

VILNIAUS UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
KONSTITUCINĖS IR ADMINISTRACINĖS TEISĖS KATEDRA

Neakivaizdinio skyriaus
V kurso (5 m. stud. gr.) studentės
Dinos Jerusalimskienės

Magistro darbas
ADMINISTRACINIŲ TEISMŲ REFORMA LIETUVOS RESPUBLIKOJE

Darbo vadovas Doc dr. V.Vaičaitis
Recenzentas Doc. Dr. A.Andruškevičius

Vilnius, 2008

Administracinių teismų reforma Lietuvos Respublikoje

Turinys

Ižanga.....	3
I. Istorinė apžvalga.....	5
I.1. Lietuvos Didžioji Kunigaikštystė.....	5
I.2. Pirmoji Lietuvos Respublika - nepriklausomos valstybės atkūrimo laikotarpis	10
II. Administracinių teismų įsteigimas Lietuvoje.....	16
III. Teisingumas	21
IV. Administracinių teismų kompetencija	30
IV.1 Teismo kompetencija viešojo administravimo srityje.....	30
IV.2 Administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimas	35
IV.3 Norminių administracinių aktų teisėtumas	37
V. Administraciniai teismai kitose valstybėse	40
VI. Administracinių teismų reformos problemos.....	44
VI.1 Administracinių nuobaudų taikymo problema.....	44
VI.2 Kasacijos problema.....	48
Išvados	55
Santrauka.....	57
Summary	58
Literatūra.....	60

Ižanga

Teismai – viena iš pagrindinių valdžių, privalanti rūpintis savo piliečių teisėmis. Teisėjai yra ta visuomenės dalis, kurios uždavinys – užtikrinti normalią gyvenimo ir darbo aplinką visiems šalies piliečiams, gražinti visuomenės pasitikėjimą teisės institucijomis. Priimant sprendimus vadovautis bendrosiomis žmogiškosiomis vertybėmis ir teisingumo dvasia. Šiandien teisingumo teismuose ieško ir nuskriaustasis ir skriaudikas.

Temos aktualumas. 1999 metais įkurti administraciniai teismai, kitaip vadinami „valdžios darbų teismai“. Nuo 2001 metų administraciniai teismai tapo savarankiška, nepriklausoma teismų sistemos grandis. Kadangi administraciniams teismams devyneri metai, o savarankiškai jie veikia septynerius metus, tai pakankamai jauna teismų sistemos grandis ir apie administracinius teismų tobulinimą nuolat diskutuojama. Be to, rengiamas naujas Administracinio proceso kodeksas, kuris turėtų tiksliai, išsamiai reglamentuoti administracinį procesą tiek administraciniuose teismuose tiek ikiteisminėse institucijose. Taip pat vis dažniau iškyla klausimas dėl kasacijos reikalingumo administraciniuose teismuose.

Tikslas. Nustatyti administracinių teismų reformos problematiką. Administracinių teismų sistema Lietuvos Respublikoje yra dvipakopė. Joje, skirtingai nuo bendrosios kompetencijos teismų nėra kasacijos instituto. Ar įkūrus savarankišką administracinių teismų sistemą reikalinga kasacija Lietuvos Aukščiausajame teisme steigiant Administracinių bylų skyrių? Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas buvo sukurtas kaip apeliacinės instancijos teismas. Nors ir būdamas ne kasacinis, jis yra galutinė administracinių teismų praktiką formuojanti teismo instancija.

Iki administracinių teismų sistemos susikūrimo Lietuvoje visi teisiniai ginčai, taip pat ir kylantys iš administracinių teisinių santykių, buvo nagrinėjami bendrosios kompetencijos teismuose. Įkūrus specializuotą administraciniu teismų sistemą kartais praktikoje iškyla klausimas -kuris teismas - bendrosios kompetencijos ar administracinis turi nagrinėti tam tikrą teisinį konfliktą. Ar nereikia suvienodinti teismų praktikos ir visiems administraciniams ginčams įsteigti privalomą ikiteisminę nagrinėjimo tvarką. Ar

Administracinių teisės pažeidimų bylos priskirtinos viešojo administravimo teisiniams santykiams ir turi būti nagrinėjamos administraciniuose teismuose?

Objektas. Administracinių teismų ir bylų nagrinėjimo administraciniame teisme reforma.

Taikyti metodai. Buvo taikytas dokumentų analizės metodas, tiriami Lietuvos teisės aktai, reglamentuojantys procesą administraciniuose teismuose, administracinių teismų priimtos nutartys, jose padarytos reikšmingos išvados. Naudotas istorinis mokslinių tyrimų metodas, siekiant atskleisti administracinių teismų atsiradimo prielaidas ir raidą. Kritiniu – analitiniu metodu siekiama atskleisti teisinio reglamentavimo trūkumus ir pranašumus. Lyginamasis aptariant Suomijos, Lenkijos ir Čekijos administracinių teismų sistemas.

Darbo problemos. 1) Administracinių teismų kompetencija viešojo administravimo srityje. 2) Kasacijos instituto įsteigimo būtinumas administraciniame procese. 3) Administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimas administraciniuose teismuose.

Pagrindinė literatūra. Darbe remiamasi šiais pagrindiniais šaltiniais : Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos teismų įstatymu, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymu, Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų ir jų įgyvendinimo“, mokslinėmis publikacijomis administracinio proceso klausimais, teismų praktika ir kt. Šiuose šaltiniuose apibrėžiami administracinių teismų įkūrimo, administracinio proceso principai.

I. Istorinė apžvalga

I.I. Lietuvos Didžioji Kunigaikštystė

Jau septyniolika metų Lietuva, šimtmečius tvirtinusi teisinius pamatus ir puoselėjusi tradicijas, ne kartą buvusi okupuota, vėl atkūrė savo valstybingumą ir siekia „atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės“¹. Nors valstybės ir teisės istorinės raidos požiūriu tai trumpa laiko atkarpa, tačiau Lietuvai ji itin svarbi ir reikšminga, kadangi atkurti ir intensyviai formuojami nauji Lietuvos valstybingumo teisiniai pagrindai.

Reiktų panagrinėti teismų reformą XVI – XVIII amžiais. 1564 metais pradėtos Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės esminės teismų reformos nuostatos buvo įtvirtintos Antrojo Lietuvos Statuto ketvirtajame skyriuje. Reformos idėja buvo iškelta 1554 metais Seime, o pati reforma pradėta vykdyti 1564 metais Bielsko seime. Jame Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės ponai sutiko atsisakyti teisėjų teisių ir organizuoti Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės bendrus visos bajorijos teismus. Pagrindinės reformos priežastys buvo nuosavybės santykių plėtra ir kaita ir tuo pagrindu iškilę turiniai konfliktai, šiuos konfliktus reikėjo sureguliuoti, taip pat kita priežastis buvo aktyvėjantis teismų netobulus darbas, daugėjo nenagrinėtų apeliacinių bylų, iškilo vyriausiojo teismo problema. 1565 – 1566 metais Vilniaus seimo nutarimu Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės teritorija suskirstyta į 13 vaivadijų ir 30 pavietų. Pavietai tapo administraciniais, kariniais centrais ir kiekviename paviete įkurta teismo apygarda. Pavieto teismai – bajorų tarpusavio byloms spręsti. Privačių dvarų valstiečiai priklausė savo ponų privatiems dvaro teismams. Bažnyčios teismai teisė tik dvasininkus. Miestuose, turinčiuose savivaldos teisę, miestiečius teisė miestų savivaldos teismai. Žydai turėjo savo teismus. Bajorams buvo nustatyti trys teismai: žemės, pilies ir pakamario. Valstybės viešuosius interesus gynė Lietuvos Didžiojo kunigaikščio teismas, Komisarų teismas, Asesorių teismas, Iždo tribunolas, Kariuomenės teismas ir kt. ²

Žemės teismas tai pirmosios instancijos pavieto ir vaivadijos civilinių bylų teismas, kuris turėjo galią teisti visus paviete gyvenančius ir žemės turinčius bajorus.

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulė.

² Maksimaitis M., Vansevičius S. Lietuvos valstybės ir teisės istorija. Vilnius: Justitia. 1997. psl.43-60

Jame buvo pripažinti tik bajorų luomo interesai. Nagrinėjo bylas dėl žemėvaldos teisių pažeidimų.

Žemės teismas sudarytas iš trijų asmenų kolegijos – žemės teisėjo, pateisėjo ir raštininko. Teisėjas renkamas pavieto seimelyje, tvirtinamas Lietuvos Didžiojo Kunigaikščio iki gyvos galvos, teisėjas turėjo prisiekti. Juo galėjo tapti seniai paviete įsikūręs krikščionių tikybos bajoras, išmanantis teisę. Vienam asmeniui buvo draudžiama eiti dviejų teismo narių pareigas, būti dvasininku, kariu, urėdu ir kt., taigi nustatyti apribojimai teisėjų pareigoms kaip ir dabar. Be kaltės ir teismo negalima buvo teisėjo pašalinti iš pareigų. Pateisėjas- tai teisėjo padėjėjas, tuo metu teisėjai juos taip pat turėjo, nors pareigybė pateisėjas, skamba kur kas rimčiau - „beveik teisėjas“. Raštininkas privalėjo mokėti slavų kalbą, galėjo turėti padėjėjų – paraštininkų, vykdė dabartinio notaro pareigas, taip pat rašė žemės teismo knygas, į kurias buvo įrašomi teismų nutarimai, bylos eiga, liudytojų parodymai, įvairūs aktai bei dokumentai. Į šias knygas taip pat buvo įrašomi ir Vyriausiojo Teismo Tribunolo nutarimai³.

Pilies teismas įkurtas 1564 – 1566 metais. Tai buvo pirmoji instancija kriminalinėms byloms spręsti. Turėjo galią teisti visus paviete gyvenančius ar valdas turinčius bajorus. Antrajame Lietuvos Statute priskirtos bylos dėl bajorų namų užpuolimų, krikščionių bažnyčių užpuolimo, moterų ir merginų žaginimo, dokumentų klastojimo ir pan. Jų sprendimus turėjo nagrinėti valdovo teismas. Pasipriešinus vykdyti teismo sprendimą, jis buvo įgyvendinamas jėga teismo bajorų. Teismą organizavo didžiojo kunigaikščio skiriamas pavieto seniūnas., o centriniame paviete - vaivada vykdė seniūno funkcijas. Teismo pareigūnai buvo skiriami vaivados ir bylas spendė kolegialiai, vienam nariui neatvykus, teismo sesija neįvykdavo. Teismo pareigūnai tai vaivados vietininkas, pilies teisėjas ir raštininkas. Raštininkas - tvarkė pilies teismo knygas, kurios turėjo notarinę reikšmę, bei teismo archyvą. Jose įrašomi teisės aktai, fiksuojamas teisminis bylos nagrinėjimas. Teismui padėjo vaznys, dar vadintas diečkumi į jo pareigas įėjo šaukimų įteikimas, įvykio vietos apžiūra, faktų įrašymas į teismo knygas, proceso metu saugojo tvarką teisme ir kt.⁴

³ Maksimaitis M., Vansevičius s.Lietuvos valstybės ir teisės istorija.Vilnius:Justitia.1997. psl.61-66

⁴ Maksimaitis M., Vansevičius s.Lietuvos valstybės ir teisės istorija.Vilnius:Justitia.1997. psl.67

Pakamario teismo susiformavimą 1565 m. lėmė bajorijos ginčai dėl dvarų žemių ribų nustatymo. Tai pagalbinė žemės ir pilies teismų institucija spręsti žemių užgrobimo byloms. Šiems teismams apeliacinė instancija buvo didysis kunigaikštis, o nuo 1581 metų Vyriausiasis Lietuvos tribunolas. Pakamario teismą sudarė pakamaris ir karininkas. Pakamaris bylas nagrinėjo ginčijamos žemės buvimo vietoje. Kamarininkas buvo vienas arba du, jį skirdavo pakamaris spręsti smulkesnėms byloms, jų sprendimai galėjo būti skundžiami pakamariui⁵.

Trečiųjų teismas vyko tik šalių susitarimu, be apeliacijos. Apeliacine instancija galėjo būti tik Vyriausiasis tribunolas, kai byla buvo pradėta trečiųjų teisme, o šio teismo teisėjai nesutarė ir nepriėmė sprendimo. Teisėjai turėjo priimti tos šalies teisme sprendimą, kuris atitiko Lietuvos Statuto nuostatas. Šalys šiame teisme pradėdavo bylą siekdamas išvengti teismo mokesčių ir bylos užvilkinimo kituose teismuose. Trečiųjų teismą sudarė superarbitras ir arbitrai. Superarbitras buvo tarpininkas tarp besibylinėjančių šalių. Jį rinkdavo abiejų šalių susitarimu. Arbitrus po viena ar du pasikviesdavo kiekviena šalis. Teisėjai išklausydavo parodymų, išsiaiškindavo ginčo esmę ir paskelbdavo sprendimą. Sprendimas buvo priimamas balsų dauguma ir įrašomas į žemės teismo knygas. Šis teismas nenagrinėjo kriminalinių ir valstybės pareigūnų prasižengimo bylų⁶.

Pirmasis aukščiausiojo teismo reikalavimas fiksuotas 1568 metais Gardino seime. Vyriausiojo Lietuvos tribunolo įkūrimo dokumentas priimtas Varšuvos seimo nutarimu 1581 metais, tačiau tikslios datos, kada tribunolas pradėjo veikti nėra. Tribunolas sprendė visas Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės bajorų bylas, išskyrus bylas, buvusias Didžiojo Lietuvos kunigaikščio jurisdikcijoje. Tai buvo apeliacinės instancijos teismas žemės, pilies ir pakamario teismų sprendimams nagrinėti. Taip pat nagrinėjo bylas dėl žemės, pilies teismų pareigūnų neteisėtų veiksmų, nevykdžiusių teismo sprendimo. Tyrė skundus dėl Iždo tribunolo ir karinių teismų išspręstų bylų. Tribunolo sprendimai buvo priimami balsų dauguma ir neskundžiami. Už sprendimų nevykdymą grėsė baudos, mirties bausmė ar ištrėmimas. Nuo 1611 metų buvo priimta konstitucija, kurioje numatyta, kad Tribunolo teisėjais negali būti renkami advokatai arba asmenys, kurie patys turėjo bylas šiame

⁵ Maksimaitis M., Vansevičius s.Lietuvos valstybės ir teisės istorija.Vilnius:Justitia.1997. psl.67-69

⁶ Maksimaitis M., Vansevičius s.Lietuvos valstybės ir teisės istorija.Vilnius:Justitia.1997. psl.68

teisme. Tribunole buvo ir raštininkas bei tribunolo maršalka, kuris stebėjo teismo procesą⁷.

Išskyrus aukščiau paminėtus teismus buvo ir specialūs teismai – Kaptūrinis teismas, Dvasinis tribunolas, Išdo teismas, Išdo komisijos teismas, Etmono teismas, Karo komisijos teismas, Vilniaus universiteto teismas ir Edukacinės komisijos teismas. Trumpai apie kiekvieną.

Kaptūriniai teismai veikdavo mirus krašto valdovui, kol užimdavo sostą naujas valdovas, buvo stabdoma pavietų teismų veikla, o vietoj jų bajorai rinkdavo Kaptūrinį teismą. Nebuvo leidžiama atlikti tyrimo bylose ar vykdyti teismo sprendimų⁸.

Dvasinis tribunolas sprendė mišrias bylas kaip apeliacinė instancija, gautas iš pasaulietinių pirmosios instancijos teismų.

Pagal 1591 metų seimo priimtą konstituciją, buvo įsteigtas vienkartinis Išdo tribunolas, kurio sprendimų galia prilyginta Vyriausiojo tribunolo sprendimų galiai. Šio teismo steigimo motyvai buvo tuščias valstybės išdas, didžiulės mokesčių nepriemokos, Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės ir Maskvos kunigaikštystės karai, reikalaujantys didžiulių išlaidų, taip pat norėta sutramdyti kai kuriuos valstybės pareigūnus, t.y. mokesčių rinkėjus, seniūnus it t.t. Įsteigtas 1613 metais išieškoti nesumokėtus mokesčius, panašiai kaip dabartiniai administraciniai teismai nagrinėja mokestines bylas, šis įsteigimas buvo lyg vienkartinis, tačiau teismo veikla 1621 metais buvo atnaujinta, kadangi be jo negalima buvo apsieiti. Išdo tribunolo veikla buvo atnaujinta net trisdešimt kartų. Po 1717 metų „Nebylusis seimas“ paskelbė, kad šio teismo veikla tapo nepriklausoma nuo seimo, Čia atsispindi valdžių padalijimo principas, atskirta teisminė valdžia.

Išdo komisijos teismas įsteigtas 1764 metais, nagrinėjo iš Išdo tribunolo perimtas bylas, susijusias su mokesčių mokėjimu ir išdo reikalais. Teismą sudarė keli nariai, o vadovavo Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdininkas. Posėdžiai vyko dviem sesijom po šešias savaites. Teismą sudarė keturi skyriai – rejestrai. Pirmajam priklausė bylos dėl valstybės išdo, kurias kėlė prokuroras. Antrajam – komercinės bylos dėl įvairių matų pažeidimų, įvairių rūšių rinkliavų, skolų, kontraktų, įvairių gamyklų skundų. Trečiajam –

⁷ Roizijus P. Lietuvos sprendimai 1563 m.2007 m.

⁸ Maksimaitis M., Vansevičius S. Lietuvos valstybės ir teisės istorija. Vilnius: Justitia.1997. psl.68

bylos dėl apsaugos pažeidimų gabenant prekes, nuskriaustų užsieniečių ir Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės gyventojų prekybinės pretenzijos. Ketvirtajam – bylos dėl pasipriešinimo Iždo komisijos sprendimams. Teismo posėdžiai nebuvo slapti, tačiau teisėjų pasitarime priimant sprendimą pašaliniai dalyvauti negalėjo. Matyti viešumo, pasitarimų kambario platumo principai⁹.

Etmono teismas sprendė karo lauko ir karo stovyklos bylas, neatvykusiųjų į visuotinę šaukimą ir kariuomenėje kuo nors nusikaltusiųjų bylas.

Karo komisijos teismas perėmė 1764 metais Etmono teismo funkcijas. Ši teismą sudarė keturi skyriai – rejestrai. Pirmasis nagrinėjo skundus ir pretenzijas, gautas iš karinių dalinių dėl atlyginimų nemokėjimo. Antrasis nagrinėjo baudžiamąsias bylas. Trečiasis – apeliacijas, gautas iš civilinių teismų dėl žemutinių karo teismų sprendimų. Ketvirtasis – skundus dėl padarytų skriaudų šio teismo teisėjams bei kariškių nusikaltimus. Ieškovui laimėjus bylą iš kariškio būdavo priteisiamos išlaidos.

1578 metais Stepono Batoro Vilniaus universiteto steigimo privilegijoje buvo nustatyta, kad studentai nepriklauso kitų teismų kompetencijai. Studentai, dėstytojai, daktarai, magistrai buvo atleidžiami nuo bet kokios bažnytinės ir pasaulietinės jurisdikcijos. Aukščiausia valdžia universitetui buvo jėzuitų vienuolijos generolas Romoje, kuris skyrė rektorių bei nustatinėjo bausmes. Vilniaus universiteto teismas vadovavosi bažnytine teise, kanonų ir romėnų teisės normomis. Teismo procese kaltinimą palaikydavo universiteto skirtas instigatorius. Teismo sprendimą vykdė egzekutorius. Studentus teisė teisėjas – rektorius, o bylas dėl sunkesnių nusikaltimų sprendė universiteto kancleris ar globėjas.

Edukacinės komisijos teismas įkurtas 1773 metais, o 1776 metais įkurtas vienas bendras Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės ir Lenkijos teismas. Teismas sprendė bylas dėl jėzuitų dvaro turto, lėšų naudojimo, dėl žalos už dvarų niokojimą atlyginimo, mokytojų ir moksleivių padarytų nusižengimų.

Apibendrinant pasakyčiau, kad jau Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės laikais buvo tam tikra specializuotų teismų sistema, pavyzdžiui Žemės ir Pakamario teismai nagrinėjo bylas dėl žemės valdų nustatymo, žemės nusavinimo, labai panašias į tas, kurias nagrinėja dabartiniai administraciniai teismai – tai ginčai dėl nuosavybės teisių

⁹ Maksimaitis M., Vansevičius S. Lietuvos valstybės ir teisės istorija. Vilnius: Justitia. 1997. psl. 69

atkūrimo, žemės teisių santykių. Išdo tribunolas nagrinėjo mokestines nepriemokas, kad surinkti lėšų į valstybės išdą, dabartinės mokestiniai ginčai taip pat argumentuojami žala, daroma valstybei nesumokėjus mokesčių. Na ir atskiras teismas, kaip mūsų bendrosios kompetencijos teismai, nagrinėjo turtinius ginčus bei baudžiamąsias bylas. Taigi administracinio pobūdžio bylos buvo nagrinėjamos atskiruose teismuose ir tie teismai buvo dar suskirstyti į specializuotus skyrius, kas manau leisdavo išnagrinėti ginčus turintiems praktikos, kompetenciškiems teisėjams.

I.2. Pirmoji Lietuvos Respublika - nepriklausomos valstybės atkūrimo laikotarpis

Carinė ir kaizerinė okupacijos istorinę Lietuvos teisingumo sistemą, gyvavusią nuo XIV amžiaus, sugriovė iki pamatų. 1915 metais iš Lietuvos pasitraukdami Rusijos teisėjai nepaliko bylų archyvų, rusus pakeitę vokiečiai supaprastino teismų santvarką, įvedė savo proceso įstatymus. Po nepriklausomybės paskelbimo teismų kūrimo būtinybę greitino karo baigtis. Pasitraukdami iš Lietuvos vokiečiai valdžią buvo priversti perduoti atsikuriančioms Lietuvos valstybės institucijoms. 1918 m. lapkričio 11 d. sudaromas Ministrų Kabinetas. Paskelbiamas Laikinasis Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymo įstatymas, 1918 m. gruodžio 15 d. paskelbiama Lietuvos teismų atkūrimo data.

1918 m. priimtas Laikinasis Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymo įstatymas galiojo apie 15 metų. Šis įstatymas numatė trijų grandžių ir dviejų instancijų teismų sistemą: taikos teisėjus, apygardų teismus ir Vyriausiąjį Tribunolą, kurie bylas nagrinėjo pirmąja instancija ir apeliacine tvarka. Kasacijos nebuvo. Tribunolas kasaciniu teismu tapo tik 1921 m., padarius atitinkamus Laikinojo įstatymo pakeitimus. Teismų darbą komplikavo žmonių, tinkamų dirbti teisėjais, stoka. Stojantieji į tarnybą teisininkai buvo sugrįžę iš Rusijos, ten dirbę įvairiose teisinėse institucijose. Dauguma jų neturėjo jokio profesinio stažo. Paveldėti įstatymai trukdė teismui normaliai funkcionuoti. Štai tik civilinius santykius reguliavo keturi kodeksai: Rusijos civilinių įstatymų X tomo I dalis, Napoleono kodeksas, Lenkijos karalystės civiliniai įstatymai ir vadinamieji Kuršo gubernijos įstatymai¹⁰.

¹⁰ Greičius V. Lietuvos Respublikos Teismai: Jų sistemos raida, problemos // Teisės problemos. 1998, Nr. 3-4, p. 9-19

1919 m. taikos teisėjai ir apygardų teismai jau dirbo visoje valstybės teritorijoje. Taikos teisėjai nagrinėjo bylas dėl neteisėtų rinkimų, rinkėjų sąrašų, susirinkimų įstatymo pažeidimų, kai kurias civilines ir baudžiamąsias bylas. Apygardų teismai nagrinėjo bylas, kurios nepriklausė Taikos teisėjų kompetencijai, be to, jiems galima buvo apskūsti administracinių įstaigų nutarimus, nagrinėjo taikos teisėjų sprendimų apskundimą kaip apeliacinę instanciją. Na o Lietuvos Vyriausiasis tribunolas buvo apeliacinė instancija apygardos teismų sprendimams ir nuosprendžiams, kasacinė instancija taikos teisėjų sprendimams. Tačiau, naujosios teismų sistemos darbą trikdė įstatymų kūrimo nesklandumai. Institucinės teismų reformos rezultatai buvo įtvirtinti tik 1933 m. Teismų santvarkos įstatyme. Jame sugebėta realizuoti geriausias nacionalines ir pasaulio teismų sutvarkymo tradicijas, apimant visą teismų ir prie jų funkcionavusių institucijų sistemą, reglamentuojant šių institucijų vidinės organizacijos ir pagrindinius veiklos principus¹¹.

1933 m. Teismų santvarkos įstatymas nustatė keturių grandžių teismų sistemą, prie kurios buvo grįžta ir po 1990-ųjų. Pagrindinės jo nuostatos buvo įtvirtintos 1992 metų ir 1994 metų Teismų įstatymuose. Juo buvo įsteigti apylinkių, apygardų teismai, Apeliacinis teismas ir Vyriausiasis Tribunolas. Vyriausiasis Tribunolas, neskaitant kai kurių menkų išimčių, tapo kasaciniu teismu. Dar svarbiau buvo tai, kad Vyriausiajam Tribunalui buvo numatyta nauja funkcija - pareiga aiškinti įstatymus ir užtikrinti vieningą jų taikymą valstybėje. Visi Vyriausiojo Tribunolo visuotinio susirinkimo sprendimai buvo privalomai publikuojami specialiame testiniame leidinyje. Ypač svarbu buvo tai, kad Įstatymas išakmiai įtvirtino Visuotinio susirinkimo sprendimų teisės aiškinimo klausimais privalomumą visiems teismams. Taigi buvo įtvirtintas teisės precedentas. Dar vienu itin svarbiu ir sveikintinu momentu šiame įstatyme laikytinas numatymas galimybės nukrypti nuo jau susiklosčiusios Vyriausiojo Tribunolo ar jo Visuotinio susirinkimo aprobuotosios teismų praktikos.

Žemutine grandimi liko apylinkių teismai, kita teismų sistemos grandimi tapo apygardų teismai, kurie pirmąją instanciją sprendavo svarbesnes civilines ir baudžiamąsias bylas ir kaip apeliacinė instancija – apylinkių teismuose išnagrinėtas

¹¹ Greičius V. Lietuvos Respublikos Teismai: Jų sistemos raida, problemos // Teisės problemos. 1998, Nr. 3-4, p. 9-19

bylas¹². Apeliaciniai teismai, kurie buvo visiškai nauja grandimi, nagrinėjo apygardų teismuose nagrinėta bylas apeliacine instancija ir kaip pirmoji instancija nagrinėjo nusikaltimų valstybės saugumui bylas. Aukštesnieji teismai prižiūrėjo žemesniųjų teismų veiklą ir visų jų kontrolė buvo priskirta teisingumo ministru.

1922 metų Konstitucijos 69 str. teigė, kad karo metu gali būti steigiami ypatingieji teismai, kurie teisia karius dėl tarnybos nusikaltimų.

1933 metų įstatyme jau buvo atsižvelgta į gynybos, atstovavimo teismuose problemas. Aukštesnieji teismai tiesiogiai dalyvavo formuojant advokatų sudėtį. Apeliacinio teismo pirmininkas apie kiekvieną iš kandidatų į advokatus reiškė savo nuomonę, o vesti bylas Vyriausiajame Tribunole galėjo ne bet kuris advokatas, o tik tas, kuris savo praktine veikla tai buvo įrodęs ir buvo gavęs Vyriausiojo Tribunolo leidimą. 1918-1940 metų laikotarpiu, įvykę pasikeitimai galėtų būti įvertinti kaip nuoseklus Lietuvos teismų sistemos tobulinimas¹³.

Nuo 1940-ųjų ištisą pusamžį Lietuva buvo darkoma okupacinių valdžių. Lietuvą prievarta įjungus į Sovietų Sąjungą, buvo įdiegta sovietinė teisinė sistema. Pagrindinis sovietinio teismo proceso bruožas buvo jo inkvizicinė prigimtis ir ypač aktyvus teisėjo bei prokuroro vaidmuo teismo procese, kaip, beje, ir valstybės interesų absoliutinimas bei prioritetas jų gynimas, palyginti su privačiais asmenų interesais. Lietuvoje tarybiniu laikotarpiu administracinių teismų galimybė buvo užblokuota, neleista, jog ginčai su valstybinės valdžios organais būtų nagrinėjami specialiuose administraciniuose teismuose. Teismas buvo traktuojamas, kaip organas, saugantis valstybę nuo kėsinių į tarybų valdžią, todėl ginčus su tarybų valdžia galėjo spręsti pati administracija.

Buvo sugriežtintos bausmės iki žiaurių mirties bausmių, pažeisti teisės principai ir teisingumas, imtasi represijų.

Nuo 1944 metų pradėjo darbą liaudies teismai. 1940 m. buvo priimtas įsakas „Dėl Lietuvos TSR teismų sistemos pertvarkymo“, 1949-1951 metais vyko teismų rinkimai į liaudies teisėjus ir tarėjus. Apygardų teismų funkcijas perėmė sričių teismai, kurie vėliau buvo panaikinti. Aukščiausiasis Teismas buvo sudarytas iš civilinių bylų kolegijos,

¹² Maksimaitis M., Vansevičius S. Lietuvos valstybės ir teisės istorija. Vilnius: Justitia. 1997. psl. 179

¹³ Greičius V. Lietuvos Respublikos Teismai: Jų sistemos raida, problemos // Teisės problemos. 1998, Nr. 3-4, p. 9-19

baudžiamųjų bylų kolegijos ir teisėjų drausminių bylų kolegijos. Tai buvo kasacinė instancija visiems teismams. Jis periodiškai darė visų kategorijų bylų apibendrinimus.

Nuo 1957 metų liaudies teismai sujungti į miestų arba rajonų teismus, liaudies teisėjai galėjo specializuotis spręsti civilines, darbo ar baudžiamąsias bylas. Nuo 1960 m. pagal Lietuvos TSR santvarkos įstatymą buvo nustatyta dvipakopė teismų sistema – liaudies teismai ir Aukščiausiasis teismas.

Nuo 1970 metų Teisingumo ministerijai pavesta vadovauti teismais, prižiūrėti jų darbą. Nuo 1981 m. Liaudies teismai nagrinėjo visas civilines ir baudžiamąsias bylas¹⁴.

1990 m. kovo 11 d. išrinktas Lietuvos Parlamentas paskelbė nepriklausomos Lietuvos Respublikos atkūrimą, užsibrėžiant tikslą sukurti demokratinę, ir teisinę valstybę. Priimtu Laikiniu Pagrindiniu Įstatymu buvo pratęstas tų sovietinių įstatymų, kurie neprieštaravo naujai konstitucinei tvarkai, galiojimas. Šis Įstatymas tapo visos Lietuvos teisinės sistemos reformos kelyje į demokratiją pradžia ir reiškė buvusiosios sovietinės teismų sistemos recepciją. Jau 1992 metų Lietuvos Respublikos Konstitucijoje buvo suprojektuota Lietuvos teisinė sistema, kurios dalis - ir teismų institucinis sutvarkymas. 1992 metų Teismų įstatymas atkūrė iki 1940 m. veikusią teismų sistemą ir jų kompetenciją.

Po Lietuvos Respublikos Nepriklausomybės atkūrimo 1990 m. kovo 11 d. mūsų šalies teismų sistemos pertvarkymo pradžia laikytina 1992 m. sausio 16 d., kai Aukščiausioji Taryba - Atkuriamasis Seimas priėmė Įstatymą Dėl Laikinojo Pagrindinio Įstatymo kai kurių straipsnių pakeitimo ir papildymo. Jau tada Konstituciniu lygmeniu buvo atkurta tarpukario Lietuvoje egzistavusi keturių grandžių teismų sistema. Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 113 straipsnio 2 dalis numatė, jog Lietuvos Respublikos teismai yra Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, Lietuvos apeliacinis teismas, apygardų ir apylinkių teismai. Nors 1992 m. vasario 6 d. buvo priimtas Teismų įstatymas ir nutarimas dėl jo įgyvendinimo, tačiau Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme numatytai teismų sistemai realizuoti buvo būtina priimti kitus įstatymus. Iš jų paminėtinas 1992 m. kovo 12 d. įstatymas dėl apylinkių teismų įsteigimo, kuriuo vietoj veikusių miestų ir rajonų teismų buvo įsteigti apylinkių teismai.

¹⁴ Maksimaitis M., Vansevičius S. Lietuvos valstybės ir teisės istorija. Vilnius: Justitia. 1997. psl. 265

Esminiai teismų sistemos pertvarkymai siejami su naujosios Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimu 1992 m. spalio 25 d. įvykusiame referendume. Joje įtvirtinami su teismine valdžia susiję ir Visuotinėje Žmogaus Teisių deklaracijoje, Europos Žmogaus Teisių ir Pagrindinių Laisvių Apsaugos konvencijoje, Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacijose pripažinti principai, tarp kurių didžiausia reikšmė tenka teisėjų, teismų ir visos teismų sistemos nepriklausomumui.

Konstitucijoje įtvirtinta tarpukario Lietuvoje egzistavusi bei Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme atkartota keturių grandžių teismų sistema. Konstituciniu lygiu atkurtoji teismų sistema iš dalies pakeitė aukščiausiųjų teismų grandžių organizacines formas: vietoje Vyriausiojo Tribunolo numatyta įsteigti Aukščiausiąjį Teismą, o vietoje Apeliacinių Rūmų- Lietuvos apeliacinį teismą. 1994 m. gegužės 31 d. buvo priimtas naujas Teismų įstatymas, kuris su daugeliu papildymų ir pakeitimų galiojo iki 2002 m. gegužės 1 d., kai įsigaliojo 2002 m. sausio 24 d. priimta nauja Teismų įstatymo redakcija. 1994 m. birželio 15 d. įstatymu „Dėl Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, Lietuvos apeliacinio teismo, apygardų teismų įsteigimo, apygardų ir apylinkių teismų veiklos teritorijų nustatymo bei Lietuvos Respublikos prokuratūros reformavimo" įsteigti ir realiai nuo 1995 m. sausio 1 d. pradėjo veikti visi Konstitucijoje numatyti teismai. Ši teismų sistema išliko nepakitusi iki dabar, nors teismų kompetencijos pasiskirstymas tarp atskirų teismų sistemos grandžių smarkiai kito. Esminė reforma teismų kompetencijos paskirstymo srityje buvo įvykdyta 1998 m. balandžio 8 d. Teismų įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymu, kai kasacinio bylų nagrinėjimo funkcija vietoj Lietuvos Aukščiausiojo teismo, Lietuvos apeliacinio teismo ir penkių apygardų teismų atiteko vienam Lietuvos Aukščusiajam Teismui. Tokiu būdu galutinai sutvarkyta instancinė teismų sistema ir sudarytas realus pagrindas užtikrinti teismų praktikos vienodumą visoje valstybėje.

1993 m. gruodžio 14 d. nutarimu Nr. 1-331 Seimas patvirtino Teisinės sistemos reformos metmenis. Šiuose metmenyse buvo numatyta, kad teisinės sistemos reforma įgyvendinama laipsniškai, dviem etapais. Pirmajame -pereinamajame - etape formuojami reformos teisiniai pamatai, rengiami specialistai, renkami darbuotojai, kuriama būtina finansinė-ūkinė bei materialinė bazė. Antrajame etape pradeda normaliai funkcionuoti pertvarkytos teisinės ir sukurtos naujos institucijos.

Teisinės sistemos reformos antrasis etapas atskleidė tiek jos privalumus, tiek ir trūkumus. Prie pastarųjų priskirtinas reformos netolygumas, pvz., teismų reforma pažengė kur kas toliau nei prokuratūros, ypač policijos, vidaus reikalų ministerijos ir jos įstaigų reforma. Be to, iškilo būtinybė naujai įvertinti kai kuriuos aspektus, kurių nenumatė Teisinės sistemos reformos metmenys, pvz.: administracinę teiseną, bausmių vykdymo sistemos reformą. Atsižvelgiant į tai, nauja teisinės sistemos reformos metmenų redakcija numato šios reformos tolesnio įgyvendinimo pagrindines nuostatas bei gaires.

Tolesnė teisinės sistemos reforma vykdoma remiantis tęstinumo ir perimamumo principais, atsižvelgiant į Jungtinių Tautų Organizacijos, Europos Sąjungos ir Europos Tarybos reikalavimus bei rekomendacijas.

Metmenyse pasakyta, kad teismas yra vienintelė institucija, vykdanči teisingumą Lietuvos Respublikoje. Teisminė valdžios reforma tiesiogiai siejama su Konstitucijoje įtvirtintos bendrosios kompetencijos teismų sistemos ir jos administravimo tobulinimu, specializuotų teismų steigimu, naujų proceso kodeksų priėmimu bei Teismų įstatymo tobulinimu.

Ūkinis teismas likviduojamas, o jo funkcijos perduodamos apylinkių ir apygardų teismams (rūšinių teisingumą lemia ginčo pobūdis ir ieškinio kaina) bei komerciniams arbitražams (šalių susitarimu). Apygardų teismuose gali būti steigiami skyriai komerciniams-ūkiniams ir darbo ginčams nagrinėti. Naujajame Civilinio proceso kodekse gali būti numatomi atskiri šių ginčų nagrinėjimo ypatumai. Ūkinio teismo teisėjams sudaromos galimybės tapti apylinkių ir apygardų teismų, Lietuvos apeliacinio teismo teisėjais.

Apibendrinant darytina išvada, kad visa dabartinė teismų sistema, išskyrus specializuotus teismus, jau sėkmingai gyvavo tarpukario Lietuvoje. Veikė keturių grandžių teismų sistema su Aukščiausiuoju teismu priešakyje, kuris jau tuo metu formavo tam tikrą praktiką, kuri buvo privaloma visiems teismams. Atkūrus nepriklausomybę buvo pereita prie tokios pačios teismų sistemos. Kurį laiką specializuoti teismai nebuvo įkurti, tačiau, apie juos tikrai ne mažai buvo pasisakyta, didžiausias indėlis kalbant apie administracinius teismus buvo profesorius M.Römerio.

II. Administracinių teismų įsteigimas Lietuvoje

Istorinė apžvalga

1918 m. Lietuvai išsilaisvinus iš Rusijos imperijos tapo būtina organizuoti bei teisiškai reglamentuoti ir krašto viešąjį valdymą. Susistemintos administracinės teisės žinios buvo išdėstytos 1939 metų P.Vilučio „Administracinėje teisėje“.

Vieni autoriai, pavyzdžiui, I. Tarasovas¹⁵, V. Ivanovskis¹⁶, teigė, kad administracinės justicijos organais reikėtų pripažinti ne tik teismus, bet ir aktyviąją administraciją, sudarant jos organizacinėje struktūroje organus (kolegijas), sprendžiančius administracinius ginčus, vadinamuosius kvaziteisminius organus. Kitų autorių⁴, pavyzdžiui, A. Jeliustratovo, M. Zagreckovo, N. Lazarevskio, manymu, administracinės justicijos funkcijas galėtų vykdyti tik nepriklausomos nuo viešosios administracijos institucijos. Tai būtų specializuoti ar bendrosios kompetencijos teismai. Jie teigė, kad kiekvienas viešasis teisinis ginčas, yra pirmiausia teisminių organų kompetencija ir jis nagrinėjamas laikantis nustatytų procesinių taisyklių.

Aptardamas administracinę teisę ir jos mokslą, P. Vilutis rašė: „Lietuvos administracinė teisė yra dar labai menkai išvystyta. Lietuvos administracinė teisė yra netobula, nekodifikuota, Lietuvoje tėra dar tik administracinės teisės mokslo užuomazga“. P. Vilutis apibrėžia ir Lietuvos administracinės teisės uždavinius: 1) priimti administracijos aparatą tvarkantį įstatymą; 2) sukurti administracinį teismą, kuris spręstų administracinių aktų teisėtumą ir valstybės tarnautojų administracines bylas; 3) sukodifikuoti administracinės teisės nuostatus¹⁷.

Kaip žinoma, 1918-1940 m. Lietuvoje administracinis teismas taip ir nebuvo įkurtas, nors šiuo klausimu iki pat 1940 m. rašė ne tik M. Römeris, bet ir kiti autoriai. Bene didžiausias indėlis, formuojant Lietuvos administracinės justicijos sampratą ir doktriną, priklauso profesoriui M. Römeriui. Jis buvo itin didelis administracinio teismo šalininkas. Savo idėjas M. Römeris dėstė įvairiuose darbuose; viena iš žymiausių jo monografijų, skirtų administraciniam teismui, taip ir vadinama – „Administracinis

¹⁵ Тарасов И. Т. Административная юстиция. Земство. 1882 No 18, p 4-7.

¹⁶ Ивановский В. В. Учебник административного права. Казань. 1907. p.171-173.

¹⁷ Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V., Pečkaitis J., Šenavičius A. Lietuvos teisės istorija. Vilnius: Justitia, 2002.

teismas“³¹⁸. Profesorius teigė, kad „kiekvienai europinei valstybei būtini trys teismai: konstitucinis, administracinis ir kasacinis“. Jis buvo karštai įsitikinęs, kad tik administracinis teismas gali vykdyti tinkamą administracinės valdžios aktų teisėtumo kontrolę.

Administracinės justicijos formavimąsi sąlygojo viešojo administravimo sistemos (institucijų, pareigūnų, jų veiklos ir priimamų aktų) teisėtumo nepriklausomos kontrolės, šios sistemos atskaitomybės didinimo, asmenų teisių viešojo administravimo srityje apsaugos poreikiai.

Šių tikslų įgyvendinimas paprastai siejamas su nepriklausoma teismine valdžia, nes, pasak Mykolo Römerio, kuris nuolat gynė teismo teisę kontroliuoti administracijos priimamų teisės aktų teisėtumą, „dėl valdžios funkcijų suskirstymo principo būtų nesąmonė palikti visai be teismo kontrolės valdininkų darbus, pavedant jų teisėtumo sprendimą tarnybinei hierarchinei priežiūrai, kuri vadovaujasi politikos sumetimais. Iš to kiltų didelis pavojus visuomenei teisės viešpatavimo atžvilgiu“.

Būtent su administraciniais teismais žinomas Lietuvos teisininkas M. Römeris, kaip ir daugelis kitų teisės teoretikų, siejo viešojo administravimo sistemos teisminės kontrolės vykdymą. Jo teigimu, „teisinėje valstybėje įsakymai negali prieštarauti įstatymams, jų nustatytai vagai. Bet kur nėra administracinio teismo, ten nėra garantijos, kad tie administraciniai aktai neprieštaras įstatymams“. M. Römeris, analizuodamas šią problemą, akcentavo, kad „Europos kontinente beveik visos valstybės turi administracinį teismą ir šiuo atžvilgiu, deja, Lietuva iki šiol neturinti administracinio teismo, drauge su SSRS-u sudaro Europos kontinente išimtį“.¹⁹

M. Römeris²⁰ administracinį teismą matė kaip dviejų minėtų formų kompromisą, kuris „pajėgtų teisėtumą apdrausti, bet kartu ir valdymui nekenktų“. Administraciniai teismai, profesoriaus supratimu, buvo neatsiejama teisinės valstybės dalis, nes valstybė be administracinio teismo jam tebuvo policinė valstybė. Administracinei justicijai instituciniu požiūriu, ar administracinis teismas bus įsteigtas skyriumi, ar jis bus sujungtas su aukščiausiuoju teismo organu, kuriame sudarys „administracinį skyrių“, ar „administracinį

¹⁸ Römeris M. Administracinis teismas. Kaunas: Lietuvos universitetas. 1928.

¹⁹ Römeris M. Administracinis teismas. Kaunas: Lietuvos universitetas. 1928.

²⁰ Römeris M. Administracinis teismas. Kaunas: Lietuvos universitetas. 1928.

departamentą“, tai didelės reikšmės neturės. Priimtinesnis būtų atskiras organas. Kad ir kaip būtų, teismas turi būti įstatymiškai kokybiškai organizuotas.

Pirmasis bandymas konstituciniu lygiu įtvirtinti administracinės justicijos funkciją buvo 1922 metų Konstitucijos 68 straipsnio nuostata, kad „Teismas sprendžia administracijos įsakymo teisėtumą“. Profesorius M. Römeris tai vertino kaip administracinio teismo konstitucionalizavimą, tačiau per visą šios konstitucijos gyvavimo laikotarpį ši nuostata taip ir nebuvo įgyvendinta²¹.

Savo monografijos „Administracinis teismas“ pabaigoje profesorius pateikė išvadas, kurios galėtų būti administracinių teismų sistemos pagrindas. Svarbiausios iš jų:

a) būtina, kad administracinis teismas būtų visiškai nepriklausomas nuo vykdomosios valdžios. Administracinių teismų priklausomybė nuo vyriausybės organizaciniu požiūriu lemtų neišvengiamą vykdomosios valdžios spaudimą ir kišimąsi į teisingumo vykdymą;

b) administraciniai teismai turi sudaryti atskirą teismų sistemą nuo bendrosios kompetencijos teismų. Jei vis dėlto administraciniai teismai būtų steigiami kaip bendrosios kompetencijos teismų padaliniai, tai administracinių teismų statusą turėtų nustatyti specialus įstatymas;

c) administracinių teismų teisėjams turi būti keliami ypač dideli išsilavinimo ir profesiniai reikalavimai;

d) administraciniais teismams turi būti priskirti visi ginčai viešojo administravimo srityje ir visi administraciniai aktai, o ne atskiros bylų kategorijos;

e) pagal Prancūzijos modelį turėtų būti du administraciniai procesai. Menas procesas egzistuočiau tik skundžiamo administracinio akto teisėtumo klausimui spręsti, o kitas procesas apimtų ginčus dėl subjektinių teisių pažeidimo ir gynimo bei nuostolių, padarytų valdymo srityje, atlyginimo. Pirmajam procesui užtektų vienos instancijos teismo, o antrajam reikėtų įsteigti ir žemesniųjų instancijų teismus;

f) ginčams dėl kompetencijos tarp administracinių ir bendrosios kompetencijos teismų turėtų būti sudaryta nenuolatinė institucija pariteto pagrindais iš abiejų teismų teisėjų. Deja, šios idėjos tarpukario Lietuvoje liko neįgyvendintos.

²¹ Römeris M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. Sud. Maksimaitis M. Vilnius: LTU, 190. P. 410

Po Lietuvos Respublikos Nepriklausomybės atkūrimo administracinių teismų steigimo prielaidos buvo įtvirtintos Lietuvos Respublikos pagrindiniame įstatyme – Konstitucijoje.

Nuo 1990 m. požiūris į administracinę justiciją Lietuvoje pakito. Priėmus 1992 metų Konstituciją, buvo sudarytos teisinės prielaidos kalbėti apie savarankiškos specializuotos administracinės justicijos modelį. Įgyvendinus Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalį ir 1998 m. Lietuvos teisinės sistemos reformos metmenų nuostatas, 1999 m. įkūrus administracinius teismus, įvyko esminis lūžis Lietuvos teisinėje sistemoje. Sukūrus administracinius teismus, vykdomosios valdžios veiklos teisėtumo kontrolė tiek struktūriškai, tiek procesiniu požiūriu atsiskyrė nuo administracinės kontrolės ir nuo civilinio proceso. Apibūdinant šiuolaikinę Lietuvos administracinės justicijos sampratą galima nurodyti du svarbius dalykus: pirma, įtvirtinti svarbiausi administracinės justicijos tikslai – žmogaus subjektyvių teisių gynimas ir objektyvioji viešosios administracijos veiksmų teisėtumo kontrolė; antra, įtvirtintas administracinės justicijos nepriklausomumas tiek nuo vykdomosios valdžios, tiek nuo bendrosios kompetencijos teismų²².

Naudojant bendrųjų teismų sistemą, įsteigiami dviejų instancijų administraciniai teismai, kurių kompetencijai perduodamos bylos dėl valdymo institucijų ir valdininkų priimtų sprendimų teisėtumo bei kitos bylos, kylančios iš administracinių teisinių santykių, pvz., mokesčių ir pan. Sudarius tinkamas ekonomines, finansines ir organizacines prielaidas, sukuriama savarankiška administracinių teismų sistema.

Visų valstybės valdžių bendradarbiavimui, formuojant teisminę valdžią bei vykdant įstatymų apibrėžtą jos kontrolę, užtikrinti keičiama Teisėjų tarybos bei Teisėjų garbės teismo formavimo tvarka, įtraukiant į šį procesą įstatymų leidžiamąją bei vykdomąją valdžias.

Norint realizuoti keturių teismo grandžių sistemos paskirtį – užtikrinti, kad sudėtingos bylos pirmąją instanciją būtų nagrinėjamos antrosios grandies (apygardų) teismuose, – tikslinamas rūšinis teisingumas tarp apylinkės ir apygardos teismų. Apylinkių ir apygardų teismuose parengiama ir pradedama įgyvendinti siauresnė teisėjų specializacija, pvz.: bankroto, konkurencijos, vaikų ir pan. bylos.

Lietuvos Respublikos Seimas 1998 m. birželio 25 d. patvirtino Teisinės sistemos reformos metmenis, kuriuose pažymėjo būtinybę steigti specializuotus administracinius

²² Paužaitė – Kulvinskienė J. Administracinė justicija teorija ir praktika. Justitia. Vilnius. 2005 p 29.

teismus "byloms dėl valdymo institucijų ir valdininkų priimtų sprendimų teisėtumo". Ši teisminės valdžios reforma buvo pradėta realizuoti 1999 m. įsiteigus Lietuvos administracinius teismus.

1999 metų sausio 14 d. buvo priimtas Administracinių teismų įsteigimo įstatymas, kuris numatė, kad skundams (prašymams) dėl viešojo ir vidinio administravimo subjektų priimtų administracinių aktų bei veiksmų ar neveikimo (t.y. pareigų nevykdymo) nagrinėti steigiami specializuoti administraciniai teismai. Administracinių teismų bylų žinybingumą nustato Administracinių bylų teisenos įstatymas. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 111 straipsniu, steigiami šie administraciniai teismai: Vilniaus apygardos administracinis teismas, Kauno apygardos administracinis teismas, Klaipėdos apygardos administracinis teismas, Panevėžio apygardos administracinis teismas, Šiaulių apygardos administracinis teismas, Aukštesnysis administracinis teismas (Vilniuje), Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius.

Konkrečios apygardos administracinio teismo veiklos teritorija sutampa su atitinkamo bendrosios kompetencijos apygardos teismo veiklos teritorija.

Aukštesnysis administracinis teismas ir Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius veikia visoje valstybės teritorijoje.

Apibendrinant, darytina išvada, kad administracinių teismų įsteigimas svarbus teismų sistemos pokytis. Konstitucijos 111 straipsnio antra dalis numato, kad administracinių, darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti gali būti įsteigti specializuoti teismai. Išorinės teismų specializacijos įvedimas yra svarbus, nes sudaro sąlygas kvalifikuotai ir per trumpą laiką išspręsti ginčus dėl teisės viešojo ar vidaus administravimo srityje. Nuo 1999 m. gegužės 1 d. pradėjo funkcionuoti trijų pakopų administracinių teismų sistema, kurią sudarė 5 apygardų administraciniai teismai, Aukštesnysis administracinis teismas ir Administracinių bylų skyrius Lietuvos apeliaciniame teisme. Nuo 2001 m. sausio 1 d., įsigaliojus Administracinių teismų įsteigimo įstatymo pakeitimo ir papildymo Įstatymui, ši sistema buvo reformuota, Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrių kartu su Aukštesniuoju administraciniu teismu reorganizavus į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą. Tokie patys teismų sistemos pakeitimai buvo numatyti ir Lietuvos Respublikos teismų įstatyme.

III. Teisingumas

Iki administracinių teismų sistemos susikūrimo Lietuvoje visi teisiniai ginčai, taip pat ir kylantys iš administracinių teisinių santykių, buvo nagrinėjami bendrosios kompetencijos teismuose. Įkūrus specializuotų administracinių teismų sistemą kartais praktikoje iškyla klausimas - kuris teismas - bendrosios kompetencijos ar administracinis turi nagrinėti tam tikrą teisinį konfliktą, atsižvelgiant į tai, kad valstybėje ilgą laiką veikiant tik bendrosios kompetencijos teismų sistemai negalėjo susiformuoti jokie aiškesni teisingumo atribojimo tarp bendrosios kompetencijos ir specializuotų teismų kriterijai. Šiems klausimams spręsti įstatymų leidėjas sukūrė tam tikrą teisinį mechanizmą - specialiąja teisėju kolegiją (praktikoje neretai vadinamą teisingumo kolegija).

2000 metų spalio 31 d. Lietuvos Aukščiausiasis teismas konstatavo, kad pradėjus veikti specializuotiems administraciniams teismams, teismų praktikoje iškilo bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų jurisdikcijos atribojimo problema²³ (rūšinio teisingumo problema). Ieškovas kreipėsi į bendrosios kompetencijos teismą dėl leidimo įsigyti privatinę nuosavybę 1 ha 23 arų žemės sklypą teisėtumo ir pagrįstumo klausimą bei Žemės ir kito nekilnojamojo turto kadastro ir registro valstybės įmonės veiksmo – nuosavybės teisės į ginčo sklypą įregistravimo panaikinimo. Teismas konstatavo, kad Marijampolės rajono valdyba yra savivaldybių administravimo subjektas, o skundžiami jos potvarkiai pripažintini individualiais teisės aktais.

Teismų praktikoje skirtingai sprendžiamas rūšinio teisingumo klausimas, todėl individualaus teisės akto teisėtumo ir pagrįstumo klausimą bendrosios kompetencijos teismai dažnai atsisako nagrinėti nurodydami, kad tai - administracinių teismų nagrinėjimo dalykas.

Bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų kompetencijos atribojimas yra susijęs su viešu interesu, nes nuo šio klausimo sprendimo priklauso, ar bus užtikrinta žmogaus teisė į operatyvų teismo procesą, kurią garantuoja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 1 dalis. Todėl normos, reglamentuojančios rūšinį teisingumą, privalo būti aiškinamos ir taikomos atsižvelgiant

²³ LAT 2000m. spalio 31 d. nutartis byloje Nr. 3K-7-989/2000.

į piliečių interesus. Pagal Konstitucijos 5 straipsnį valdžios įstaigos, taigi ir teismų sistema, privalo tarnauti žmonėms. Todėl bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų kompetencijos atribojimo klausimas turi būti sprendžiamas tokiu būdu, kuris yra labiausiai priimtinas žmonėms ir užtikrintų Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 1 dalyje garantuotą žmogaus teisę į operatyvų teismo procesą.

Pagal 1999 m. sausio 14 d. Administracinių bylų teisenos įstatymo 4 straipsnį administraciniams teismams teisingos bylos dėl valstybinio ir savivaldybių administravimo, t.y. viešojo administravimo, subjektų priimtų aktų ir veiksmų teisėtumo. Pagal šio įstatymo 2 straipsnį viešojo administravimo subjektu laikomi institucijos ir pareigūnai, įgyvendinantys vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas. Taigi, administracinių teismų kompetencija apibrėžta ne vien per teisinio santykio, iš kurio kilo ginčas, subjektą, bet ir per teisinio santykio pobūdį.

Pažymėtina, kad valstybė ir savivaldybės, kaip viešieji asmenys, vykdo dvejopas funkcijas. Pirma, valstybė ir savivaldybės vykdo valdžios funkcijas, t.y. viešojo administravimo funkcijas. Šių funkcijų realizavimo tvarką reglamentuoja viešojo teisė, todėl šiems santykiams būdingas valdžios- pavaldumo elementas. Todėl ir ginčų, kilusių iš viešojo administravimo veiklos, nagrinėjimas priskirtas administracinių teismų kompetencijai.

Tačiau tiek valstybė, tiek ir savivaldybės, be valdžios funkcijų, taip pat vykdo ir ūkinę komercinę veiklą, t.y. atlieka civilinio teisinio pobūdžio veiksmus - dalyvauja civiliniuose teisiniuose santykiuose, kaip civilinių teisinių santykių subjektai. Valstybės ir savivaldybių veiklos skirstymą į viešąjį administravimą ir ūkinę-komercinę veiklą pripažįsta ne tik nacionalinė teisė (pvz., Lietuvos CK 1, 33, 34, 95, 97, 98, 101, 614 straipsniai, Žemės įstatymo 22-24 straipsniai), bet ir šiuolaikinė tarptautinė teisė (pvz., Europos Tarybos 1972 m. gegužės 16 d. Konvencija dėl valstybės imuniteto).

Ir valstybė, ir savivaldybės yra tam tikro turto savininkai (Konstitucijos 47 str.), jos sudaro įvairius sandorius (CK 96 str., 99 str., Žemės įstatymo 3 str.). Civiliniuose teisiniuose santykiuose valstybė ir savivaldybė dalyvauja lygiais pagrindais kartu su kitais civilinių teisinių santykių subjektais, t.y. šiems santykiams nėra būdingas valdžios-pavaldumo arba subordinacijos elementas, nes šiuos santykius reguliuoja privatinė teisė.

Tokia institucijų veikla negali būti pripažinta viešuoju administravimu. Valstybės ar savivaldybės veiksmai, pavyzdžiui, turto pardavimas, išnuomojimas ir pan., vertintini kaip civilinio teisinio pobūdžio juridiniai faktai, sukuriantys, pakeičiantys ar nutraukiantys atitinkamus civilinius teisinius santykius. Akivaizdu, kad, pavyzdžiui, valstybės ar savivaldybės institucija, priimdama sprendimą dėl žemės išnuomojimo, skyrimo ar pardavimo, veikia savininko – valstybės ar savivaldybės – vardu ir jo įgaliota, t.y. įgyvendina savininko, kaip civilinių teisinių santykių subjekto, o ne valdžios institucijos, funkcijas. Civiliniam teisiniam santykiui atsirasti, pasikeisti ar pasibaigti neretai reikalingas ne vienas juridinis faktas, o keli juridiniai faktai, t.y. faktinė sudėtis. Tačiau net jei vienas iš keleto faktinės sudėties, kurios pagrindu atsiranda, pasikeičia ar pasibaigia civilinis teisinis santykis, elementų yra valstybės ar savivaldybės institucijos aktas, ši faktinė sudėtis nepraranda savo civilinio teisinio pobūdžio. Todėl valstybės ar savivaldybės institucijos akto, priimto vykdant ūkines – komercines funkcijas, o ne viešojo administravimo funkcijas, negalima vertinti atsietai nuo visos faktinės sudėties, sukūrusios, pakeitusios ar nutraukusios civilinį teisinį santykį. Vadinasi, jeigu ginčas kyla iš civilinio teisinio santykio, tai, nepriklausomai, kad viena iš šio ginčo šalių yra valstybės ar savivaldybės institucija, šis ginčas turi būti laikomas civiliniu, o ne administraciniu, ir yra teisingas bendrosios kompetencijos teismams. Be to, jeigu iš faktinės sudėties, kurios pagrindu atsirado, pasikeitė ar pasibaigė civilinis teisinis santykis, būtų eliminuojamas valstybės ar savivaldybės institucijos aktas ir jis būtų nagrinėjamas administraciniuose teismuose, žymiai pailgėtų ne tik bylų nagrinėjimo terminai, bet ir kiltų teismo sprendimo prejudicinės galios problema. Pagal savo prigimtį civilinių teisinių santykių priskyrimas subordinaciniams santykiams neatitinka šiuolaikinės teisės doktrinos požiūrio, pagal kurį valstybės ir jos institucijos taip pat yra ir civilinių teisinių santykių subjektai ir šiuose santykiuose dalyvauja lygiomis teisėmis su kitais asmenimis. Remiantis tokiu principu tektų pripažinti, kad administraciniams teismams teisingi visi ginčai, kurių viena iš šalių yra valstybė, savivaldybė ar jų institucija. Tokiu atveju administraciniuose teismuose tektų spręsti net ginčus, kylančius iš paskolos sutarties, pagal kurią skolininku yra valstybė ar savivaldybė, kas akivaizdžiai

prieštarautų Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 ir 4 straipsniams ir būtų dirbtinai ir nepagrįstai susiaurinta civilinės teisės reglamentavimo sfera.²⁴

Todėl dėl nurodytų argumentų bendrosios kompetencijos teismų kompetencija, kaip platesnė pagal savo pobūdį, turi apimti tuos atvejus, kai ginčas nėra grynai administracinio pobūdžio. Pagal šį principą, jeigu 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 sprendžiamas kartu su civiliniu ginču, t.y. ne administraciniame, o bendrosios kompetencijos teisme. Šis principas leistų visą ginčą išspręsti bendrosios kompetencijos teisme, dirbtinai neskaidant ginčo į atskirus elementus ir nenagrinėjant šių atskirų elementų skirtingų sistemų teismuose. Toks principas leistų ne tik taupyti žmonių laiką ir lėšas, bet būtų naudingas ir valstybei, nes leistų taupyti biudžeto lėšas, skiriamas teismų sistemos išlaikymui – vietoj kelių bylų būtų tik viena. Šio principo įgyvendinimas taip pat sumažintų ginčų dėl teisingumo skaičių, leistų užtikrinti vienodos teismų praktikos formavimą ir pašalintų skirtingų, vienas kitam prieštaraujančių teismo sprendimų galimybę. Tokiu būdu administracinių teismų kompetencijai reikėtų priskirti tik grynai administracinio pobūdžio ginčų viešojo administravimo srityje sprendimą, t.y. ginčų, kurių išsprendimas nėra siejamas su tolesniu kokio nors civilinio teisinio ginčo išsprendimu. O ginčai, kylantys dėl valstybės ar savivaldybės institucijos aktų, joms veikiant kaip civilinių teisinių santykių subjektams ir kurių pagrindu atsiranda, pasikeičia ar pasibaigia teisiniai santykiai, yra teisingi bendrosios kompetencijos teismams²⁵.

Kitoje byloje teisingumo kolegija sako, kad sutarties tarp fizinio asmens ir savivaldybės sudarymas nekeičia susiformuojančių teisinių santykių pobūdžio – jie išlieka administraciniai teisiniai santykiai, kalba apie teritorijų planavimą, kaip viešąją administracinę veiklą, kurią valstybė ir savivaldybė gali perleisti žemės savininkui, valdytojui ar naudotojui²⁶.

Teisingumo kolegija administracinių bylų kompetencijai priskyre ir ginčus dėl Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos priimtų sprendimų dėl apmokėjimo

²⁴ Paužaitė-Kulvinskienė J. Administracinė justicija Teorija ir praktika. Vilnius, 2005. P. 118.

²⁵ LAT 2000 m. spalio 31 d. nutartis c.b. Nr. 3K-7-989/2000.

²⁶ Teisingumo kolegijos 2005 m. spalio 25 d. nutartis byloje *A.N. v. Vilniaus rajono savivaldybės administracija*.

už suteiktą antrinę teisinę pagalbą, motyvuodama tuo, kad minėta tarnyba administruoja tokios teisinės pagalbos teikimą²⁷. Egzaminai organizuojami ir vykdomi remiantis administraciniu teisiniu metodu, todėl Nacionalinio egzaminų centro bei Švietimo ir mokslo ministerijos žala, padaryta studentas administracinio pobūdžio teisiniai santykiai²⁸.

Administraciniai teismai prašymus ar nutartis teisingumo klausimams spręsti atlieka per Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą, o bendrosios kompetencijos teismai – per Lietuvos Aukščiausiąjį teismą. Teisingumo kolegiją sudaro po du teisėjus iš kiekvienos teismo. Tiek Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas, tiek Teismų įstatymas reglamentuoja, kad Specialios teisėjų kolegijos posėdžiams pirmininkauja Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininkas. Sprendimas priimamas bendru sutarimu arba kolegijos narių balsų dauguma. Jei balsai pasiskirsto po lygiai, lemia kolegijos posėdžio pirmininko balsas. Nutartis dėl bylos teisingumo neskundžiama.

Specialiosios teisėjų kolegijos nutartis dėl konkrečios bylos teisingumo yra neskundžiama ir privaloma teismui, kurio kompetencijai priskirta konkreči byla. Taip išvengiama situacijos, kai tiek bendrosios kompetencijos, tiek administraciniams teismams atsisakius nagrinėti ginčą kaip jiems neteisingą, asmuo apskritai prarastų galimybę savo pažeistą teisę ginti teisme, garantuojamą Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnio nuostatų. Kita vertus, specialaus teisingumo ginčų sprendimo mechanizmo egzistavimas mažina ir teisingumo ginčų skaičių, nes teisingumo kolegijos praktikoje pamažu susiformavo pakankamai aiškūs teisingumo atribojimo tarp bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų kriterijai.

Nuo veiklos pradžios 1999 metais, teisingumo kolegija iki 2008 metų išnagrinėjo 730 prašymų dėl bylų teisingumo.²⁹

Pagrindiniu kriterijumi, lemiančiu tam tikro ginčo teisingumą, specialioji teisėjų kolegija pripažįsta teisinių santykių, iš kurių kilo ginčas, pobūdį, t. y. ar ginčas kyla iš

²⁷ Teisingumo kolegijos 2005 m. spalio 6 d. nutartis byloje *S.K.v.Kauno Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnyba*.

²⁸ Teisingumo kolegijos 2006 m. birželio 13 d. nutartis byloje *švietimo ir mokslo ministerija, Nacionalinis egzaminų centras*.

²⁹ Teismų informacinės sistemos LITEKO duomenys.

civilinių teisinių, ar iš administraciniu teisinių santykių. Dažniausiai pasitaikančios sritys, kuriose teismams kyla abejonių dėl santykio, iš kurio kyla ginčas, pobūdžio, yra nuosavybės teisių atkūrimas, darbo ir tarnybos teisiniai santykiai, muitinės veikla.

Reikėtų paminėti keletą specialiosios teisėjų kolegijos suformuluotų taisyklių, kurios suformuluotos pagal dažniausius teismų krepimus:

Valstybės ir jos institucijų veikla, susijusi su nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimu ir nacionalizuoto turto gražinimu, yra viešojo administravimo veikla. Dėl to reikalavimai priimti sprendimą dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo ar panaikinti apskrities viršininko sprendimus atkurti nuosavybės teises nagrinėtini administraciniame teisme³⁰.

Mokesčių nustatymas ir surinkimas yra viešosios teisės reguliavimo dalykas, todėl muitinės vykdomoji veikla, užtikrinant maito ir pridėtinės vertės mokesčio sumokėjimą, priskirtina viešajam administravimui. Nors byloje ginčijamas teritorinės muitinės sprendimas yra priimtas ir, remiantis garantijos sutartimi, sudaryta tarp Muitinės departamento ir draudimo bendrovės, dėl to muitinei priskirta mokesčių administravimo funkcija nepraranda administracinio pobūdžio (2004 m. spalio 28 d. nutartis; 2004 m. vasario 25 d. nutartis).

Administracinių bylų teisenos įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 5 punkte nustatyta, kad administraciniai teismai sprendžia ginčus dėl tarnybinių ginčų, kai viena iš šalių yra valstybės ar savivaldybės tarnautojas, turintis viešojo administravimo įgaliojimus. Mokykla yra viešasis juridinis asmuo, veikiantis kaip biudžetinė arba viešoji įstaiga; nei Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas, nei Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas nesuteikia tokių įstaigų vadovams, taip pat ir mokyklų direktoriams, viešojo administravimo įgaliojimų. Pareiškėjos keliamas ginčas dėl drausminės nuobaudos panaikinimo nėra tarnybinis, administraciniame teisme nenagrinėtinas (2004 m. liepos 8 d. nutartis). Valstybės tarnybos įstatyme numatyta, kad šis įstatymas netaikomas viešųjų įstaigų darbuotojams. Nagrinėjamu atveju ginčas kilo dėl pareiškėjo galimybės dalyvauti konkurse į vyriausiojo gydytojo pareigas. Konkursą laimėjęs asmuo taptų viešosios įstaigos darbuotoju, kuris viešojo

³⁰ Teisingumo kolegijos 2004-05-06 nutartis byloje *M.M.ir A.L. v.Vilniaus apskrities viršininko administracija*.

administravimo įgaliojimų neturėtų ir viešojo administravimo veiklos nevykdytų. Todėl ginčas nėra kilęs iš tarnybos santykių ir priskirtinas bendrosios kompetencijos teismams³¹. (2004 m. gruodžio 13 d. nutartis).

Nereti atvejai, kai ginčas byloje yra kilęs iš tarpusavyje susijusių skirtingo pobūdžio teisinių santykių. Jei byloje ginčijamas administracinis aktas yra sudėtinė civilinių teisinių santykių dalis, arba negalima išskirti pagrindinio, vyraujančio, teisinio santykio, teisingumo kolegija vadovaujasi absorbcijos principu ir bylą perduoda nagrinėti bendrosios kompetencijos teismui.³², na o kartais pagrindinio teisinio santykio prigimtis gali ir pobūdis nulemia teisingumą³³. Su administravimo veikla nesusijusias funkcijas gali vykdyti ir kiti administravimo subjektai. Tokiu atveju svarbu nustatyti konkrečios institucijos iš kurios kilo ginčas veiklą, ar ji nesusijusi su viešojo administravimo veikla³⁴.

Problemos kyla ir dėl deliktinės atsakomybės bylų priskirtinumo, Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 str. 16 p. Apima deliktinę atsakomybę viešojo ir vidaus administravimo srityje, o civilinio kodekso 6.271 str. taikytinas visiems viešosios deliktinės atsakomybės atvejams. Tačiau vadinamas „pensioninkų bylas“ dėl įstatymų leidėjo neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo iš Lietuvos Respublikos Vyriausybės nagrinėjo administraciniai teismai. Lygiai tokie patys atvejai ir su administracinio teisės pažeidimo bylomis, jei tokių bylų nagrinėjimas priskirtinas viešajam administravimui, tai administracinio teismo kompetencija yra ir žalos, kaip nuobaudos, padarytos už administracinį teisės pažeidimą atlyginimo klausimas, o kaip tada tuo pačiu administraciniu teisės pažeidimu turtinės žalos atlyginimo klausimas, jis ir vėl lieka kaboti ore.

Pavyzdžiui byloje, kur pareiškėjas neteisėtai buvo patalpintas, neteisingai nustačius diagnozę, laikomas ir gydomas VI Žiegdrių psichiatrijos ligoninėje, t.y. pareiškėjas ginčija minėtos įstaigos darbuotojų (gydytojų) veiksmų teisėtumą, abejoja, ar teisingai jam buvo nustatytas susirgimas.

³¹ Teisingumo kolegijos 2004-12-13 nutartis byloje *G.B.v. Mažeikių rajono savivaldybės administracija*.

³² Teisingumo kolegijos 2004-05-06 nutartis byloje *M.M. ir A.L v Vilniaus apskirites viršininko administracija*.

³³ Teisingumo kolegijos 2004-09-07 nutartis byloje *V.J.ir R.J v.Kaunom miesto vyriausiojo policijos komisariato Panemunės policijos komisariatas*; 2004-05-13 nutartis byloje *P.G.Kaišiadorių rajono Žemėtvarkos skyrius*

³⁴ Teisingumo kolegijos 2004-06-22 nutartis byloje *S.S v. Lietuvos Respublikos valstybė*

Pagal Gydytojo medicinos praktikos įstatymo 1 straipsnio 1 dalį gydytojas - asmuo, turintis aukštąjį medicinos išsilavinimą, užsiimantis asmens sveikatos priežiūra, kuri apima asmens sveikatos būklės nustatymą (ekspertizę), ligų profilaktiką, ligų diagnozavimą, ligonių gydymą ir medicininę reabilitaciją. Taigi darytina išvada, kad, diagnozuojant pareiškėjui ligą, ko pasekmėje patalpinant bei laikant asmenį ligoninėje, jam buvo teikiamos sveikatos priežiūros paslaugos. Kadangi pareiškėjas reikalauja priteisti turtinės ir neturtinės žalos, kuri buvo padaryta jį neteisėtai patalpinant, laikant bei gydant psichiatrijos ligoninėje, t.y. netinkamai teikiant sveikatos priežiūros paslaugas, byla teisinga bendrosios kompetencijos teismui³⁵.

O kitoje byloje pareiškėjas reikalauja priteisti žalą, kuri atsirado dėl fizinių asmenų neteisėtų veiksmų. Pareiškėjas su atsakovais bendravo savivaldybės priimamajame dėl pareiškėją dominančių savivaldybės viešosios veiklos klausimų. Šie fiziniai asmenys, kilus konfliktui iškvietė policiją, ir veikė ne kaip privatūs asmenys, o kaip savivaldybės tarnautojai, todėl ginčas kilo iš administracinių teisinių santykių³⁶.

Ypač įdomus teisingumo nustatymo atvejis kilo su teisėjų tarnybiniai ginčais, teisingumo kolegija konstatavo, kad ginčus dėl bendrosios kompetencijos teismo teisėjų nagrinės administraciniai teismai, o dėl administracinių teismų teisėjų, bendrosios kompetencijos teismai, čia kalbama apie teisėjų atlyginimo sumažinimo bylas.

2004 m. sausio 7 d. teisingumo kolegija konstatavo, kad atsakovais skunde nurodomi viešojo administravimo subjektai, tačiau teisiniai santykiai, susiklostę tarp pareiškėjų ir atsakovų, nėra pagrįsti jų subjektų pavaldumu ir yra reguliuojami privatinės teisės normomis. Remiantis Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 3 bei 15 straipsniais administraciniai teismai nagrinėja ginčus dėl teisės viešojo ar vidaus administravimo srityje, t. y. ginčus, kylančius iš viešosios teisės normų reguliuojamų santykių, pagrįstų šių santykių subjektų pavaldumą. Todėl tokie ginčai priskirtini bendrosios kompetencijos teismams.

Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas 16 str. 1 d. nustato, kad tam tikrus ginčus, kylančius dėl notarų, ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo, antstolių, fizinių ar juridinių asmenų kaltais veiksmais valstybinio

³⁵ Teisingumo kolegijos 2004-01-19 nutartis byloje *A.G. v. Žiegždrių psichiatrijos ligoninė.*

³⁶ Teisingumo kolegijos 2008-01-28 nutartis byloje *A.B. v. V.T. ir M.B.*

socialinio draudimo turtui padaryta žala, kai jie savo veiksmais neatlieka viešojo administravimo funkcijų nagrinėjama bendrosios kompetencijos teismuose, taip bandoma išvengti ginčų dėl teisingumo.³⁷ Tačiau kitoje byloje, tiriant bylos kompetenciją dėl prokuroro veiksmų, pastarasis nutraukė susirašinėjimą su pareiškėju, kadangi tokius veiksmus jis atliko vadovaujantis generalinio prokuroro įsakymu, byla buvo priskirta administraciniam teismui³⁸

Ginčai dėl nuosavybės teisių ir statinių, nekilnojamąjį daiktą priskirtini bendrosios kompetencijos teismams, nors ginčijami viešojo administravimo subjektų priimti sprendimai, tačiau reikalavimai susiję su civiliniais teisiniais santykiais³⁹, nors anksčiau praktika buvo visai kitokia, teisingumo kolegija anksčiau nagrinėjamuose ginčiuose dėl teisingumo buvo pasisakiusi, kad tokiais ginčiais pirmiau siekiama nagrinėti administravimo subjekto sprendimą, todėl ginčas ir dėl nuosavybės nagrinėtinas administraciniame teisme.⁴⁰

Specialioji kolegija ginčams dėl teisingumo spręsti yra darinys, kaip pažymėjo pati kolegija, turintis specialiai apibrėžtą kompetenciją. Šiais klausimais jis priima galutines ir neskundžiamas nutartis, jokie kitokie įgalinimai šiai kolegijai nėra suteikti, ji nėra saistoma ir bylą nagrinėjusių teismų priimtais procesiniais sprendimais, kolegija atsižvelgia į materialinių teisinių santykių specifiką.⁴¹

Kaip matome viešųjų ir privatinųjų santykių įvairovė neleidžia kartais priskirti tam tikro ginčo konkrečiai vienai šakai.

Pažymėtina, kad prašymų ištirti teisingumo klausimą ne tik gerokai mažėja, mažėja bylų, kuriose kyla ginčai dėl teisingumo, kategorijų: iš pradžių į Teisingumo kolegiją buvo kreipiamasi su prašymais išspręsti, kam teisingi ginčai dėl advokatų garbės teismo, Advokatų tarybos sprendimų, dėl laisvės atėmimo vietų administracijos veiksmų, notarų padarytos žalos, laidavimo, politinių partijų priimtų aktų, nuosavybės teisių atkūrimo, Prezidentūros veiksmų, Vaiko teisių apsaugos tarnybos santykių, Pabėgėlių tarybos sprendimų,

³⁷ Teisingumo kolegijos 2007-12-29 nutartis byloje *V.J. v. Valstybė, atstovaujama Švenčionių rajono policijos komisariato, Vyriausybės*.

³⁸ Teisingumo kolegijos 2005-12-23 nutartis byloje *M.L. v. Vilniaus apskrities viršininko administracija*.

³⁹ Teisingumo kolegijos 2008-03-26 nutartis *UAB „Vilnita“ ir A.Šidlos IĮ v. VĮ RC, VĮ RC Vilniaus filialas*.

⁴⁰ Teisingumo kolegijos 2000-04-06 nutartis.

⁴¹ Teisingumo kolegijos 2007-07-02 nutartis byloje *L.D.v.Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento Kauno rajono priešgaisrinė gelbėjimo tarnyba..*

sveikatai darbe padarytos žalos atlyginimo, viešųjų pirkimų ir kt. Vėliau dažniausiai ginčai dėl bylų priskyrimo kilo kelių kategorijų bylose: dėl nuosavybės teisių atkūrimo, žemės reformos santykių, nekilnojamojo turto registravimo, žalos, susijusios su profesiniu susirgimu, tarnybos santykių, viešųjų pirkimų, , na o paskutiniu metu priskirtinumo klausimi kyla ginčiuose dėl registru, valstybės tarnybos ir žalos atlyginimo, nuosavybės santykių. Manau, suformavus teisingumo bylose tam tikrą praktiką ginčų dėl teisingumo nustatymo vis labiau turėtų mažėti.

IV. Administracinių teismų kompetencija

IV.1 Teismo kompetencija viešojo administravimo srityje

Administracinės justicijos samprata kito, vykstant bendrųjų politinių ir teisės teorijų kaitai bei keičiantis valstybės funkcijoms. Pamažu viešosios administracijos veiksmų teisėtumo patikrinimo procesui suteikiami du trūkstami elementai: nepriklausomumas ir teismo procesas. Remiantis teisinės valstybės idėja, buvo pripažinta, kad teisingumo funkcijų vykdymas yra svetimas administracijai, nes tai nesiderina su jos prigimtimi ir paskirtimi. Galų gale pripažinta, kad teismai yra tos valstybės institucijos, kurioms gali ir turi būti perduodamos išimtinės teisingumo vykdymo funkcijos valstybėje. Šis principas turi galioti ir tikrinant viešosios administracijos veiksmų teisėtumą.

Kilus ginčams dėl administracinės diskrecijos netinkamo panaudojimo, paprastai kreipiamasi į teismą. Lietuvoje įsteigti specializuoti administraciniai teismai nagrinėja įvairius administracinius ginčus, o taip pat ir mokesčius ginčus. Kasmet didėjantis skundų skaičius, gaunamas administraciniuose teismuose, liudija šių teismų reikalingumą Lietuvoje.

Tačiau tais atvejais, kuomet ginčijamas viešojo administravimo subjekto sprendimas, kuris buvo priimtas remiantis diskrecijos teise, Lietuvos Respublikos administraciniai teismai ne itin daug gali padėti asmeniui, teigiančiam, jog pareigūnas netinkamai pasinaudojo administracine diskrecija, nes Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 str. 2 d. numato, jog "Teismas nevertina ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik

nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, taip pat ar aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus⁴².

Kadangi administraciniams teismams priskiriamas ginčų tarp asmens ir valstybės institucijų sprendimas, šie teismai visuomenėje dažniausiai laikomi arčiausiai žmogaus esantys arbitrai, padedantys jam apginti teises, pažeistas valstybės aparato neteisėta veika. Šiuo aspektu dažnai visuomenė būtent administracinių teismų vykdomą teisingumą sieja su konstitucinės teisės į teisminę gynybą realizavimu. Todėl administraciniai teismai, viena vertus, užimdami svarią vietą asmens pažeistų teisių gynimą užtikrinančių institucijų sistemoje, kita vertus, tuo pačiu turi didelę atsakomybės našta, nes šių teismų veiklos kokybė daro įtaką ne tik pavieniems asmenims, kurie tiesiogiai susiduria su šiais teismais, kreipdamiesi dėl teisminės gynybos, bet ir visos visuomenės teisei sąmonei - šių teismų tinkama veikla padeda nugalėti teisinį nihilizmą ir neigiamą požiūrį į valdžios institucijas.

Kaip minėta, viena iš pagrindinių administracinių teismų funkcijų yra teisminė viešojo administravimo sistemos kontrolė, todėl šių teismų veiklos efektyvumo rodikliu galima būtų laikyti valstybės biurokratinio aparato nepasitenkinimo šių teismų egzistavimu lygį. Kitaip tariant kuo nepatogesni tokie teismai yra biurokratams, tuo akivaizdžiau tai patvirtina administracinių teismų veiklos svarbą.

Žvelgiant iš asmenų, besikreipiančių į teismą dėl pažeistų teisių gynimo, pozicijų, reikia pažymėti, kad tokiu atveju svarbus ne tik galutinis bylos rezultatas, tenkinantis pareiškėją, bet ir terminas, per kurį išsprendžiamas ginčas, kadangi kartais tinkamas ginčo išsprendimas negali būti atsiejamas nuo tokio sprendimo operatyvumo. Neretai yra pabrėžiama, kad būtent per savarankišką administracinių teismų sistemą įgyvendinama administracinė justicija pasižymi proceso operatyvumu, užtikrinančiu efektyvią teisminę viešojo administravimo, subjektų veiklos kontrolę ir asmenų subjektyvinių viešųjų teisių teisminę gynybą. Todėl šiuo aspektu ypatingai sveikintinas Lietuvos administracinių teismų veiklos bruožas yra proceso operatyvumo principo realus įgyvendinimas.

⁴² M.Römerio universiteto docentė dr.Birutė Pranevičienė.Ombudsmeno ir administracinių teismų vaidmuo užtikrinant žmogaus teises į gerą viešąjį administravimą.Konferencijos medžiaga,

1999 metais įkūrus Lietuvoje administracinius teismus, reikėjo išspręsti tokią problemą, kaip proceso administraciniuose teismuose reguliavimo įstatymas. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas parengtas buvo pagal tuo metu galiojusį Civilinio proceso kodeksą, kiek vėliau šis įstatymas buvo pakeistas.

Administracinių teismų sistema Lietuvos Respublikoje yra dvipakopė. Joje, skirtingai nuo bendrosios kompetencijos teismų nėra kasacijos instituto.

Administracinis teismas sprendžia ginčus dėl teisės viešojo administravimo srityje, taip pasakyta Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatyme. Na o administracinis ginčas suprantamas, kaip asmenų konfliktai su viešojo administravimo subjektais arba konfliktai tarp nepavaldžių vienas kitam viešojo administravimo subjektų. Vadinasi lemia ne veiklos, o subjekto statusas. Įstatymas taip pat numato, kad administracinio teismo kompetencija siejama su ginčais, kylančiais iš administracinių teisinių santykių.

Iš teisės aktų kompetencijos priskirtos administraciniams teismams matyti, kad administraciniai teismai sprendžia ginčus viešojo ir vidaus administravimo srityje, vadinasi nenagrinėja konstitucinių ginčų⁴³, kurie taip pat priskiriami viešiesiems ginčams. Administracinis ginčas, tai asmenų konfliktai su viešojo administravimo subjektais, arba konfliktai tarp nepavaldžių vienas kitam viešojo administravimo subjektų, tai ir rinkimų ginčai, tarnybiniai ginčai, administracinės atsakomybės, administracinių norminių aktų teisėtumo ginčai. Teismų gi įstatymas numato, kad administraciniai teismai nagrinėja ginčus, kylančius iš administracinių teisinių santykių. Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas taip pat numato ginčus, kurių žyningumas nepriskirtas jokiems teismams⁴⁴, tai įstatymais ar kitais norminiais aktais reglamentuoti visuomeniniai santykiai, atsirandantys vykdant viešąjį administravimą, taip pat vidaus administravimą.

Teisingumo kolegija nepriskiria administracinių teismų kompetencijai ginčų dėl notaro veiksmų⁴⁵, kadangi notaras nors ir vykdo valstybės pavestas funkcijas, tačiau nėra pripažįstamas, kaip viešojo administravimo subjektas. Lygiai tas pats ir su advokatų

⁴³ Paužaitė – Kulvinskienė J. Administracinė justicija teorija ir praktika. Justitia. Vilnius. 2005. P. 225

⁴⁴ Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 str. 2d.

⁴⁵ Teisingumo kolegijos 2000 m. birželio 22 d. nutartis

garbės teismo sprendimais⁴⁶. Administraciniai teismai nesprendžia bylų patentų, bankroto, finansinių teisinių santykių.

Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 str. 2 d. nustato ginčus, kurie nors ir yra kilę viešojo ir vidaus administravimo srityje, tačiau nėra priskirtini nei administracinių teismų, nei kitų teismų kompetencijai. Atsižvelgiant į subjekto statusą, tai konstituciniai subjektai – Prezidentas, Seimas, Ministras Pirmininkas, Vyriausybė, prokuroras ir kiti. Na ir veikla šių subjektų neturi būti susijusi su viešojo ar vidaus administravimo vykdymu – įstatymu leidyba, atstovavimas valstybei. Tačiau kaip matyti iš teismingumo kolegijos nutarčių⁴⁷, administraciniams teismams visgi priskiriami šių konstitucinių subjektų ginčai dėl veiksmų vykdančių viešojo administravimo funkcijas.

Kokius gi ginčus viešojo ir vidaus administravimo srityje galime priskirti administraciniams? Visų pirma priklauso nuo to, kaip tuos ginčus vertinti. Galima vertinti taip, kad visi ginčai kuriuos nagrinėja administraciniai teismai yra administraciniai ginčai, arba visi ginčai, kuriuos nagrinėja teismai, taikydami Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymą taip pat yra administraciniai. Čia sunkiau būtų paaiškinti tuos administracinius ginčus, kuriuos pirmąją instanciją nagrinėja bendrosios kompetencijos teismai. Taip pat sunku ginčą priskirti administraciniam, kai ginčo šalys yra viešojo administravimo subjektai, tačiau savo veiksmus atlieka vadovaujantis privatinės teisės normomis, arba atvirkščiai, ginčo šalys yra privatūs subjektai, tačiau savo veiksmais įgyvendina viešąsias funkcijas. Kaip pasisakė Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, kad ginčų priskyrimo administraciniams teismams prielaida yra ne tik subjektas ir ginčo dalykas, kuris yra to subjekto priimtas administracinis aktas, bet ir teisinių santykių, iš kurio kilo ginčas pobūdis⁴⁸. Kas yra viešasis administravimas numato Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 str.1 p. - įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams įgyvendinti priimant administracinius sprendimus, teikiant įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus

⁴⁶ Teismingumo kolegijos 1999 m. rugsėjo 9 d. nutartis

⁴⁷ Teismingumo kolegijos 2001 m. lapkričio 19 d. nutartis

⁴⁸ Administracinių teismų praktika Nr 1, Vilnius LVAT, 2001.

administravimą. Vidaus administravimo samprata nustatyta šio straipsnio 2 punkte – tai, veikla, kuria užtikrinamas viešojo administravimo subjekto savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, dokumentų, personalo, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas), kad jis galėtų atlikti viešąjį administravimą.

Administraciniai teismai nagrinėja administracinius ginčus, kuriais siekia, kad teismas apgintų pažeistas ar ginčijamas teises arba įstatymų saugomus interesus. Sistemiskai vertinant Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymo normas išplaukia išvada, kad administracinių teismų kompetencijai nepriskirtinas nagrinėjimas prašymų, kuriais siekiama ne pažeistų teisių apgynimo, o tik tam tikrų, juridinę reikšmę turinčių aplinkybių ar faktų konstatavimo. Toks reikalavimas negali būti administracinės bylos nagrinėjimo dalyku⁴⁹.

Viešojo administravimo įgaliojimus turi tik viešojo administravimo valstybės tarnautojų grupė, o paslaugų valstybės tarnautojai nepriklausomai nuo to, kokiam šios grupės pogrupiui jie priskiriami (įstaigų vadovų, viešųjų paslaugų tarnautojų ar tarnautojų, atliekančių ūkines ar technines funkcijas), tokių įgaliojimų neturi, todėl tarnybiniai ginčai, kai viena ginčo šalių yra paslaugų valstybės tarnautojas, t. y. tarnautojas neturintis viešojo administravimo įgaliojimų, pagal Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo redakcijos Nr. VIII-1927 15 straipsnio 1 dalies 5 punktą yra neteismingi administraciniams teismams⁵⁰.

Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas nurodo, kad skunde turi būti nurodytas pareiškėjo reikalavimas, o teismo sprendimas laikomas teisėtu, jei jis atsako į visus pareikštus pagrindinius reikalavimus. Tačiau įstatymų leidėjas nėra apibrėžęs teisės normomis situacijų, kai teismas išnagrinėja reikalavimus, kurie nebuvo pareikšti ir koks turėtų būti teismo teisinis elgsenos variantas skundžiamo sprendimo atžvilgiu⁵¹.

Taigi, darytina išvada, kad administraciniai teismai užtikrina, kad būtų įgyvendinta konstitucinė nuostata – valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, sprendžia ginčus tarp valstybės ir privataus asmens, priimamais sprendimais skatina valdymo institucijų

⁴⁹ LVAT 2007-03-13 nutartis byloje *Daugiabučio namo savininkų bendrijos „Banga“ v. Kretingos rajono savivaldybės administracijai*

⁵⁰ LVAT 2001-01-25 nutartis

⁵¹ LVAT 2007-03-01 sprendimas byloje *R.M.v.Valstybės apsaugos departamentas*

administracinių gebėjimų pažangą. Viešojo administravimo samprata prilyginama vykdomosios valdžios veiklai, jos gebėjimui savarankiškai priimti galutinius sprendimus, tenkinti interesus kaip tikslą ir kaip uždavinį, nepiktnaudžiauti suteiktomis galiomis. Na o vidaus administravimui priskiriama valstybės ir savivaldybių subjektų veikla, tačiau tik tokia, kuri užtikrina viešojo administravimo subjekto funkcionavimą. Viešojo administravimo institucijų pareigos ir galios atskirose valdymo srityse skiriasi savo turiniu, prigimtimi ir veiklos rūšimi. Asmeniui, siekiant įgyti ar įgyvendinti savo subjektines teises yra būtinas reikiamo viešojo administravimo subjekto sprendimas, kuris priimamas laikantis tam tikrų administravimo procedūrų. Teisminė gynyba administraciniame teisme apsiriboja piliečių teisių apsauga, nes teisinis santykis, iš kurio kylančios teisės ginamos, jau būna sukurtas viešojo administravimo subjekto aktais, taigi administracinis teismas gina interesus viešosios teisės srityje atsižvelgiant ne tik į subjekto veiklą, bet ir į teisinį santykį.

IV.2 Administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimas

Dar viena, ne ką aktualesnė problema yra administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo procedūra. Ši procedūra vyksta pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą 1985 metų. Administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėja pirmąja instancija ir bendrosios kompetencijos teismai ir administraciniai teismai. O apeliacinė instancija abiem atvejais yra Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Šios bylos sudaro apie du trečdalius visų administracinių teismų gaunamų skundų. Šios bylos lyg ir nėra ginčai viešojo ar vidaus administravimo srityje, tačiau priskiriamos administraciniams teismams. Subjektas, taikantis administracinę atsakomybę, neatsižvelgia į administracinės teisės pažeidėjo nuomonę., t.y., kol pažeidėjui nepaskirta administracinė nuobauda, asmuo neturi galimybės ginčyti administracinės poveikio priemonės teisėtumo. Kai kurie autoriai administracinių teisinių santykiams priskiria administracinio reagavimo ir asmens teisių apsaugos viešojo valdymo srityse santykius⁵².

Įgyvendindamos viešosios teisės normas valdžios institucijos turi teisę elgtis tik taip, kaip nustatyta įstatymų. Valdžios institucijoms nėra taikomas principas „galima

⁵² Andruškevičius A. Administracinės teisės reguliavimo dalyko sudėtis.//Teisė.2002.Nr 43. P.25.

elgtis taip, kaip nėra draudžiama įstatymų“. Nutarimų, kuriais yra paskirtos administracinės nuobaudos, vykdymo procesas yra detalai įstatymiškai reglamentuotas. Šiuo procesu, taikant valstybinę prievartą, yra ribojamos asmenų teisės, todėl valstybės institucijos teisėtai gali atlikti tik tokius veiksmus, kurie yra numatyti įstatymuose ir laikantis tų veiksmų atlikimo tvarkos. Nutarimų, kuriais yra paskirtos administracinės nuobaudos, vykdymo veiksmai, kurie nenumatyti įstatymuose arba atliekami pažeidžiant įstatymuose nustatytą tvarką, neturi asmeniui jo teises ribojančios teisinės reikšmės⁵³.

Kiti autoriai administracinės atsakomybės funkciją vertina kaip teisės taikymo teisėsaugos funkciją. Tai sietina su teisės pažeidimu, o administracinių teisės pažeidimų kodeksas numato daug viešojo administravimo subjektų, kurie nagrinėja administracinius teisės pažeidimus. Ir skiria nuobaudas. Todėl administracinės atsakomybės teisiniai santykiai priskirtini administracinės teisės jurisdikcijai. Nors Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2003 m. gruodžio 15 d. nutartimi pasisakė, kad tarp administracinės atsakomybės taikymo ir viešojo administravimo yra daug skirtumų, t.y. skiriasi subjektais, uždaviniais, principais, reglamentavimu, specifiniais institutais. Administracinių teisės pažeidimų bylos savo prigimtimi labai giningos su baudžiamaisiais nusižengimais, kartais iš tikrųjų nelengva jų net atskirti, tokį ryšį yra konstatavęs ir Konstitucinis teismas⁵⁴. Giningumas pasireiškia tokiais institutais, kaip kaltė, liudytojų ir nukentėjusiųjų apklausa, asmens sulaikymas, arešto taikymas. Administracinės atsakomybės taikymas yra baudžiamasis, represinis procesas, jo metu taikomos atitinkamos sankcijos ir teisinio santykio dalyviai verčiami paklusti nustatytai tvarkai.

Administracinių teisės pažeidimų bylose taikos administracinio poveikio priemonės negavus teismo leidimo, nes atsižvelgiant į visuomenės saugumo interesus reikia reaguoti labai greitai, tačiau atsižvelgiant į administracinio poveikio priemonių rūšis, jomis gali būti ribojamos esminės žmogaus teisės ir laisvės numatytos Konstitucijoje.

Dabar kyla daug diskusijų, ar administracinio poveikio priemonių taikymas apskritai yra viešojo administravimo veikla ir kas turėtų jas taikyti. Administracinių teisės

⁵³ LVAT 2004-10-12 nutartis *R.Uznevičiaus* byloje

⁵⁴ LR Konstitucinio Teismo 1997 m. lapkričio 13 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 50 str. atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai”.

pažeidimų kodeksas numato šias nuobaudas – įspėjimas, bauda, specialiosios teisės atėmimas, nušalinimas nuo darbo, daikto ar pajamų konfiskavimas, administracinis areštas. Daugumą jų skiria valstybinio valdymo pareigūnai ir tik nedidelė dalis tenka apylinkių teismų teisėjams. Beje naujoje Teisinės sistemos reformos metmenų redakcijoje⁵⁵ nurodyta, kad administracinių teisės pažeidimų bylos nagrinėtinos teismuose, tik neaišku kokiuose, ar visos bus perduotos administracinių teismų kompetencijai, ar atvirkščiai bendrosios kompetencijos teismams.

Taikant administracinę atsakomybę, koreguojamas teisę pažeidusio asmens elgesys, t.y. viena šalis turi teisę reikalauti, kita šalis privalo paklusti, taigi tas pats kaip ir baudžiamojoje teisėje, tik Administracinių teisės pažeidimų kodeksas, tiek specialieji įstatymai numato didelį skaičių institucijų, galinčių nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir taikyti nuobaudas, o baudžiamosiose bylose bausmes taiko tik teismas. Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas numato administracinio akto taikymą, o Administracinių teisės pažeidimų kodeksas - administracinio akto taikymo nuobaudos skyrimo formą. Todėl ar nereikėtų šių bylų priskirti tik bendrosios kompetencijos teismams, steigiant ten specializuotus administracinių teisės pažeidimų bylų skyrius šią problemą toliau aptarsiu šiek tiek plačiau.

IV.3 Norminių administracinių aktų teisėtumas

Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas nustato, kad administraciniai teismai gali spręsti valstybinių ir savivaldybių administravimo subjektų priimtų teisės aktų teisėtumo bylas, ne tik individualių, bet ir norminių. Tačiau šioje vietoje iškyla problema, kuriam teismui administraciniam ar konstituciniam turėtų būti priskirtai ši funkcija. Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas tiria įstatymų atitiktį Konstitucijai, o administracinis teismas tiria teisės normų atitiktį įstatymui. Taigi abiejų teismų funkcijos lyg ir panašios, abiem teismams priskirta įstatyminio teisėtumo funkcija, tačiau administracinis teismas tiria norminius administracinius teisės aktus, taigi vykdoma vykdomosios valdžios veiklos teisėtumo kontrolė.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų ir jų įgyvendinimo“ 1998 m. birželio 25 d. Nr. VIII-810 //Žin., 1998, Nr. 61.

Norminių administracinių aktų teisėtumo bylos yra ginčo dėl objektinės teisės bylos, kadangi ginčo objektas yra teisės norma, be to kontroliuojamas administracinis aktas ribojamas aukštesnės galios teisės akto teisėtumo patikrinimu, be to, ištyrus administracinio akto teisėtumo jau neberekės vėl kreiptis į teismą dėl to paties akto, nes iš teisės sistemos šalinami nekokybiški teisės aktai. Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas numato kelias administracinių teisės aktų teisėtumo patikrinimo rūšis – abstraktus prašymas ištirti norminio akto teisėtumą. Su pareiškimu į administracinę teismą prašant ištirti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą, turi teisę kreiptis Seimo nariai, Seimo kontrolieriai, vaiko teisių apsaugos kontrolierius, Valstybės kontrolės pareigūnai, apskričių viršininkai, bendrosios kompetencijos ir specializuoti teismai, taip pat prokurorai. Minėti subjektai taip pat turi teisę kreiptis į administracinę teismą su prašymu ištirti konkrečios visuomeninės organizacijos, bendrijos, politinės partijos, politinės organizacijos ar asociacijos priimto bendro pobūdžio akto teisėtumą. Kad būtų ištirta, ar savivaldybių administravimo subjekto priimtas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą, su pareiškimu į administracinę teismą turi teisę kreiptis ir savivaldybių veiklos priežiūrą vykdančios Vyriausybės atstovai. Antroji rūšis – prašymas susijęs su individualia byla. Bylą nagrinėjant administraciniame teisme ginčytinas akto galiojimas ir taikymas nenutraukiamas. Norminis administracinis aktas, tai aktas priimtas vykdant administravimo funkciją viešojo ar vidaus administravimo srityje, tai nėra individualūs teisės aktai ir ne vienkartinio taikymo aktai. Be to, administraciniai teismai nagrinėja tik galiojančių teisės aktų teisėtumą, dėl to svarbu tinkamai, ar ne tinkamai yra paskelbta norma. Tokiu atveju nėra tiriama, ar ginčijamo akto turinys atitinka įstatymui, teismas gali tokį administracinį aktą pripažinti neteisėtu dėl jo formos. Netekę galios norminiai aktai taip pat negali būti tiriami administraciniame teisme, tačiau iškyla problema, kai toks aktas yra dar taikomas kokiam nors subjektui.

Taigi Konstitucinis Teismas kontroliuoja įstatymų leidžiamąją valdžią, o administracinis teismas – vykdomąją valdžią.

2002 m. kovo 4 d. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nutartyje konstatavo, kad administracinio teismo kompetencija apima ir teisę vertinti norminių

administracinių aktų konstitucingumą. Pagal Konstituciją ir Konstitucinio Teismo įstatymą, tokia funkcija Konstituciniam teismui nepriskirtina, todėl gali atsirasti tokia situacija, kad administracinių aktų konstitucingumo nagrinėjimas nebus priskirtas jokiame teismui, o tokia padėtis negalima. Todėl Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas šią problemą išsprendė pasisakydamas, kad jis gali vertinti norminių administracinių aktų konstitucingumą.

Administracinis teismas tiria prašymus ar norminis administracinis aktas atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą. Nagrinėjant bylą nustatius, kad prašyme nurodytas aktas nėra norminis, teismas priima nutartį nutraukti bylą, kaip nepriskirtiną administracinių bylų kompetencijai.⁵⁶ Administracinis aktas – tai administravimo subjekto priimtas teisės aktas, vykdamas administravimo funkcijas. Vadinasi, vienas iš akto požymių yra administravimo funkcijų vykdymas.

⁵⁶ LVAT 2001-05-04 nutartis.

V. Administraciniai teismai kitose valstybėse

Žvelgiant į administracinių teismų sistemas Europos Sąjungos valstybėse narėse, galima drąsiai teigti, kad administraciniai teismai yra savarankiška, nepriklausoma teismų sistemos dalis.

Administracinių teismų įkūrimą Lietuvoje sąlygojo Europos Sąjunga, tai buvo viena iš sąlygų Lietuvai stojant į Europos Bendriją.

Administraciniai teismai įsteigti devyniolikoje iš dvidešimt septynių Europos Sąjungos valstybių narių, kurių trylikoje administraciniai teismai įsteigti visiškai atskirai nuo bendrosios kompetencijos teismų. Valstybėse, kuriose administracinė teismų sistema yra savarankiška, teisminės pakopų skaičius skiriasi nuo bendrosios kompetencijos teismų. Klasikinė, tripakopė administracinių teismų sistema yra Prancūzijoje, Vokietijoje, Graikijoje, Švedijoje ir Portugalijoje. Bulgarijoje, Lenkijoje, Suomijoje, Liuksemburge, Italijoje ir Lietuvoje įtvirtinta dvipakopė administracinių teismų sistema. Austrijoje ir Belgijoje yra vienintelis aukščiausiasis administracinis teismas, tačiau, iki patekimo į teismą, administraciniai ginčai šiose valstybėse nagrinėjami nepriklausomose kvaziteisminėse institucijose, vadinamose kolegijomis.⁵⁷

Dvipakopė teismų sistema istoriškai neseniai susiformavo. Liuksemburge ji susiformavo 1997 metais, o Bulgarijoje 2007 metais.

Dvipakopė administracinių teismų sistema pirmiausia pasižymi operatyvumu ir veiksmingumu. Be to, pažymėtina, kad administraciniai teismai neišnagrinėja ginčų iš esmės, jie tik patikrina norminių aktų teisėtumą. Nusprendę, kad aktas neatitinka teisės normų reikalavimų, administraciniai teismai skundžiamą aktą gali panaikinti, tačiau pačio ginčo iš esmės negali išspręsti.⁵⁸

⁵⁷ Ambrasaitė-Balynienė G. Administraciniai teismai Europos Sąjungos valstybėse narėse: lyginamieji aspektai. LVAT biuletenis Nr.3, 2007.

⁵⁸ Valančius V. Kai kurie bendrosios kompetencijos, konstitucinių ir administracinių teismų santykių aspektai // Jurisprudencija, 2004. Nr. 51(43).

Be to, administracinės bylos, prieš patekdamos į teismą, nagrinėjamos viešojo administravimo institucijose. Kodėl vienos valstybės pasirinko tradicinę triapakopę administracinių teismų sistemą, o kitos savarankišką dvipakopę, sunku pasakyti, neaišku pagal kokius kriterijus ar kokiais principais vadovaujantis tai buvo padaryta. Galima trumpai apžvelgti Čekijos, Lenkijos ir Suomijos administracinių teismų sistemas.

Lenkijos Aukščiausias administracinis teismas buvo įkurtas 1980 metais. Dar 1921 metų pirmojoje Lenkijos Respublikos Konstitucijoje buvo įtvirtinta atskira administracinių teismų sistema. Nuo 1980 metų i Administracinio proceso kodeksą įtrauktas administracinis procesas, o teisminė priežiūra priklausė Aukščiausiajam administraciniam teismui. Teismo kompetencija sistemiškai plėtėsi su naujų įstatymų priėmimu, t.y. Vietos savivaldos įstatymu, Bendrosios vyriausybės administracijos institucijų kompetencijos įstatymu. Nuo 1990 metų Administracinio proceso kodekse atsispindėjo daug naujovių, buvo įtvirtintas visuotinės teisminės gynybos principas ir visų administracinių aktų sprendimų kontrolė, atliekama Aukščiausiojo administracinio teismo, galimybė skusti vietos savivaldos institucijų sprendimus susijusius su viešuoju administravimu, teismas galėjo spręsti ginčus tarp teritorinių vietos savivaldos ir regioninių valstybės administravimo subjektų dėl kompetencijos. Vėliau Aukščiausiojo teismo kompetencijai buvo priskirtos bylos dėl vietos referendumo surengimo, dėl rinkimų komisijos narių sprendimų. Teismui priskirti skundai dėl bendruomenės institucijų, kurios nepaisydamos įstatymų savo veiksmais pažeidžia trečiųjų asmenų teises. Nuo 1995 metų įsigaliojo naujas Aukščiausiojo administracinio teismo įstatymas, kuris šį teismą padalino į skyrius. Kadangi bylų skaičius buvo labai didelis, pagal bylų specifiką buvo suformuotas bendrųjų administracinių bylų skyrius ir finansinių bei komercinių bylų skyrius. Aukščiausiasis administracinis teismas sprendė bylas dėl viešojo administravimo procedūrų metu priimtų sprendimų, turto arešto, ieškinio užtikrinimo priemonių, bylas dėl teisių ar pareigų, kylančių iš teisės nuostatų, vietos savivaldos sprendimų. Buvo išlaikytas administracinių institucijų savikontrolės principas. 2002 metais,

vykdant teismų reformą buvo priimti Administracinių teismų sistemos, Administracinio proceso ir pastarųjų įgyvendinimo įstatymai. Buvo sukurta nepriklausoma administracinių teismų sistema. Administracinių teismų sistema Lenkijoje sudaro 16 pirmosios instancijos teismų ir kasacinis teismas – Aukščiausiasis administracinis teismas, kuris padalintas į finansinių bylų skyrių, kuris nagrinėja bylas dėl mokestinių prievolių, komercinių bylų skyrių, nagrinėjanti ekonominės veiklos, intelektinės nuosavybės gynimo, biudžeto, vertybinių popierių, bankų, draudimo, muitų, kainų, tarifų klausimus ir bendrųjų administracinių bylų skyrių, kuris nagrinėjo bylas dėl statybų, nuosavybės, žemės ūkio, darbo, vietos savivaldos, rinkliavų klausimus. Aukščiausiasis administracinis teismas nagrinėja bylas dėl žemesnių administracinių teismų priimtų sprendimų, priima rezoliucijas teisės aiškinimo klausimais⁵⁹.

Čekijoje Aukščiausiasis teismas buvo įkurtas 2003 metais, įsigaliojus Administracinio proceso kodeksui. Administraciniai teismai suteikia fiziniams ir juridiniams asmenims viešųjų teisių apsaugą. Čekijos Respublikoje veikia septyniuose rajoniniuose teismuose specializuoti teismų skyriai ir Municipaliniame teisme Prahoje, kurie yra, kaip pirmosios instancijos teismai bei Aukščiausiasis administracinis teismą, kaip paskutinės instancijos teismas. Teismų užduotis užtikrinti valdžios organų sprendimų vieningumą ir teisėtumą. Aukščiausiasis teismas nagrinėja kasacinius skundus dėl žemesnės instancijos sprendimų Administracinių teismų kompetencijai priskiriami ginčai dėl administracinių aktų viešosios teisės srityje, t.y. ginčai dėl administracinio valdžios organo sprendimų, neveikimo, neteisėto įsikišimo, procedūrų nesilaikymo, dėl rinkimų registro tvarkymo, rinkimų teisėtumo, politinių partijų registravimo, ginčai dėl kompetencijos tarp savivaldos ar valdžios organų⁶⁰.

⁵⁹ Trzcinski J. Lenkijos Aukščiausiasis administracinis teismas. LVAT biuletenis.2007, Nr.2.

⁶⁰ Baxa J. Čekijos Respublikos Aukščiausiojo administracinio teismo istorijos apybraiža. LVAT biuletenis.2007, Nr.1.

Suomijoje Aukščiausiasis administracinis teismas įsteigtas 1918 metais. Apskričių administraciniai teismai veikė nuo 1955 metų iki 1999 metų, vėliau juos pakeitė naujieji regioniniai administraciniai teismai. Administraciniai teismai yra dviejų pakopų, taip pat gausu neteisminių įstaigų, kurių sprendimai ir yra skundžiami. Suomijoje yra du specializuoti teismai – Rinkos teismas, nagrinėjantis vartotojų teisių apsaugos bylas ir Draudimo teismas. Aukščiausiasis administracinis teismas kontroliuoja žemesnių instancijų teismų atliekamą teisingumo vykdymą, teikia siūlymus dėl įstatymų leidybos. Vienas svarbių principų – teisė apskusti visus administracinius sprendimus. Apeliacijos teisę administracinėse bylose sudaro paprastoji apeliacija, tačiau yra ir nepaprastoji apeliacija, kuri galima klaidoms ištaisyti jau įsiteisėjusiame sprendime. Bylas nagrinėja penkių narių kvorumas. Administracinės bylos dažniausiai nagrinėjamos rašytinio proceso tvarka, teismai patys iš šalių renka įrodymus ir faktinę medžiagą. Teismas sprendžia ir leidimus paduoti apeliacinį skundą, jei byla yra pavyzdžiui mokestinė. Na o jei byla labai svarbi, susijusi su aplinkos apsauga, tada apeliacijos teisė nėra ribota⁶¹.

Taigi, kaip matome užsienio šalių praktika parodo, kad administraciniai teismai yra savarankiški, nepriklausomi ir sudaro atskirą nuo bendrosios kompetencijos teismų sistemą. Ji šiek tiek skiriasi nuo mūsų administracinių teismų sistemos, tačiau tie skirtumai yra susiję su bylų skaičiumi. Čia eina kalba apie specializuotus administracinių bylų skyrius, tokie skyriai, manau aktualūs ir Lietuvoje, bent jau kalbant apie administracinių teisės pažeidimų bylas, atsižvelgiant į jų kiekį, toks administracinių teisės pažeidimų bylų skyrius nebloga išeitis. Taip pat labai įdomi yra apeliacijos ribojimo praktika, kadangi didžioji dalis ginčų kyla dėl jau priimtų viešojo administravimo institucijų sprendimų, t.y. ginčas jau buvo nagrinėtas ikiteismine tvarka, todėl manyčiau, ne visos bylos turėtų būti nagrinėjamos dar ir apeliacine tvarka.

⁶¹ Hallberg P. Suomijos administraciniai teismai. LVAT biuletenis. 2007, Nr.3.

VI. Administracinių teismų reformos problemos

Kaip matyti administraciniai teismai nagrinėja ginčus, kurių viena šalis yra viešojo administravimo institucija. Ilgą laiką buvo manoma, kad tokie teismai įkurti valstybės naudai, kad tokiuose teismuose niekada negalės laimėti fizinis ar privatus juridinis asmuo ir tuo labiau apginti savo interesų. Sklido nuomonė, kad bent jau per bylas bus papildytas valstybės biudžetas ir nėra ko tikėtis, kad teismas atleis nuo paskirtų baudų, delspinigių. Šalys, ateidavo į teismus iš anksto nusiteikusios pralaimėjimui, juk tam ir buvo įkurti šie teismai“. Tačiau tokia šalių nuomonė buvo įtakojama dar sovietiniais laikais nusistovėjusio požiūrio, kad su valdžia ginčytis negalima, kad prieš valdžią „nepašokinėsi“. Tokį visuomenės požiūrį formuoja žiniasklaida, iškelama į viešumą skandalingas bylas, ir visiškai nieko nepasisakydama apie teigiamus bylų išnagrinėjimo rezultatus. Toks jau žiniasklaidos darbas ir taip jie užsidirba duoną, tačiau nuo to kenčia visuomenė, nes didėja jos nepasitikėjimas teismais. Spauda, kaip pati pasivadynusi ketvirtąją valdžią vykdo atvirą teismų puolimą. Dar nepasibaigus kurios nors plačiai nuskambėjusios bylos teismo procesui, laikraščiuose sprendžiamas koks gi bus priimtas sprendimas, ar teisėtai paskirtos baudos. Priėmus nepalankų spaudai sprendimą teismai pradedami kaltinti neobjektyvumu, korupcija, pasirodo straipsniai apie teismų pirmininkų, ar teisėjų, nagrinėjusių bylą turtą, bandoma prisikasti ir prie giminaičių, viešai paskelbiama kas kokias pareigas užima, kas kokius turtus turi ir aišku visuomenė patiki tuo, kad ne teisėjas teismus, kuris išnagrinėjo bylą taikydamas įstatymus, o žiniasklaida, juodinanti teismų darbą.

Dar viena problema, tai didelė ir greita įstatymų kaita, jų netobulumas, kas sukėlė skeptišką požiūrį į įstatymus ir juos taikančias institucijas.

VI.1 Administracinių nuobaudų taikymo problema

Administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėja pirmąją instancija ir bendrosios kompetencijos teismai ir administraciniai teismai. O apeliacinė instancija abiem atvejais yra Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Šios bylos sudaro apie du trečdalius visų administracinių teismų gaunamų skundų. Kaip jau minėjau šios bylos labiau savo

pobūdžiu panašios į baudžiamąsias bylas, kurios yra nagrinėjamos bendrosios kompetencijos teismuose. Be to, situacija, kai pirmąją instanciją administracinio teisės pažeidimo bylas nagrinėja apylinkės teismai, o apeliacinė instancija patenka į Lietuvos Vyriausiąją administracinį teismą yra keistokai, nesuprantama, kodėl yra tuo metu apeinami apygardų administraciniai teismai. Jau dabar administracinių teisės pažeidimų bylų išnagrinėjimo terminai apeliacinės instancijos teisme siekia aštuonis – devynis mėnesius. O kaip gi su nuobaudų skyrimo terminais. Dažnai Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas gauna prašymus skirti greičiau bylas ne tik tokių institucijų, kaip darbo inspekcija, kuri motyvuoja tuos prašymus tuo, kad liks beprasmis nuobaudos paskyrimas, kadangi bus praleistas terminas jai paskirti, kol teismas išnagrinės bylą apeliacine tvarka, bet ir piliečiai, arba kitaip vadinami pažeidėjai, pavyzdžiui bylose, kur yra paskirta administracinė nuobauda už kelių eismo taisyklių pažeidimą ir skirtas teisių vairuoti transporto priemonę atėmimas, rašo prašymus kuo skubiau nutraukti apeliacinį procesą, kadangi administracinio teisės pažeidimo byla dar neišnagrinėta, o terminas, kuriam buvo atimta teisė vairuoti jau pasibaigęs, todėl tolimesnio bylos išnagrinėjimo nėra prasmės laukti, ir tokiu atveju tada lieka visai nesvarbu, ar nuobauda paskirta teisėtai, ar ne.

Nuo 2008 m. sausio 1 d. pasikeitus Administracinio teisės pažeidimų kodekso kai kurioms normoms, žymiai padaugėjo administracinių bylų skaičius teismuose, šis pakeitimas buvo susijęs su Administracinių teisės pažeidimų numatytu Administracinių teisės pažeidimų kodekso 126 str. 1-3 dalyse priskyrimu teismui. Protokolus už šiuos pažeidimus surašo įgalioti policijos pareigūnai. Kaltinimas turi būti suformuluotas aiškiai, surinkti visi įrodymai, užtikrintas traukiamo administracinės atsakomybės asmens teisių įgyvendinimas⁶². Administracinių teisės pažeidimų kodekso 225 str. numato, kad 126 str., 1-3 dalyje numatytus pažeidimus nagrinėja policija.

Administracinių teisės pažeidimų kodeksas numato, kad atsakomybė už šiame kodekse numatytus teisės pažeidimus atsiranda, jei šie pažeidimai savo pobūdžiu neužtraukia baudžiamosios atsakomybės, todėl tais atvejais, kai nustatoma, kad padarytas pažeidimas atitinka nusikaltimo sudėtį byla pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą nutrauktina ir perduodama institucijoms vykdančioms baudžiamąjį

⁶² LVAT nutartis byloje Nr.N-16-1673/2007.

persekiojimą⁶³. Taigi, kaip matome administracinis teisės pažeidimas savo pobūdžiu labai panašus į baudžiamąjį nusižengimą, ir kartais labai sunku atskirti, koks tai pažeidimas ir kas jį turėtų nagrinėti, kas turėtų rinkti įrodymus. Be to, pažeidėjas turi teisę, beje kaip ir nukentėjusysis administracinio teisės pažeidimo byloje naudotis teisine pagalba⁶⁴. Kai kurių pažeidimų padarymas, kaip ir baudžiamojoje atsakomybėje įpareigoja nustatyti teisės pažeidėjo kaltės formą per valinį ir intelektualinį momentą⁶⁵ (pavyzdžiui savavališkai iškirsti krūmai ir medžiai).

Administracinių teisės pažeidimų kodekso 284 str. 1 d. numato, kad policijos pareigūnas, nagrinėdamas administracinio teisės pažeidimo bylą privalo išsiaiškinti, ar buvo padarytas pažeidimas, ar asmuo kaltas padaręs pažeidimą, ar jis trauktinas administracinėn atsakomybės, ir įvertinęs visas aplinkybes. Tačiau traukiamas administracinėn atsakomybėn asmuo turi teisę susipažinti su bylos medžiaga, duoti paaiškinimus, teikti įrodymus, naudotis advokato pagalba ir byla turi būti nagrinėjama tokiam asmeniui dalyvaujant, arba, kai yra tinkamai pranešta apie bylos nagrinėjimą.

Teismas, gavęs tokią bylą, turi patikrinti priimto nutarimo teisėtumą ir pagrįstumą, turi patikrinti, ar nuobaudą skyres pareigūnas turėjo teisę ją skirti tos kategorijos byloje, ar nuobauda paskirta pagal įstatymus, ar buvo laikomasi nuobaudų skyrimo tvarkos. Administracinių teisės pažeidimų bylos yra susijusios su teisinių sankcijų taikymu. Šios nuobaudos kartais prilygsta bausmei, skiriamai už nusikaltimą ar baudžiamąjį nusižengimą. Teisėjai privalo aktyviai dalyvauti renkant įrodymus, nustatant visas bylai reikšmingas aplinkybes, objektyviai jas ištirti.. Dažnai byloje administracinėn atsakomybės traukiami asmenys įrodinėja, kad jie nepadarė pažeidimo, o tai padarė jų draugai, pažįstami, ar asmenys, žinantys jų vardą, pavardę, gimimo metus ir gyvenamąją vietą, kai kurie pateikia įrodymus, kad gyveno pažeidimo padarymo metu užsienyje.. Todėl labai svarbu įvertinti faktinius duomenis, ištirti galimus prieštaravimus, nuoseklumą, logiškumą, tik ištyrus visas aplinkybes, galima konstatuoti pažeidėjo kaltę. Administracinių teisės pažeidimų byloje turi būti laikomasi tų pačių principų, kurių laikomasi nagrinėjant baudžiamąsias bylas.⁶⁶ Kadangi administracinės nuobaudos savo

⁶³ LVAT 2002-01-25 nutartis byloje Nr. N-109/02

⁶⁴ LVAT 2002-04-25 nutartis byloje Nr. N-602/02

⁶⁵ LVAT 2004-07-15 nutartis byloje Nr. N-816-04

⁶⁶ LVAT 2004-03-24 nutarimas

griežtumu prilygsta kriminalinei bausmei, administracinėn atsakomybės traukiamam asmeniui turi būti suteikiamos tokios pat teisės kaip ir kaltinamajam baudžiamojoje byloje.

Administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens dalyvavimas nagrinėjant bylą pirmosios instancijos tvarka leidžia pašalinti visas klaidas, kurios buvo padarytos ikiteisminėje administracinės atsakomybės stadijoje⁶⁷.

Kadangi nuo 2008 m. sausio 1 d. dalis bylų perėjo bendrosios kompetencijos teismams (dėl Administracinių teisės pažeidimų kodekso 126 str. 1-3 dalyse numatytų pažeidimų) ir policijos pareigūnai jose negali surašyti nutarimo, o tai perėjo teismo kompetencijai dėl sankcijų griežtumo, tai visi apeliaciniai skundai iš bendrosios kompetencijos teismų, kurie neturi apeliacinių skundų priėmimo kompetencijos, pereina tiesiai į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą. Kadangi pagal įstatymus apeliacinių skundų priėmimo klausimas turi būti išspręstas per tris dienas nuo jo gavimo, o dar reikia atsižvelgti į bylas, kurios nagrinėjamos skubos tvarka, pavyzdžiui dėl užsienio piliečių sulaikymo, arba, kai asmuo skundžiasi dėl administracinės nuobaudos paskyrimo administraciniu areštu, o apeliacinis skundas gaunamas jau nuobaudos vykdymo laikotarpiu, tokie skundai turėtų būti nagrinėjami skubos tvarka, tačiau vėl gi pažeidžiant skundų eiliškumo, teisėtų lūkesčių principus.

Lietuvos vyriausiąjame administraciniame teisme per pirmuosius tris mėnesius gautos jau 2173 bylos, kai palyginus su 2007 metais, per visus metus buvo išnagrinėta 1755 bylos. Žymus bylų skaičiaus padidėjimas ryškiai matomas, kaip galima būtų išspręsti šią problemą, ar apylinkėse nagrinėjamos bylos turi patekti į administracinius teismus, taip pat galima būtų ir baudžiamąsias bylas pradėti nagrinėti administraciniuose teismuose, juk baudžiamosiose bylose kaltinimą palaikantis prokuroras taip pat atstovauja valstybės interesus. Galima būtų administracinių teisės pažeidimų bylas perduoti bendrosios kompetencijos teismams ir apeliacinė instancija būtų kaip ir baudžiamųjų bylų teritoriniai apygardų teismai. Juki r vienos ir kitos skiriamos tik taikydamos skirtingus įstatymus, tačiau Administracinių teisės pažeidimų kodeksas ne visada numato švelnesnes sankcijas už panašų pažeidimą nei baudžiamasis kodeksas.

⁶⁷ LVAT 2003-01-10 nutartis

Aišku mažinant Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo krūvį, susijusį su administracinių teisės pažeidimų bylomis, apeliacine instancija dėl apylinkių teismų priimtų sprendimų galėtų būti apygardos administraciniai teismai, nes pastaruoju metu jie kaip ir lieka apeinami. O priskyrus apygardos administraciniams teismams tokią funkciją, kaip apeliacinė instancija dėl administracinių teisės pažeidimų bylų, kuriose nutartys ar nutarimai priimti apylinkių teismuose, bylų ir darbo krūvis, būtų paskirstytas tolygiau, tuo labiau, kad apygardų administraciniai teismai nagrinėja tam tikrų administracinių teisės pažeidimų kategorijų bylas pirmąją instanciją ir dėl jų priimtų nutarimų apeliacinius skundus nagrinėja Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas.

Galima ir kita išeitis, jei jau pirmąją instanciją bylas nagrinėja bendrosios kompetencijos teismai, tai siejant administracinių teisės pažeidimų bylas su baudžiamaisiais nusižengimais ir apeliacine instancija šias bylas turėtų nagrinėti bendrosios kompetencijos teismai, gal tik steigiant atskirą administracinių teisės pažeidimų bylų skyrių. Taip būtų greičiau ir efektyviau nagrinėjamos tokio pobūdžio bylos, paskirstytas bylų krūvis tolygiai, nepažeistas operatyvumo principas.

VI.2 Kasacijos problema

Konstitucijos nuostatos pradėtos įgyvendinti tik Seimui 1999 m. sausio 14 d. priėmus Lietuvos Respublikos teismų įstatymą. Jo 9 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad „administracines bylas nagrinėja specializuoti administraciniai teismai, turintys šią sistemą“⁶⁸

a) apygardų administraciniai teismai (5) (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių);

b) Aukštesnysis administracinis teismas;

c) Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius".

Tos pačios Teismų įstatymo redakcijos 18-1 straipsnyje nustatyta, kad „administracinių teismų kompetenciją nustato Administracinių bylų teisenos įstatymas". Įgyvendinant šias normas priimtas Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo

⁶⁸ Lietuvos Respublikos teismų įstatymas 1994 m. gegužės 31 d. Nr. I-480// Žin., 1994, Nr. 46-851

įstatymas, kurio 1 straipsnyje ir 2 straipsnyje išvardyti visi penki apygardų administraciniai teismai ir kiti minėti administraciniai teismai. To paties įstatymo 6 straipsnyje nustatyta, kad administraciniai teismai pradeda veikti nuo 1999 m. gegužės 3 dienos.

Pažymėtina, kad kalbant apie administracinių teismų kompetenciją buvo du tiek pirmosios instancijos teismai (apygardų administraciniai teismai ir Aukštesnysis administracinis teismas), tiek apeliacinės instancijos teismai (Aukštesnysis administracinis teismas ir Apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius). Esant net dviem galutinėms apeliacinėms instancijoms, Apeliacinio teismo Administracinių bylų skyriui buvo ypač sudėtinga užtikrinti vienodos administracinių teismų praktikos formuotojo funkciją, kadangi apeliacine tvarka Aukštesniajame administraciniame teisme išnagrinėtos bylos jo net nepasiekdavo.

Aukščiausiasis administracinis teismas buvo bendrosios kompetencijos Apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius, o tai leidžia daryti išvadą, kad nebuvo baigtos specializuotų administracinių teismų sistemos. K. Lapinskas⁶⁹ tai įvardija daliniu (arba pusiniu) administracinės justicijos modeliu. Nevisiškai buvo įgyvendintos Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalies nuostatos ir Teisinės reformos metmenys; o reformos pradžią nulėmė reakcija į susiklosčiusią sudėtingą situaciją - didėjo bendrosios kompetencijos teismų darbo krūvis ir teisėjų specializacijos nagrinėjant administracinius ginčus poreikis.

Jau pirmieji administracinių teismų veiklos metai atskleidė teisinio reguliavimo trūkumų ir spragų, kurias K. Lapinskas¹⁷⁰ skirsto į keturias grupes:

Organizacinės (arba struktūrinės) problemos. Pagrindinė ta, kad neįsteigtas savarankiškas aukščiausios grandies administracinis teismas. Tai lėmė atotrūkį tarp pirmosios instancijos teismų ir Apeliacinio teismo Administracinių bylų skyriaus, dėl to nebuvo įmanoma efektyvi pirmosios instancijos administracinių teismų veiklos kontrolė ir buvo sunku užtikrinti vienodą administracinių teismų praktiką. Vienodą teismų praktiką apsunkino ir dekoncentralizuotas apeliacinis procesas.

Kompetencijos paskirstymo problemos - visų pirma, apeliacinę funkciją būtina sutelkti viename aukščiausiame teisme; antra, tik šiam teismui reikėtų priskirti norminių

⁶⁹ Lapinskas Kęstutis. M. Riomeris ir administracinė justicija Lietuvoje // Mykolas Riomeris ir šiandiena: Teminis straipsnių rinkinys / sud. Mindaugas Maksimaitis. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000. P. 31.

⁷⁰ Lapinskas Kęstutis. M. Riomeris ir administracinė justicija Lietuvoje // Mykolas Riomeris ir šiandiena: Teminis straipsnių rinkinys / sud. Mindaugas Maksimaitis. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000. P. 32-35

administracinių aktų, kuriuos priėmė centriniai valstybinio administravimo subjektai, teisėtumo bylas; trečia, atsižvelgiant į tai, kad administraciniame teisme nėra kasacinio proceso, tikslingumo labai būtų galima įvesti bent ribotos revizijos galimybę.

Procesinės veiklos tobulinimo problemos. Administraciniams teismams kildavo daug problemų vienu metu taikant ir ABTĮ, ir CPK, be to, tai sunkino vienodos praktikos formavimą.

Atskira problema - administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimas, kadangi nebuvo sureguliuotas bendras tokių bylų sprendimas.

Dėl šių priežasčių nedelsiant buvo imtasi priemonių rengti reikalingų įstatymų pataisas ir pasiryžta sukurti savarankiškų administracinių teismų sistemą. Nuo 2001 m. sausio 1 d. įsigaliojo 2000 m. rugsėjo 19 d. Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo 2, 3, 4, 5, 6 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. Šiuo įstatymu buvo sukurta nauja dvipakopė administracinių teismų sistema: panaikintas Aukštesnysis administracinis teismas ir Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius, palikti penki apygardų administraciniai teismai ir įsteigtas Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, veikiantis visoje valstybės teritorijoje. 2001 m. sausio 1 d. įsigaliojus naujoms ABTĮ ir Įstatymo dėl administracinių teismų įsteigimo redakcijoms buvo reorganizuota tik pusantrų metų gyvavusi administracinių teismų sistema ir įgyvendintas savarankiškos administracinės justicijos variantas su nepriklausomais nuo bendrosios kompetencijos teismų administraciniais teismais.

Nepriklausomos specializuotos administracinės justicijos buvimą ypač sustiprina naujos redakcijos Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas, kuris savo struktūra ir paskirtimi labai artimas savarankiškam administracinio proceso kodeksui, nes Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas 1 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad, nagrinėjant administracines bylas, Civilinio proceso kodeksas lieka jau tik pagalbinė priemonė („kai ABTĮ tiesiogiai nurodo“), o procesas administraciniame teisme vyksta pagal Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymo normas.

Šiuo reformos etapu buvo aiškiau išspręstas ir kompetencijos padalijimo administracinių teismų sistemos viduje klausimas. Bylas nagrinėti apeliacine tvarka buvo perduota išimtinai Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui. Taip pat šio teismo kompetencijai buvo perduota valstybės centrinių viešojo administravimo subjektų priimtų

norminių aktų kontrolės funkcija. Be to, mokestinių ginčų bylos iš Aukštesniojo administracinio teismo teritoriniu principu perduotos apygardų administraciniams teismams.

Instituciniu atžvilgiu administracinių teismų sistema tapo tobulesnė, tačiau funkcinio atžvilgiu savarankiškumas nebuvo galutinis, kadangi bendrosios kompetencijos teismai ir toliau pirmąją instanciją nagrinėja dalį administracinių teisės pažeidimų bylų, kurios apeliacine tvarka nagrinėjamos Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo.⁷¹

Taigi šie teismai jau skaičiuoja devintuosius savo veiklos metus. Devyneri metai nėra labai ilgas laikotarpis valstybės institucijai susiformuoti ir jos veiklai "įsibėgėti", tačiau tokia sukaktis įgalina apžvelgti tam tikras veiklos tendencijas ir įvertinti darbo rezultatus.

Dabar institucinė administracinių teismų reforma lyg jau yra baigta, nors 2003 metais Lietuva ėmėsi vidinio teismų sistemos vertinimo, peržiūrint bylų nagrinėjimo teismuose efektyvumą ir atitiktį konstituciniams ir pirmiausia EŽTK 6 straipsnio principams. Tam tikslui 2003 m. pradžioje buvo sudaryta Lietuvos Respublikos Seimo darbo grupė, kuri parengė išvadas „Dėl Lietuvos Respublikos teismų sistemos tobulinimo“. Administracinės justicijos srityje buvo svarstoma keletas galimų sprendimų: vėl įtraukti administracinius teismus į bendrosios kompetencijos teismų sistemą; išplėsti ikiteisminių administracinių komisijų veiklą, perduodant jų sprendimų kontrolę bendrosios kompetencijos teismams; panaikinti administracinių ginčų komisijas ir išplėsti administracinių teismų sistemą.

Teismų sistemų sujungimo šalininkai teigė, kad administraciniame procese būtina įvesti kasacinę instanciją, kuria būtų bendrosios kompetencijos Aukščiausiasis teismas. Tai suteiktų jų nuomone, žmogui didesnių teisingumo garantijų, kadangi dabartinis Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, kaip apeliacinė instancija, dar neturi tokio nepriklausomumo lygio kaip trečioji instancija. Tai leistų jų manymu, įgyvendinti veiksmingesnį žmogaus teisių apsaugos mechanizmą. Oponentų teigimu, esama sistema tinkamai vykdo jai iškeltus tikslus, o prieš imantis griauti esamą sistemą ir drastiškų pakeitimų, būtina iki galo įvertinti administracinių teismų efektyvumą. Išorės ekspertai pažymėjo, kad nesant akivaizdaus poreikio, kelti abejonių administracinių teismų sistemos nepriklausomumu būtų pavojinga, nes tai gali turėti neigiamą poveikį administracinės

⁷¹ Paužaitė – Kulvinskienė J. Administracinė justicija teorija ir praktika. Justitia. Vilnius. 2005 p 56-57.

justicijos galimybėms vykdyti efektyvią valdžios institucijų veiklos teisėtumo kontrolę. Be to, manytume, tai nesiderintų su teisinio stabilumo principu. Po plačių konsultacijų su mokslo institucijomis, teismais, vyriausybiniomis institucijomis ir tyrimų, Seimo darbo grupė patvirtino, jog teismų sistemos keitimas sukeltų nereikalingą neaiškumą ir nestabilumą teisminės valdžios sistemoje ir neprisidėtų prie efektyvesnės viešosios administracijos veiklos teisėtumo kontrolės ir žmogaus teisių apsaugos. Ji priėjo prie išvados², kad bendri savarankiškos administracinės justicijos pranašumai nusveria bet kokią didesnę jos struktūros keitimo poreikį.

Ginčai dėl pažeistos ar tariamai pažeistos teisės nagrinėjami ne tik administraciniame teisme, bet ir daugybėje ikiteisminio nagrinėjimo subjektų: viešojo administravimo institucijose, administracinių ginčų komisijose, Mokestinių ginčų komisijose. Savivaldybių taryboms suteikta teisė sudaryti savivaldybių visuomenines administracinių ginčų komisijas, gali būti sudaryta apskrities administracinių ginčų komisija. Minėtoms administracinių ginčų komisijoms priskirta teisė nagrinėti bylas dėl individualių administracinių teisės aktų, t.y. vienkartinio taikymo aktų, skirtų konkrečiam subjektui, teisėtumo, būtent ši aplinkybė pripažintina viena pagrindinių, lemiančių dviejų teismo instancijų administracinėse pakankamumą. Apygardų administraciniai teismai, nors ir veikia kaip pirmosios instancijos teismai, paprastai nėra pirmoji ginčą nagrinėjanti institucija ir faktinių bylos aplinkybių nustatymo požiūriu gali būti prilyginama apeliacinės instancijos teismams. Paskutiniu metu vis labiau diskutuotinas klausimas apie kasaciją administraciniuose teismuose. Kalbama, kad kasacija suteiks galimybę formuoti pagrindinę teismui priskirtą funkciją vienodos teismų praktikos formavimą, tačiau šią funkciją Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas jau atlieka. Apžvelkime Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išnagrinėtų bylų statistiką. 2004 metais teismas gavo 3577 administracines bylas, 3498 bylos išnagrinėtos. Administracinių teisės pažeidimų bylų išnagrinėta 1697, apeliaciniai skundai dėl apygardų administracinių sprendimų išnagrinėti 1023, atskirieji skundai – 570, bylos dėl norminių administracinių teisės aktų teisėtumo – 10, rinkimų bylų – 11, proceso atnaujinimai – 118.

2005 metais gauta 4961 administracinė byla, išnagrinėtos 3949 bylos. Administracinių teisės pažeidimų bylų išnagrinėta 1976, apeliaciniai skundai dėl apygardų administracinių sprendimų išnagrinėti 1181, atskirieji skundai – 472, bylos dėl

norminių administracinių teisės aktų teisėtumo – 4, rinkimų bylų – 11, proceso atnaujinimai – 152, prašymai atnaujinti terminą administracinėse bylose 85.

2006 metais išnagrinėta 5851 byla, tarp jų administracinių teisės pažeidimų bylų išnagrinėta 2167, apeliaciniai skundai dėl apygardų administracinių sprendimų išnagrinėti 2788, atskirieji skundai – 655, bylos dėl norminių administracinių teisės aktų teisėtumo – 5, proceso atnaujinimai – 1147, prašymai atnaujinti terminą administracinėse bylose 89.

2007 metais išnagrinėta 4690 byla, tarp jų administracinių teisės pažeidimų bylų išnagrinėta 1755, apeliaciniai skundai dėl apygardų administracinių sprendimų išnagrinėti 13538, atskirieji skundai – 772, bylos dėl norminių administracinių teisės aktų teisėtumo – 20, proceso atnaujinimai – 269, prašymai atnaujinti terminą administracinėse bylose 480, bylos dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos priimtų sprendimų – 41.⁷² Žvelgiant į šiuos skaičius, o teisėjų Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas turi tik 15, galima suprasti, kodėl teismai ne visada formuoja vienodą teismų praktiką. Daugelį bylų sudaro administracinių teisės pažeidimų bylos ir tik nedaug jų nagrinėjamos teisės aiškinimo ir taikymo aspektu. Be to labai didelis pirmosios instancijos teismo sprendimų pliktų nepakeistais skaičiais rodo, kad galbūt reiktų bandyti riboti apeliaciją.⁷³

Be to, rengiant Administracinio proceso kodekso projektą dėl administracinio bylų nagrinėjimo pakopų skaičiaus, galėtų būti įtvirtinta privaloma, išankstinė neteisminė administracinių bylų nagrinėjimo tvarka. Aišku pažymėtina ir tai, kad kol kas ikiteisminio ginčų nagrinėjimo forma pilnai pasinaudoti neįmanoma, nes realiai dirba tik Vyriausioji administracinių ginčų komisija. Vienais atvejais jau susiduriama su privaloma ikiteisminio nagrinėjimo tvarka, tai nustato ir Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 37 str., Muitinės kodekso 89 str., teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatymo 14 str. Kitais atvejais tokia tvarka alternatyvi - mokesčių administravimo įstatymo 145 str. 1d. Pavyzdžiui jau dabar mokestinius ginčus nagrinėja vietinis mokesčių administratorius, kurio priimti sprendimai skundžiami centriniam mokesčių administratoriui. Pastarojo sprendimai gali būti skundžiami mokestinių ginčų komisijai arba apygardos administraciniam teismui, na jau o teismo sprendimas apeliacine tvarka gali būti skundžiamas Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui.

⁷² Teismų informacinės sistemos LITEKO duomenys.

⁷³ Ambrasaitė G. Apeliacija administraciniame procese: teisė kreiptis į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą ribojimo galimybės//Jurisprudencija2006 Nr6(84).P.41-47.

Taigi keturios pakopos nagrinėja tą patį administracinį ginčą, kai tuo tarpu bendrosios kompetencijos teismuose yra tik trys pakopos įskaitant su kasacija. Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymo 153 str. numato prašymų dėl proceso atnaujinimo galimybę, kuri taip pat gali būti prilyginama kasacijai.

Svarstyta galimybė plėsti administracinių ginčų ikiteisminio nagrinėjimo institucijų kompetenciją, pirmiausia jų daugiau įsteigiant įvairių sričių ginčams nagrinėti, tokia ikiteisminė institucija surinktų įrodymus, visą faktinę medžiagą ir procesas teisme vyktų greičiau.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, kaip apeliacinės instancijos teismas tikrina pirmosios instancijos teismo priimto sprendimo teisėtumą ir pagrįstumą. Administraciniai teismai įkurti Lietuvoje kaip nepriklausoma teismų sistema, ir jei Lietuvos Aukščiausiasis Teismas kasacine tvarka nagrinės administracine bylas, bus pažeistas šios sistemos nepriklausomumas. Dar M. Romeris yra pasakęs, kad administraciniai teismai turi būti savarankiški, jo įsitikinimu, bendrosios kompetencijos teismams administracijos veiksmų teisėtumo kontrolė negalėtų būti pavesta. Administracinių teismų savarankiškumą lemia bylų specifika, tikslai, valstybinių institucijų teisinės padėties ypatumai, teisėjų specializacija.

Išvados

1. Šiuolaikinė administracinių teismų sistema remiasi 1992 metų Lietuvos Respublikos Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalimi, kurioje numatyta galimybė steigti specializuotus teismus. Administracinių teismų sistema Lietuvoje gana neseniai susiformavo ir yra nuolat kritikuojama. Pirmuoju etapu steigiant administracinius teismus 1999 -2000 metais jie buvo inkorporuoti į bendrosios kompetencijos teismų sistemą, o nuo 2001 metų įsteigta atskira, nepriklausoma administracinių teismų grandis su Lietuvos vyriausioju administraciniu teismu priešakyje. Pagrindinė administracinių teismų paskirtis – ginti teises nuo neteisėtų valdžios institucijų ir pareigūnų veiksmų bei sprendimų, spręsti ginčus tarp valstybės ir privataus asmens, priimamais sprendimais skatinti valdymo institucijų administracinių gebėjimų pažangą, prisidėti prie viešojo administravimo sistemos kūrimo, nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas. Apibendrinant, norėčiau pateikti keletą pasiūlymų teisės mokslui ir įstatymų leidėjui:

1. Įstatymų leidėjas turėtų tiksliau apibrėžti administracinių teismų kompetencijai priskirtinų ginčų nagrinėjimą. Viena iš pagrindinių administracinių teismų funkcijų yra teisminė viešojo administravimo sistemos kontrolė. Administracinis ginčas suprantamas, kaip asmens konfliktas su viešojo administravimo subjektais arba konfliktai tarp nepavaldžių vienas kitam viešojo administravimo subjektų. Vadinasi lemia ne veiklos, o subjekto statusas. Administraciniai teismai pasisakė, kad administracinio teismo kompetencija siejama su ginčais, kylančiais iš administracinių teisinių santykių. Šiuo metu nėra aiškiai suformuluoti administracinio ginčo kriterijai, todėl siūlytina įstatymų leidėjui Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatose aiškiau tai suformuluoti.

2. Įsteigus administracinius teismus iškilo bylų priskirtinumo administraciniam ar bendrosios kompetencijos teismui problema. Buvo įsteigta specialioji Ginčų teisingumo kolegija. Siekiant nuoseklumo praktikoje ir atsižvelgiant į tai, kad sprendimas priimamas balsų dauguma, o jei balsai pasiskirsto po lygiai, lemia kolegijos posėdžio pirmininko balsas, siūlytinas Teismų įstatymo pakeitimas, susijęs su pirmininkavimu kolegijos posėdžiams pakaitomis.

3. Kai administraciniai teismai nagrinėja tik norminių administracinių teisės aktų teisėtumą ir žemesnių poįstatyminių aktų konstitucingumą, t.y. vykdo tam tikrą vykdomosios valdžios kontrolę. Šiuo atveju administraciniai teismai, norėdami užtikrinti proceso operatyvumą ir kitus konstitucinius principus, turėtų turėti teisę patys išnagrinėti teisės akto teisėtumo klausimą, nesiejant jo su privalomumu kreiptis į Konstitucinį Teismą.

4. Administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimas apsunkina tikrąjį administracinių teismų įsteigimo tikslą. Jei šias bylas priskirsime viešojo administravimo teisiniam reguliavimui, tada tas pats pasakytina ir apie baudžiamąsias bylas. Administracinė atsakomybė, kuri labai savo pobūdžiu panaši į baudžiamąją atsakomybę, taikytina teisme. Pažeidėjas turi teisę teikti įrodymus, paaiškinimus, turėti gynėją. Todėl užtikrinant žmogaus teises ne pareigūnai turėtų taikyti administracinę atsakomybę, o teismas. Siūlyčiau, kad administracinių teisės pažeidimų bylas ir pirmąja instancija ir apeliacine nagrinėtų bendrosios kompetencijos teismai. Tačiau jei administracinių teisės pažeidimų bylas įstatymų leidėjas priskiria administracinių teismų kompetencijai, tai turėtų būti įsteigti atskiri specialūs skyriai administraciniuose teismuose, kurie nagrinėtų šias bylas.

5. Kadangi administraciniai teismai nagrinėja ginčus dėl viešojo administravimo institucijų priimtų administracinių aktų, t.y. visa faktinė bylos medžiaga jau surinkta ir dėl jos priimtas aktas, tai pirmosios instancijos administracinis teismas jau yra kaip apeliacinės instancijos kvaziteismas nagrinėjantis ginčą dėl pažeistų teisių. Manau, kad administraciniame procese turi būti įtvirtinta būtina visų administracinių ginčų ikiteisminė nagrinėjimo tvarka, išskyrus tuos, kuriuos reglamentuoja specialieji įstatymai. Šiuos ginčus nagrinėtų ikiteisminėse institucijose dirbantys specialistai, tai būtų lyg tam tikra savikontrolė, be to ikiteisminėms institucijoms turi būti suteikti įgaliojimai dėl taikaus ginčo išsprendimo būdo. Toks bylų nagrinėjimas būtų greitesnis, operatyvesnis ir efektyvesnis. Taip pat reiktų nustatyti apeliacinio skundo padavimo ribojimo galimybę, kadangi ginčas bus išnagrinėtas tikrai ne vienoje instancijoje iki apeliacinio skundo padavimo, todėl apeliacinis skundas turėtų būti paduodamas tik tam tikrais atvejais dėl teisės taikymo ir kasacija administraciniuose teismuose nebūtų aktuali.

Santrauka

Administracinių teismų sistema Lietuvoje gana neseniai susiformavo. Administraciniai teismai Lietuvoje įsteigti 1999 metais. Nuo 2001 metų administraciniai teismai sudaro savarankišką teismų sistemą. Iki administracinių teismų sistemos susikūrimo Lietuvoje visi teisiniai ginčai, taip pat ir kylantys iš administracinių teisinių santykių, buvo nagrinėjami bendrosios kompetencijos teismuose. Dabar Teisingumo kolegija sprendžia bylų priskirtinumo klausimą.

Administraciniai teismai nagrinėja ginčus viešojo administravimo srityje. Į administracinius teismus kreipiamasi, kai valdžios institucija ar pareigūnas, vykdydami jiems pavestas funkcijas arba neteisėtai jų nevykdydami, pažeidžia privataus asmens ar asmenų grupės teises.

Administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimas apsunkina tikrąjį administracinių teismų įsteigimo tikslą, todėl šios bylos turi būti nagrinėjamos bendrosios kompetencijos teisme, taip bus pilnai apgintos pagrindinės asmens, padariusio pažeidimą teisės.

Administraciniai teismai nagrinėja norminių administracinių teisės aktų teisėtumą, t.y. vykdo tam tikrą vykdomosios valdžios kontrolę.

Administracinių teismų sistema Lietuvos Respublikoje yra dvipakopė. Joje, skirtingai nuo bendrosios kompetencijos teismų nėra kasacijos instituto. Kaip matyti iš specializuotiems administraciniams teismams priskirtų funkcijų ir išnagrinėtų bylų statistikos, kasmet administracinių bylų skaičius vis didėja.

Administraciniai teismai formuoja vienodą teismų praktiką, taip jie siekia užtikrinti viešojo administravimo institucijų teisėtą veiklą bei prisideda prie viešojo administravimo sistemos kūrimo.

Administraciniai teismai formuoja visuomenės nuomonę apie viešojo administravimo įstaigų atsakomybę ir jų veiklos kontrolę. Šie teismai tampa itin reikšmingu administracinė teisės kūrėju, šios teisės spragų ir kitokių netobulumų taisytoju. Taigi čia svarbi tiek viešojo administravimo institucijų veikla, tiek žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimas šiose institucijose ir teisminėje gynyboje.

Summary

The reform of administrative courts in Lithuania

The system of administrative courts was formed in Lithuania not long ago. Administrative courts were established in Lithuania in the year 1999. Since the year 2001, the administrative courts were united into an independent system of courts. Before the establishment of the system of administrative courts in Lithuania, all legal disputes, including those arising from administrative legal relations were settled by courts of general competence. Now decisions on the classification of cases are passed by the Board of Justice.

Administrative courts examine disputes in the sphere of public administration. If a state institution or officer violates rights of a private person or a group of persons in course of fulfilling the functions entrusted to such an institution or officer or failure to fulfil them, the person or the group of person can apply to an administrative court.

Examination of cases related to violations of the administrative law aggravates the activities of administrative courts bound with the goal of their establishment, so such cases should be examined by courts of general competence that fully protect the principal rights of the person having committed the violation.

Administrative courts are engaged in examining a legitimacy of acts of administrative law, i.e. in controlling the activities of executive authorities to a certain extent.

The system of administrative courts in Lithuania is many-stage. In contradistinction to courts of general competence, it does not include an institute of cassation. As it may be seen from the functions attributed to specialized administrative courts and the statistics of the cases examined, the number of administrative cases increases annually.

Administrative courts form the uniform practice of courts; they strive to ensure lawful activities of institutions engaged in public administration and contribute to formation of a system of public administration.

Administrative courts form the public opinion on the responsibility of institutions engaged in public administration and controlling of their activities. These courts are turning into very important creators of administrative law and correctors of breaches and other imperfections of this law. So, both the activities of institutions engaged in public administration and ensuring of human rights and freedoms by the said institutions and legal defence are important.

Literatūra

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992m. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992, Nr. 33-104.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 118 straipsnio pakeitimo įstatymas. Žin., 2003, Nr. 32-1316.
3. Lietuvos Respublikos teismų įstatymo nauja redakcija. Žin., 2002, Nr. 17-649.
4. Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas. Žin., 1999, Nr. 13-309.
5. Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo 2, 3, 4, 5 ,6 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. Žin.,2000, Nr. 85-2567.
6. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Žin., 1999, Nr. 13-308;2000, Nr. 85-2568; 2002, Nr. 31-1125; 2003, Nr. 39-1765; 2004, Nr. 171-6320; 2006, Nr. 102-3957; 2007, Nr. 72-2830; 2007, Nr. 140-5758.
7. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Žin., 1999, Nr. 60-1945; 2002 Nr. 123-5557; 2003, Nr. 104-4637; 2006, Nr. 132-4990; 2007, Nr. 12-497.
8. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teisinės reformos metmenų“. Žin.,1993, Nr. 70-1311; 1998, Nr. 61-1736.
9. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalie pakeista protokolu Nr. 11, su papildomais protokolais Nr. 1,4,6 ir 7Vžin., 2000, Nr. 96-3016.

Mokslinė literatūra

1. Andriuškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Teisinės informacijos centras. Vilnius. 2004.
2. Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V., Pečkaitis J., Šenavičius A. Lietuvos teisės istorija. Vilnius: Justitia, 2002. Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A., ir kt. Lietuvos administracinė teisė. M. Römerio universitetas. 2005.
3. Daniel A. Bilak. Administracinė justicija Lietuvoje, Jungtinių Tautų Vystymo

- Programa. 2003 m.
4. Dvareckas S. Lietuvos teismai 1918 - 1940 m. Vilnius, 1997.
 5. Paužaitė - Kulvinskienė J. Administracinė justicija teorija ir praktika. Justitia. Vilnius.2005.
 6. Roizijus P. Lietuvos sprendimai 1563 m.2007 m.
 7. Römeris M. Administracinis teismas. Kaunas: Lietuvos universitetas. 1928.
 8. Römeris M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. Sud. Maksimaitis M. Vilnius: LTU, 1990.
 9. Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius. 2006.
 10. Ambrasaitė G.Apeliacija Lietuvos administraciniame procese: pagrindinės reformos kryptys//Jurisprudencija. 2006. Nr. 4(82), psl.13-20.
 11. Ambrasaitė-Balynienė G.Administraciniai teismai Europos Sąjungos valstybėse narėse:lyginamieji aspektai. LVAT biuletenis Nr.3, 2007.
 12. Andruškevičius A. Administracinės teisės reguliavimo dalyko sudėtis//Teisė. 2002. Nr 43. P.25.
 13. Baxa J. Čekijos Respublikos Aukščiausiojo administracinio teismo istorijos apybraiža. LVAT biuletenis.2007, Nr.1.
 14. Greičius V. Lietuvos Respublikos teismai: jų sistemos raida, problemos // Teisės problemos. 1998. Nr. 3-4.P. 9-19.
 15. Hallberg P.Suomijos administraciniai teismai. LVAT biuletenis.2007, Nr.3.
 16. Konferencijos „Lietuvos administraciniai teismai ir Europos teisė" 2005 m. sausio 7 d. medžiaga.
 17. Lapinskas Kęstutis. M. Riomeris ir administracinė justicija Lietuvoje // Mykolas Riomeris ir šiandiena: Teminis straipsnių rinkinys. / sud. Mindaugas Maksimaitis. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000.
 18. Mokslinė - praktinė konferencija „Teisinės sistemos reforma: teisėkūros problemos"//Teisės problemos. 2000. Nr. 2.
 19. Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje//Jurisprudencija. 2006 Nr. 5 (83), psl. 37-47.
 20. Pranevičienė B.Ombudsmeno ir administracinių teismų vaidmuo užtikrinant

- žmogaus teises į gerą viešąjį administravimą. Konferencijos medžiaga.
21. Trzcinski J. Lenkijos Aukščiausiasis administracinis teismas. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas biuletenis. 2007, Nr.2.
 22. Sauliūnas D. Lietuvos Respublikos teismams -80//Justitia. 1998. Nr. 6 P.4-8.
 23. Vaičaitis V.A., Jurčys P. Biurokratinė valstybės tarnybos ir centralizuoto viešojo valdymo samprata bei Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimo argumentavimo stilius//Justitia. 2005. Nr. 1(55). P.56-63.
 24. Vaičaitis V. A. Ką nusprendė ir ko nenusprendė Konstitucinis Teismas dirbančių pensininkų naudai//Justitia. 2003. Nr 1-2 (43-44). P. 53-61.
 25. Valančius V. Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos//Justitia. 2005. Nr. 3. P. 2-12.
 26. Valančius V., Norkus R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso//Jurisprudencija. 2006. Nr. 3(81). P. 91-98.
 27. Valančius V. Kai kurie bendrosios kompetencijos, konstitucinių ir administracinių teismų santykio aspektai//Jurisprudencija.2004. Nr.51 (43). P.70-79.
 28. Тарасов И. Т. Административная юстиция. Земство. 1882 No 18, p 4-7.
 29. Ивановский В. В. Учебник административного права. Казань. 1907. p.171-173.

Teismų praktika

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. lapkričio 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 50 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.
2. Administracinių teismų praktika I – X dalys. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2000 – 2007.
3. Lietuvos Aukščiausiojo teismo Civilinių bylų skyriaus 2000m. spalio 31 d. nutartis byloje Nr. 3K-7-989/2000.
4. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr.1 Vilnius. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2007.
5. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr.2 Vilnius. Lietuvos

- vyriausiasis administracinis teismas. 2007.
6. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr.3 Vilnius. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2008.
 7. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas .Metinis pranešimas.2004.
 8. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas .Metinis pranešimas.2005.
 9. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas .Metinis pranešimas.2006.
 10. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas .Metinis pranešimas.2007.
 11. LVAT 2001-01-25 nutartis.
 12. LVAT 2001-05-04 nutartis.
 13. LVAT 2002-01-25 nutartis byloje Nr. N-109/02
 14. LVAT 2002-04-25 nutartis byloje Nr. N-602/02
 15. LVAT 2004-10-12 nutartis *R. Uznevičiaus* byloje
 16. LVAT 2004-07-15 nutartis byloje Nr. N-816-04
 17. LVAT 2007-03-01 sprendimas byloje *R.M.v. Valstybės apsaugos departamentas*
 18. LVAT 2007-03-13 nutartis byloje Daugiabučio namo savininkų bendrijos „Banga“ v. Kretingos rajono savivaldybės administracijai.
 19. LVAT 2007-08-31 nutartis byloje Nr.N-16-1673/2007.
 20. Teisingumo kolegijos 2005 m. spalio 25 d. nutartis byloje *A.N. v. Vilniaus rajono savivaldybės administracija*.
 21. Teisingumo kolegijos 2005 m. spalio 6 d. nutartis byloje *S.Kv.Kauno Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnyba*.
 22. Teisingumo kolegijos 2006 m. birželio 13 d. nutartis byloje v. *švietimo ir mokslo ministerija,Nacionalinis egzaminų centras*.
 23. Teisingumo kolegijos 2004-05-06 nutartis byloje *M.M.ir A.L. v.Vilniaus apskrities viršininko administracija*.
 24. Teisingumo kolegijos 2004-12-13 nutartis byloje *G.B.v. Mažeikių rajono savivaldybės administracija*.
 25. Teisingumo kolegijos 2004-05-06 nutartis byloje *MM. ir A.L v Vilniaus apskrities viršininko administracija*.
 26. Teisingumo kolegijos 2004-09-07 nutartis byloje.*V.J. ir RJ v.Kauno miesto vyriausiojo policijos komisariato Panemunės policijos komisariatas; 2004-05-13*

- nutartis byloje *P.G.Kaišiadorių rajono Žemėtvarkos skyrius*
27. Teisingumo kolegijos 2004-06-22 nutartis byloje *S.S v. Lietuvos Respublikos valstybė.*
 28. Teisingumo kolegijos 2004-01-19 nutartis byloje *A. G. v. Žiegdrių psichiatrijos ligoninė.*
 29. Teisingumo kolegijos 2008-01-28 nutartis byloje *A.B. v. V.T. ir M.B.*
 30. Teisingumo kolegijos 2007-12-29 nutartis byloje *V. J. v. Valstybė, atstovaujama Švenčionių rajono policijos komisariato, Vyriausybės.*
 31. Teisingumo kolegijos 2005-12-23 nutartis byloje *M.L. v. Vilniaus apskrities viršininko administracija.*
 32. Teisingumo kolegijos 2008-03-26 nutartis byloje *UAB „ Vilnita " ir A.Šidlos IĮ v. VĮRC, VĮ RC Vilniaus filialas.*
 33. Teisingumo kolegijos 2000-04-06 nutartis.
 34. Teisingumo kolegijos 2007-07-02 nutartis byloje *L.D.v.Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento Kauno rajono priešgaisrinė gelbėjimo tarnyba.*
 35. Teisingumo kolegijos 2000 m. birželio 22 d. nutartis.
 36. Teisingumo kolegijos 1999 m. rugsėjo 9 d. nutartis.
 37. Teisingumo kolegijos 2001 m. lapkričio 19 d. nutartis.
 38. Administracinių teismų praktika Nr. 1, Vilnius LVAT, 2001.
 39. Teismų informacinės sistemos LITEKO duomenys.