą ir visgi perduoti administracinių teisės pažeidimų bylą nagrinėjimą bendrosios kompetencijos teismams. Tačiau prieš atsakant į šį klausimą reikėtų įvertinti aplinkybę, kad iki įsteigiant administracinius teismus jau egzistavo tokia kontrolės sistema. Administracinių teisės pažeidimų bylos buvo nagrinėjamos bendrosios kompetencijos teismų, tačiau ta sistema žmogaus teisių saugos požiūriu neveikė efektyviai. Atmestinas požiūris į šios kategorijos bylas¹⁹, vieningos praktikos bylose nebuvimas²⁰ esmingai pakito pradėjus veiklą administraciniams teismams. Žmogaus teisių saugos principais, įtvirtintais taip pat ir tarptautinės teisės aktuose, formuojama vienoda praktika administracinių teisės pažeidimų bylose²¹ užpildė ne vieną dar sovietmečiu priimto ir nedaug pakitusio Administracinių teisės pažeidimų kodekso spragą. Dabar galiojanti sistema, kai skundai dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose nagrinėjami administraciniuose teismuose, atrodo kur kas patrauklesnė siekiant apginti administracinių teisės pažeidimų bylą procese dalyvaujančių asmenų teises, nebent pakistų bendrosios kompetencijos teismų darbo

¹⁸ Administracinių sankcijų teisėtumo kontrolės mechanizmas tobulintinas jau vien dėl tos priežasties, jog jame įtvirtintas niekur kitur nesutinkamas bendrosios kompetencijos teismo priimto nutarimo teisėtumo ir pagrįstumo patikrinimas administraciniame teisme (ATPK 292 str. 2 d. nustato miestų (rajonų) apylinkių teismų priimtų nutarimų apskundimą Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui. Analogiška nuostata įtvirtinta ABTĮ 20 str. 1 d. 2 p.).

¹⁹ Bendrosios kompetencijos teismuose praktiškai nebuvo administracinių teisės pažeidimų bylose besispecializuojančių teisėjų. Tokių bylą nagrinėjimas buvo laikomas papildomu ir dažnai dėl tų bylą gausos kliudančiu spręsti baudžiamąsias ar civilines bylas darbu. Toks požiūris išliko ir iki šių dienų, kuomet šalia nagrinėjamų baudžiamųjų ar civilinių bylą teisėjai iš anksto nustatytu laiku sprendžia jiems paskirtas bylas. Kita vertus, regimas administracinių nuobaudų taikymo proceso paprastumas, matyt, ir minėta tokių bylą gausa, lėmė ne tik atmestiną, tačiau neretai ir aplaidų požiūrį į administracinių teisės pažeidimų bylas.

²⁰ Iki įsteigiant administracinius teismus tiek apeliacinė, tiek kasacinė instancija visoms administracinių teisės pažeidimų byloms buvo apygardos teismas, kuris praktiškai neformavo vienodos praktikos administracinių teisės pažeidimų bylose.

²¹ Per 10 veiklos metų išleisti 17 administracinių teismų praktikos biuletenių, kuriuose nemažas dėmesys skiriamas ir administracinių teisės pažeidimų byloms.

organizavimas, pvz., būtų nustatyta teisėjų specializacija, įtvirtintas funkcionalus vienodos praktikos formavimo modelis ir pan.

Šalia to turėtų būti sprendžiamas klausimas dėl vienodo proceso skundams nagrinėti visose administracinių sankcijų bylose įtvirtinimo. Šiandien susiklosčiusi gana paradoksali situacija, kai tapačios prigimties bylos nagrinėjamos vadovaujantis skirtingomis procesinėmis taisyklėmis. Apskundus nutarimą, kuriuo paskirta administracinė sankcija pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą, skundo nagrinėjimas administraciniame teisme vyksta vadovaujantis kodekso normomis, reglamentuojančiomis administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimą ir tik prireikus, Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatomis.²² Minėtame įstatyme skundams dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose nagrinėjimo tvarkai nustatyti skirtas aštuonioliktasis skirsnis.²³ Tuo tarpu nagrinėjant skundus dėl kitų įstatymų pagrindu paskirtų ekonominių sankcijų, kurias doktrina pripažįsta administracinėmis sankcijomis, procesas vyksta vadovaujantis įprastomis, ginčams dėl teisės vidaus ir viešojo administravimo spresti taikomomis taisyklėmis, ir joms ABTĮ aštuonioliktojo skirsnio nuostatos netaikomos. Beje, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika parodė, kad nagrinėjant ginčus pagal įprastines ginčo administracinių bylų taisykles galima sėkmingai užtikrinti žmogaus teisių gynimą ir garantuoti tas teises, kurias numato Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija sprendžiant kaltinamo pobūdžio klausimą.²⁴

2. Skundą dėl nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje nagrinėjantis teismas: pirmoji ar apeliacinė instancija?

Dar daugiau diskusijų kelia klausimas, ar administracinis teismas nagrinėja (turėtų nagrinėti) administracinio teisės pažeidimo bylą kaip pirmoji, ar kaip apeliacinė instancija. Be abejonės, apylinkių teismų išnagrinėtoms administracinių teisės pažeidimų byloms, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra apeliacinė instancija. Tuo tarpu dėl apygardos administracinių teismų, kurie patys administracinių nuobaudų neskiria, o tik nagrinėja skundus dėl jau paskirtų administracinių sankcijų teisėtumo ir pagrįstumo, tam tikri neaiškumai kyla.

1999 m. gegužės 1 d. įsigaliojusio Administracinių bylų teisenos įstatymo pirminėje redakcijoje apylinkių teismai ir įgaliotos valstybės institucijos buvo įvardintos kaip pirmoji instancija, nagrinėjanti administracinių teisės pažeidimų bylas,²⁵ o apygardų administraciniai teismai minimi kaip apeliacinė instancija administracinių teisės pažeidimų byloms, kurias

²² LR Administracinių bylų teisenos įstatymo 123 str. 3 d. // Valstybės žinios, 2000. Nr.85-2566.

²³ Šiame įstatymo skirsnyje nustatoma skundų padavimo ir tokių bylų nagrinėjimo tvarka, galimi administracinių teismų sprendimai išnagrinėjus skundą ir pan. Žr. LR ABTĮ 122-126 str.

²⁴ Lietuvos administracinės ir baudžiamosios justicijos sąlyčio aspektai, p. 94-96.

²⁵ LR Administracinių bylų teisenos įstatymo 5 str. 3 d. // Valstybės žinios, 1999. Nr. 13-308.

išnagrinėjo tam įgaliotos valstybės institucijos.²⁶ Toks įstatymo leidėjo teisinis reguliavimas neliko nepastebėtas teisininkų ir kritikuotas dėl to, jog prieštarauja Konstitucijos 109 straipsniui, skelbiančiam, kad teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai. Apygardos administracinę teisimą pripažinus apeliacine instancija vykdomosios valdžios institucijoms tokiu būdu suteikiamas teismo funkcijos vykdymas, o tai pažeidžia valdžių padalijimo principą.²⁷ Ši problema buvo išspręsta tik formaliai, t.y. iš esmės nenustačius naujos administracinių teisės pažeidimų bylų ir skundų dėl jų nagrinėjimo tvarkos, o tik pakeitus įstatymo nuostatą. 2001 m. sausio 1 d. įsigaliojusioje naujoje Administracinių bylų teisenos įstatymo redakcijoje apygardų administraciniai teismai įvardijami jau kaip pirmoji instancija, nagrinėjanti administracinių teisės pažeidimų bylas.²⁸ Kaip ir iki tol, administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėti ir skirti administracines nuobaudas palikta apylinkių teismams, taip pat ir kitoms įstatymų įgaliotoms valstybės institucijoms, kurios, anot įstatymo, tai atlieka jau ne kaip pirmoji instancija,²⁹ o kaip ikiteisminio bylos nagrinėjimo institucija. Tačiau net ir pakitęs teisinis reguliavimas minėtų problemų neišsprendė ir paliko tuos pačius neatsakytus klausimus. Sutinkant su tų pačių autorių, išsakiusių kritiką dėl Administracinių bylų teisenos įstatymo prieštaravimo Konstitucijai, nuomone, kad pirmajai ir apeliacinei instancijai būdingos skirtingos funkcijos,³⁰ ir tyrinėjant administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėjančių kvaziteisminių institucijų, apylinkių teismų bei administracinių teismų veiklos pobūdį paaiškėja, kad savo esme kvaziteisminių institucijų ir apylinkių teismų veikla yra artimesnė nei apylinkių ir administracinių teismų, kurie pirmąją instancija nagrinėja administracinių teisės pažeidimų bylas. Pavyzdžiui, išnagrinėję bylą apylinkių ir apygardų administraciniai teismai priima skirtingus sprendimus. Pirmieji administracinio teisės pažeidimo byloje priima nutarimą, kuriuo arba skiria administracinę nuobaudą, arba nutraukia bylą, arba motyvuotai perduoda bylos nagrinėjimą kitai administracinio teisės pažeidimo bylą nagrinėti įgaliotai institucijai.³¹ Tuo tarpu apygardų administraciniai teismai pirmąją instancija išnagrinėję administracinio teisės pažeidimo bylą priima kitokio pobūdžio sprendimus, pvz., gali palikti nutarimą nepakeistą ir skundo netenkinti, panaikinti nutarimą ir bylą nutraukti, panaikinti nutarimą ir paskirti administracinę nuobaudą remiantis teisės aktu, nustatančiu atsakomybę už padarytą teisės pažeidimą (toks sprendimas priimamas tais atvejais, kai teisės pažeidimo įvykis nekelia abejonų, teisės pažeidimo veika

²⁶ LR Administracinių bylų teisenos įstatymo 6 str. 1. 2 p. // Valstybės žinios, 1999. Nr. 13-308.

²⁷ Vilkas V. *Apygardos administraciniai teismai – pirmoji ar apeliacinė bylų dėl administracinių nuobaudų panaikinimo instancija?* // Justitia, 2000. Nr. 4-5, p. 60. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, p. 92.

²⁸ LR Administracinių bylų teisenos įstatymo 1 d., 2 d. 8 p. 2000-10-11 įstatymo redakcija // Valstybės žinios, 2000. Nr. 85-2566.

²⁹ LR Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 str. 3 d. // Valstybės žinios, 2000. Nr. 85-2566.

³⁰ *Apygardos administraciniai teismai – pirmoji ar apeliacinė bylų dėl administracinių nuobaudų panaikinimo instancija?* p. 60.

³¹ LR ATPK 287 str.

įrodyta, tačiau teismas nustato, kad buvo netinkamai pritaikytas įstatymas; teismas tokiu atveju turi teisę pakeisti veikos kvalifikavimą ir paskirti nuobaudą, atitinkančią pažeidimo kvalifikavimą) ir kt.³² Akivaizdu, kad apylinkių ir apygardų administracinių teismų priimami sprendimai skiriasi, nes pirmieji, priimdami nutarimą, sprendžia bylą iš esmės, o tai įprasta pirmajai instancijai funkcija. Tuo tarpu apygardų administraciniai teismai, nors ir nagrinėdami bylą iš esmės, savo priimamuose sprendimuose įvertina jau priimtų nutarimų teisėtumą ir pagrįstumą, t.y. atlieka daugiau kontrolinę – patikrinimo funkciją, kuri būdinga apeliacijai.³³ Iš to seka, kad nagrinėdamas skundą dėl nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje, apygardos administracinis teismas iš esmės veikia kaip apeliacinės instancijos teismas, nors įstatyme ir nurodoma, kad byla nagrinėjama pirmąja instancija.

Tokie pasvarstymai iškelia dar vieną ne mažiau svarbų ir aktualų klausimą: ar apygardos administracinio teismo priimtas sprendimas turėtų būti skundžiamas, ar jis galėtų būti galutinis byloje. Viena vertus, administraciniame teisme vykstantį procesą, kai skundžiamas kvaziteisminės institucijos nutarimas, pripažinus apeliaciniu, teismo priimtą sprendimą reikėtų laikyti galutiniu, o jo apskundimo galimybes sieti su kasacija. Iš tiesų, užsienio šalyse galima atrasti panašių pavyzdžių, kuomet kvaziteisminių institucijų nutarimai, kuriais taikomos administracinės sankcijos, skundžiami teismams, kurių sprendimai apeliacine tvarka negali būti skundžiami, tačiau tam tikrais atvejais galima kasacija. Taip yra, pavyzdžiui, Italijoje,³⁴ Prancūzijoje,³⁵ Graikijoje,³⁶ Belgijoje.³⁷ Todėl, remiantis šiais pavyzdžiais, apygardos

³² LR ABTĮ124 str. 1 d.

³³ Baudžiamojo proceso literatūroje bylų procesas apeliacinės instancijos teisme apibūdinamais šiais požymiais: 1) apeliacine tvarka byla nagrinėjama tuo atveju, kai yra paduoti apeliaciniai skundai; 2) apeliacine tvarka skundžiami neįsiteisėję pirmosios instancijos teismo nuosprendžiai ir nutartys; 3) apeliacine tvarka bylas nagrinėja aukštesnės pakopos teismai; 4) apeliacine tvarka tikrinamas tiek apskųstų teismo sprendimų teisėtumas, tiek jų pagrįstumas; 5) apeliacinės instancijos teismas bylą patikrina tiek, kiek to prašoma apeliaciniuose skunduose, ir tik dėl tų asmenų, kurie padavė apeliacinius skundus ar dėl kurių tokie skundai buvo paduoti; 6) apeliacinės instancijos teismas negali pabloginti apelianto tesinės padėties. Plačiau žr. Goda G., Kazlauskas M., Kuconis Pr. *Baudžiamojo proceso teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras. 2005, p. 484. Praktiškai visais šiais bruožais pasižymi bylos nagrinėjimas apygardų administraciniuose teismuose. Administracinio teisės pažeidimo byla nagrinėjama tik tuomet, kai gautas skundas; praleidus terminą skundui paduoti dėl nesvarbių priežasčių kvaziteisminių institucijų priimtų nutarimų apskundimas apskritai negalimas, nagrinėjant bylą tikrinamas priimto nutarimo teisėtumas ir pagrįstumas. LR ATPK 297 str. tvirtinama, kad teismas, nagrinėdamas skundą dėl nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje, patikrina priimto nutarimo teisėtumą ir pagrįstumą; kartu teismas, nagrinėdamas skundą, turi patikrinti: ar nuobauda paskirta pagal įstatymus ir ar ją paskyrė institucija (pareigūnas), turinti teisę spręsti tos kategorijos bylas, taip pat ar buvo laikomasi nustatytos administracinės nuobaudos skyrimo tvarkos. Visa tai tik dar kartą patvirtina, kad apygardų administraciniai teismai, nagrinėdami skundus dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose iš esmės atlieka apeliacinės instancijos teismo funkcijas.

³⁴ *Le système des sanctions administratives dans l'ordre juridique italien*. p. 289.

³⁵ *Punir sans juger?* p. 126; Simon F.L. *Recours contre les décisions de l'autorité des marchés financiers* : Paris, ADJD., 2006. P. 55.

³⁶ Šioje šalyje administracinių teismų sprendimai gali būti skundžiami apeliaciniam administraciniam teismui, tačiau įstatymo numatytais atvejais teismų sprendimai gali būti skundžiami tiesiai Valstybė Tarybai (pranc. *Conseil d'Etat*) Žr. *Le système des sanctions administratives*, p. 128.

³⁷ Belgijoje aukštesnių institucijų mokesčių pareigūnų priimti sprendimai gali būti skundžiami apeliaciniam teismui. Tokioje byloje galima ir kasacija. Nauw A. D., Deruyck M.F. *Etude comparative des systèmes de sanctions*

administracinio teismo išspręstas administracinių teisės pažeidimų bylas pripažinus išnagrinėtomis apeliacine tvarka bei atsisakius apylinkės teismo kaip administracinės jurisdikcijos subjekto apskritai, Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui šios kategorijos bylose būtų patikėtas tik kasacinio teismo vaidmuo, taip sumažinant teisme nagrinėjamų bylų skaičių³⁸ ir užtikrinant efektyvesnę vienodos teismų praktikos formavimo funkcijos įgyvendinimą.

3. *Non reformatio in peius* principo taikymas teisėtumo kontrolės procese.

Aptarus kvaziteisminių institucijų priimtų nutarimų teisėtumo kontrolės subjekto problemas paminėtinas ir vienas tos veiklos įgyvendinimo aspektas. Tai apeliacinės instancijos teismo taikomas *non reformatio in peius*. Šia taisykle, kuri žinoma ne tik baudžiamojoje teisėje, siekiama ne tiek apsaugoti persekiojamo asmens interesus, kiek apginti apeliantą. Jos logika paprasta: apeliacijos rezultatas turi atitikti apeliacijos autoriaus interesus ir nesuteikti kitiems dalyviams, kurie nebuvo šio proceso iniciatoriai, naudos.³⁹

Iš tiesų, baudžiamajame procese antrosios instancijos teismas negali sugriežtinti pirmosios instancijos teismo paskirtos bausmės kai ji bylą nagrinėja pagal nuteistojo apeliacinį skundą. Kita vertus, jei apeliacinis skundas paduotas griežtesnės bausmės reikalaujančio kaltintojo, teismas yra laisvas arba sušvelninti, arba sugriežtinti bausmę. Administracinių teisės pažeidimų bylose laikomasi analogiškų taisyklių, t.y. draudimo apsinkinti atsakomybėn patraukto asmens padėtį šiam apskundus nutarimą. Viename iš savo nutarimų Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nurodė, kad tiek baudžiamajame, tiek administraciniame procese sprendžiama dėl įstatyme numatytų sankcijų taikymo prieš tai nustačius, kad buvo padaryta įstatymo draudžiama veika, o procesas turi vykti garantuojant atsakomybėn traukiamam asmeniui įstatymuose bei tarptautiniuose aktuose numatytas teises, kurių viena – skųsti jo manymu neteisėtus ir nepagrįstus sprendimus. Teismas pabrėžė, kad „skundą padavusiam asmeniui dėl to negali kilti jokių neigiamų pasekmių – asmens padėtis dėl jo paties paduoto skundo negali būti bloginama. Priešingu atveju asmens atžvilgiu vykstantis procesas negalėtų būti laikomas teisingu (sąžiningu) ir būtų pažeidžiamas kiekvienoje demokratinėje valstybėje

administratives. Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume I. Rapports nationaux. Bruxelles:CECA-CE-CEE, 1994, p. 44.

³⁸ 2006 m. Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme gautos 5495 naujos administracinės bylos (11 proc. daugiau nei 2005 metais). Šio teismo teisėjas kaip teisėjų kolegijos narys dalyvavo nagrinėjant 1100 administracinių bylų. Iš jų – kaip teisėjų kolegijos pranešėjas per metus išnagrinėjo vidutiniškai 365 administracines bylas. Vyriausiojo administracinio teismo metinis pranešimas 2006 m. [www.lvat.lt /default.aspx?item=mpran&id=5917](http://www.lvat.lt/default.aspx?item=mpran&id=5917), prisijungta 2009-12-10.

³⁹ *Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, p. 397.

draudimo *reformatio in peius* (keitimo į blogąją pusę) principas.⁴⁰ Toje pačioje byloje teismas pažymėjo, kad administracinė atsakomybė traukiamo asmens padėtis bet koku aspektu gali būti bloginama tik tuo atveju, jei to yra prašoma institucijos, surašiusios administracinio teisės pažeidimo protokolą, ar nukentėjusiojo skunde.⁴¹

Taikoma tokiu pačiu griežtumu kaip ir baudžiamajame procese, *non reformatio in peius* administracinė atsakomybė traukiamam asmeniui užtikrina analogiškas teises kaip ir kaltinamajam baudžiamojoje byloje. Tačiau tam tikrais atvejais asmeniui, kuriam paskirta administracinė sankcija, ši taisyklė suteikia netgi daugiau garantijų nei baudžiamoji jurisdikcija. Pavyzdžiui, gali būti nustatyta tik atsakomybė patraukto asmens teisė apskūsti nutarimą byloje tos teisės nesuteikiant kitiems proceso dalyviams⁴² arba ją apribojant atitinkamomis sąlygomis.⁴³

Išvados

Jei iškyla abejonių dėl garantijų, taikomų ikiteisminėje administracinio teisės pažeidimo bylos nagrinėjimo stadijoje, tai vykstant bylos nagrinėjimui teisme, atsakomybė traukiamas asmuo gali pasinaudoti visomis įstatymuose ir tarptautiniuose teisės aktuose nustatytomis garantijomis. Todėl visų demokratinių valstybių teisinėse sistemose egzistuoja kvaziteisminių institucijų jurisdikcinės veiklos kontrolės mechanizmas, pavedantis tą kontrolę bendrosios kompetencijos ar specializuotiems teismams. Lietuvoje administracinių sankcijų taikymo teisėtumo kontrolę vykdančioms administracinėms teismams, sutinkama ydinga praktika, kai tos pačios prigimties administracinės bylos nagrinėjamos vadovaujantis skirtingomis proceso taisyklėmis. Taip pat diskutuojama dėl tokio modelio tinkamumo, poreikį jį reformuoti grindžiant principais, kuriais remiantis tokio pobūdžio bylos nagrinėjamos, bei siūloma šią kontrolę patikėti bendrosios kompetencijos teismams. Manytina, kad toks sprendimas nepadidintų teisėtumo kontrolės efektyvumo, priešingai, grąžintų į jau buvusią padėtį, kurioje mažesniu laipsniu būtų saugomos žmogaus teisės ir laisvės. Svarstytinas klausimas ir dėl apeliacijos bei kasacijos administracinių teisės pažeidimų bylose visa apimtimi taikant draudimo *reformatio in peius* principą.

⁴⁰ *Administracinių teismų praktika*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Nr. 6, p. 88, 89.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Boutard-Labarde M.C., Gaudemet Y. *Le contentieux des sanctions pécuniaires de la Concurrence* // PA, 1990, Nr. 50, p. 74.

⁴³ Pavyzdžiui, centrinis mokesčių administratorius apskūsti mokesčių ginčų komisijos sprendimą gali tik tuo atveju, kai centrinis mokesčių administratorius ir mokesčių ginčų komisija, sprenddami mokesčių ginčą (arba mokesčių ginčo metu), skirtingai interpretavo įstatymą ar kitą teisės aktą (LR Mokesčių administravimo įstatymo 159 str. 2 d.).

Literatūra

- Baronienė D. *Policininkai vėl kyla į kovą dėl algų*.
<http://www.vpp.lt/news.php?readmore=289>
- CEDH. Ozturk c. Allemagne. Requête n°8544/79.
- Boutard-Labarde M.C., Gaudemet Y. *Le contentieux des sanctions pécuniaires de la Concurrence* // PA, 1990, Nr. 50.
- Dellis G. *Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*. Paris. 1997.
- Delmas-Marty M., Teitgen-Colly C. *Punir sans juger?* Economica. 1992.
- Goda G., Kazlauskas M., Kuconis Pr. *Baudžiamoji proceso teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras. 2005
- Grasso G. *Le système des sanctions administratives dans l'ordre juridique italien*. Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume I. Bruxelles:CECA-CE-CEEA, 1994
- Katuoka S. *Policija ir žmogaus teisės*. Vilnius: Europos Tarybos informacijos ir dokumentacijos centras. 1998.
- Kroustalakis E. *Le système des sanctions administratives*. Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume I. Bruxelles:CECA-CE-CEEA. 1994.
- Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*. Etude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat. Paris. 1995.
- Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // *Valstybės žinios*, 2000. Nr.85-2566.
- Lietuvos Respublikos Konstitucija // *Valstybės žinios*, 1992. Nr. 33-1014.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo metinis pranešimas. 2006 m. <http://www.lvat.lt/default.aspx?item=mpran&id=5917>.
- Modern F. *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*. Paris: Economica. 1993.
- Nauw A. D., Deruyck M.F. *Etude comparative des systèmes de sanctions administratives*. Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume I. Rapports nationaux. Bruxelles:CECA-CE-CEEA, 1994.
- Paužaitė-Kulvinskienė J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia. 2005.
- Quastana J. *La sanction administrative est – elle encore une décision de l'administration* // Droit administratif, 2001, numéro special.
- Raižys D. *Skundų dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose nagrinėjimo problemos* // Jurisprudencija, 2002. T. 28(20).
- Sermet L. *Convention européenne des droits de l'homme et contentieux administratif français*. Paris: Economica. 1996.
- Simon F.L. *Recours contre les décisions de l'autorité des marchés financiers* : Paris, ADJD., 2006.
- Valančius V., Norkus R. *Lietuvos administracinės ir baudžiamosios justicijos sąlyčio aspektai* // Jurisprudencija. 2006, T. 4(82).
- Vilkas V. *Apygardos administraciniai teismai – pirmoji ar apeliacinė byla dėl administracinių nuobaudų panaikinimo instancija?* // Justitia, 2000. Nr. 4-5.

ISSUES OF CONTROL OF LEGITIMACY OF ADMINISTRATIVE
JURIDICAL ACTIVITY

Darius Urbonas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The article deals with the problem concerning the rights of an administrative arraigned person to appeal the decree in the context of present discussion on the improvement of existing juridical activity control trying to ground the necessity of the investigation of complaints dealing with cases of administrative offence transfer to courts of general competence. While analyzing pros and cons the logical assumption that presents model of jurisdiction control with the principle of non reformatio in peius is made. Such principle corresponds to the requirements of human's rights security more than the proposed one.*

Law deeds determining administrative amenability ascertain and accept the legitimacy and validity of an arraigned person to litigate in court. However, the problem appears debating about the attribution of control to courts – either to general competence or specialized – in jurisdiction of quasi-judicial activities. As it is known, the system of administrative courts has been functioning in Lithuania since 1999. Administrative courts deal with complaints in cases of administrative offence as well as economical sanctions. Looking forward to statistical data, it is clear that the majority of cases are these of administrative sanctions. However, various points of view can be found in legal references. There are opinions that the control of administrative sanctions has to be assigned to courts of general competence. This proposal is justified by the congeniality of legal regulation administrative amenability with criminal liability. On the other hand, lots of illustrations how the control of legal regulations is consigned to administrative courts can be found in other democratic states. It is supposed, that the peculiarities of administrative legal regulations are known better to administrative courts than to courts of general competence. Consequently, the investigation of administrative sanctions must be left to the competence of administrative courts.

Keywords: *administrative jurisdiction, the right to appeal decree in the case of administrative law offence, jurisdiction control, court.*

Darius Urbonas, Mykolas Romeris universiteto Viešojo saugumo fakulteto Policijos veiklos katedros lektorius, daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, administracinė atsakomybė, kvaziteisminių 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.