

AUDRIAUS BAKAVECKO KNYGOS „ADMINISTRACINĖ TEISĖ: TEORIJA IR PRAKTIKA (I DALIS)“ RECENZIJA

Arvydas Andruškevičius

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros profesorius
socialinių mokslų (teisės) daktaras
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 236 61 75
El. paštas: andarvy@gmail.com

Lietuvos studentiją, teisės praktikų ir mokslininkų bendruomenę pasiekė Mykolo Romerio universiteto profesoriaus Audriaus Bakavecko parengtas vadovėlis „Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis“.

Kiekviena naujai pasirodžiusi sisteminio turinio studija savaime žadina smalsumą, kuris tuo didesnis, kai tyrimo objektas yra administracinė teisė – nepasizyminti kodifikacija ir daugeliu kitų atžvilgių mokslinei analizei itin nelengvai pasiduodanti Lietuvos teisės sistemos dalis. Ji bendrajame mokslo „aruode“ dar visai neseniai neturėjo beveik jokio indėlio: tik pastarąjį dešimtmetį buvo išleistos kelios šios teisės problematikai skirtos knygos. Kita vertus, pats ankstesnių administracinės teisės leidinių buvimo faktas suponuoja ir klausimus – ką originalaus, mokslą ir akademinę literatūrą reikšmingai papildančio ar koreguojančio turi naujoji studija, kitaip tariant, kiek teisės doktrina ir teisės pedagogikai galėtų būti vertingas knygos autoriaus triūsas.

Iš leidinio pratarmės aiškėja, kad administracinės teisės bendroji dalis bus aprašoma trijose knygose. Vien tai rodo autoriaus

ryžtą bendruosius šios teisės posistemio klausimus analizuoti itin išsamiai. Tą patvirtina ir recenzuojamoji knyga, kurios trijų skyrių medžiaga pateikiama daugiau nei pusėje tūkstančio puslapių. Be abejo, mokslinį ir akademinį vienos ar kitos studijos solidumą lemia ne jos apimtis, o tai, kokios kokybės žinios ten perteiktos. Šiuo atžvilgiu galima teigti, kad to, ką derėtų priskirti menkai reikšmingos informacijos kategorijai, naujojoje knygoje nėra: atvirkščiai, leidinyje ne tik pakankamai kruopščiai aptarta ir taktiškai koreguojama tai, kas administracinės teisės literatūroje jau buvo nagrinėta, pavyzdžiui, administracinės teisės principai, šios teisės funkcijos, administraciniai teisiniai santykiai, bet ir pabrėžiama administracinės teisės europinė globalizacija, dalis klausimų nušviečiami kontinentinės ir anglosaksų administracinės teisės lyginamosios analizės kontekste, originaliai aptariama šios teisės šakos metodologijos problematika ir kt.

Skaitytojo neturėtų klaidinti knygos titulavimas vadovėliu, t. y. studija, potencialiai gresiančia „sausu“ dogminiu administraci-

nės teisės „akademių tiesų“ perteikimu: autorius šito išvengia daugelį nagrinėjamų aktualių klausimų įtaigiai paryškindamas Konstitucinio Teismo ir ypač Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimų iliustracijomis. Be to, kaip minėta, leidinyje nemenkai dėmesio skiriama administracinės teisės mokslo „taikiniu“ jau buvusios problematikos korekcijoms. Įvertinant ypač šią aplinkybę, nebūtų klaidinga teigti, kad knyga turi ir monografinio tyrimo bruožų, nepaisant joje vietomis paliktos erdvės tolesnėms mokslininkų diskusijoms, pavyzdžiui, dėl administracinės teisės metodologijos (p. 172), termino „teisės šaltinis“ vartosenos pagrįstumo (p. 411), vadinamųjų administracinių sutarčių instituto išskyrimo (p. 427) ir kai kuriais kitais klausimais.

Vadovėlio, kaip minėta, trijuose skyriuose autoriaus siekta visas temas analizuoti kuo nuodugniau, šiuo tikslu tą ar kitą administracinės teisės klausimą matant įvairiu kampu kaip „daugiabriaunį“ teisės reiškinį. Antai, pavyzdžiui, administracinės teisės samprata „iškristalizuojama“ pasitelkiant šakos, bendrųjų principų, mokslo, studijų dalyko, apibrėžimų įvairovės, sąvokos, europeizacijos, viešosios teisės terminus (p. 18–51); šios teisės metodas, knygoje argumentuotai pakeistas *metodologijos* terminu, atskleidžiamas pasitelkus administracinės teisės metodologijos požymius, struktūrą, esmę ir sampratą (p. 157–172). Antrajame ir trečiajame knygos skyriuose nagrinėdamas atitinkamai administracinės teisės normas ir administracinius teisinius santykius autorius lygiai taip pat stengiasi šiuos klausimus tirti išsamiai, naudodamas *sistemas, elementų, stadijų, požymių, ypatumų, struktūros* terminiją.

Pasirinktoji knygos turinio komponavimo metodika leido būtinas teorines administracinės teisės mokslo žinias tvarkingai sistemaiškai sudėstyti tarsi į „akademinės lentynėles“, taip įrodant studijos titulavimo vadovėliu principinį tinkamumą.

Nagrinėjamos teisės šakos mokslinio pažinimo požiūriu bene sudėtingiausia atrodytų knygos pirmojo skyriaus *Administracinės teisės esmė ir paskirtis* tematika. Pirmiausia dėl savo pobūdžio daugelis čia gvildenamų klausimų pasižymi abstraktumu. Kitas veiksnys, lėmęs šio knygos skyriaus apimamų temų atskleidimo sudėtingumą, tačiau ir studijos mokslinį reikšmingumą – teisės literatūroje pateikiamų interpretacijų įvairovė administracinės teisės sampratos, principų, šios teisės dalyko, šakos sistemos ir kitais klausimais. Šis veiksnys, be abejo, nepaliko autoriui kito pasirinkimo tik pateikti individualų administracinės teisės esmės suvokimą. Taigi knygoje daugelis minėtų klausimų yra tarsi „išgryninami“ naujomis autoriaus išvalgomis. Tai ypač ryšku, pavyzdžiui, administracinės teisės principų temoje, kurioje tokių principų formulavimas ir skirstymas į bendruosius (konstitucinius ir Europos Sąjungos) ir specialiuosius teisės principus (p. 52–129) siejamas su norminiu viešojo valdymo santykių reguliavimu (čia nesigilinsime į knygoje vartojamo termino „norma-principas“ loginį tinkamumą). Panašiai galima pasakyti ir apie administracinės teisės sistemos klausimo atskleidimą – autorius pagrįstai šią teisės šaką identifikuoja kaip bendrą teisės reiškinį, apimančią tiek bendrąją ir specialiąją, tiek procesinę teisę. Knygos pirmajame skyriuje yra daugiau pozityviai vertintinų naujovių ar ankstesnius tyrimus

plėtojančių (jų rezultatus papildomai grindžiančių) samprotavimų.

Kaip jau minėta, kiekviena administracinės teisės tema autoriaus išgvildenta itin nuodugniai ir visapusiškai. Vis dėlto šio teisės reiškinių specifika, sudėtingumas ir dinamika net ir labai atidžiai rengtoje studijoje palieka erdvės papildomoms pastaboms.

Pirma, dabartinei administracinės teisės sampratai atskleisti, manytina, būtų pravertę ne tik pastarojo laikmečio, bet ir tarpukario bei sovietinio laikotarpio Lietuvos teisės mokslininkų suformuluoti šios teisės šakos apibrėžimai. Kaip žinoma, sesijinių teisės studijų studentai (anksčiau vadinti neakivaizdininkais) neturi galimybių to ar kito teisės dalyko žinių gilinti seminarų ar pratybų metu. Be to, dėl palyginti riboto administracinės teisės paskaitinių valandų laiko studijuojantiems šią teisę nėra kito kelio kaip tik ruošti savarankiškai, o tokiu atveju paprastai remiamasi naujausiais mokslo šaltiniais. Dėl to platesnis ankstesnės minėtų laikotarpių literatūros citavimas knygos autorių būtų įgalinęs labiau akcentuoti išryškinti dabarties Lietuvos administracinės teisės sampratos pozityviuosius pokyčius.

Galima teigti, kad, lyginant su jau esamais moksliniais tyrimais, naujajame vadovėlyje pasitelkus sisteminę analizę kur kas plačiau ir pakankamai nuodugniai aptariami daugelis reikšmingų administracinės teisės kūrybos ir veikimo principų (p. 52–129). Reikia pažymėti, kad tarp jų nerandama teisingumo ir protingumo imperatyvų. Kadangi statutinėje teisėje, tarkim, Lietuvos Respublikos civiliniame kodekse, teisingumas ir protingumas įvardijami kaip principai (1.5 straipsnio 2 ir 4 dalys), smal-

sesniam skaitytojui gali kilti minčių, kad minėtieji teisingumas ir protingumas administracinėje teisėje autoriaus laikomi ne šios teisės principais, o viso labo *kriterijais*, kaip tai įvardyta viešosios teisės aktuose, pavyzdžiui, Administracinių bylų teisenos įstatyme (4 straipsnio 6 dalis), ar tarkime, Administracinių teisės pažeidimų kodekse (30¹ str.). Tačiau štai administracinių teismų sprendimuose teisingumas ir protingumas minimi, be kita ko, ir kaip teisės principai, pavyzdžiui, administracinėse bylose Nr. A¹-335-2004, Nr. A⁵⁰²-2301/2011. Be to, teisingumo ir protingumo *principų* terminiją aptinkame ir paties vadovėlio antroje skyriuje (p. 338). Todėl bent dalinis *principo* ir *kriterijaus* terminų aptarimas minėtų teisingumo ir protingumo kategorijų atžvilgiu išties būtų buvęs pravartus kaip paaškinantis, kodėl šios kategorijos nepateko į knygoje nurodomų administracinės teisės principų „sąrašą“.

Kai kurių keblumų skaitytojui gali susidaryti gilinantis į administracinės teisės sistemos problematiką. Apskritai pabrėžtina, kad šiai administracinės teisės reiškinių „briaunai“, kaip ir daugeliui kitų šakos klausimų, vadovėlyje skiriama daugiau dėmesio nei iki šiol, būtent, aptariami įvairūs administracinės teisės sistemos modeliai, pateikiama autoriaus nuomonė apie šakos sistemos struktūrą, minėta, jungiančią bendrąją, specialiąją ir procesinę administracinės teisės dalis, galiausiai formuluojamas ir pats šakos sistemos apibrėžimas. Visiškai pagrįstai iš specialiosios administracinės teisės turinio yra pašalinami dabarties viešojo valdymo realijų nebeatspindintys, tačiau viename iš šiuolaikinių administracinės teisės mokslo leidinių kaž-

kodėl vis dar neužmiršti tokie sovietmečio planinės ekonomikos relikvai, pavyzdžiui, „materialinio-techninio aprūpinimo“ ar „prekybos“ valdymas. Vis dėlto kai kurių klausimų kelia vadovėlio autoriaus pateikti administracinės teisės bendrosios dalies konstrukcija – joje galima išvelgti tam tikrą dalinę mokslinių kategorijų „administracinė teisė kaip teisės šaka“ ir „administracinė teisė kaip mokslas“ sanklotą, nes į šią dalį, be kitų institutų, įkomponuota ir administracinės teisės samprata, funkcijos, dalykas, metodologija, taip pat sąveika su kitomis teisės šakomis. Tai diskutuotina. Jei administracinę teisę būtų galima traktuoti kaip kažkokį „vientisą“ teisės fenomeną, neskirstomą į „šakos“ ir „mokslo“ kategorijas, minėto klausimo nekiltų. O leidinyje administracinė teisė ir ją tiriantis mokslas pagrįstai nurodomi kaip nors ir susiję, bet netapatintini teisės reiškiniai (p. 27). Be to, pati administracinės teisės sistema autoriaus aiškinama klasikiniu būdu kaip susidedanti iš teisės normų, iš kurių formuojami administracinės teisės institutai, o visuma institutų ir sudaro administracinės teisės šaką (p. 176). Dėl šių priežasčių būtų buvę nuoseklu laikytis knygos 27 puslapyje pateikto teiginio, kad *administracinė teisė kaip mokslas* formuluoja ir teoriškai sistemina objektyvias žinias, mokslinius požiūrius, idėjas ir kitas teorines nuostatas apie administracinės teisės funkcijas, principus, dalyką, metodologiją ir kt., kitaip tariant, šių klausimų atskleidimas priskirtinas išimtinai teisės mokslo objektui. Tad vargu ar administracinės teisės sampratos, funkcijų, dalyko, metodologijos vieta yra administracinės teisės *kaip teisės šakos* (pozityvinės teisės) institutų grupėje, kaip tai plaukia iš knygos 177 puslapio teksto.

Akademinei jaunuomenei reikšminga plataus turinio pažintinė mokslinė informacija pateikiama ir knygos antrajame skyriuje, kuriame nagrinėjamos administracinės teisės normos. Jame dėstyti medžiagą logiškai pradedama administracinio teisinio reguliavimo kategorijos analize, šio reguliavimo sistemos svarbiausiomis priemonėmis pagrįstai nurodant norminius ir individualius administracinius teisės aktus. Aptardamas administracinio teisinio reguliavimo procesą autorius skiria sąvokas *administracinis teisinis reglamentavimas* ir *administracinis teisinis reguliavimas* – pastaroji aiškinama esanti platesnio turinio, apimanti įvairias šio proceso stadijas (p. 223–225). Išsamiai ir pakankamai preciziškai šiame knygos skyriuje nagrinėjami ir tokie klausimai: normos struktūra, normų klasifikavimas, normų (norminių teisės aktų) galiojimas (p. 226–394), skirta dėmesio administracinės teisės spragų įveikimo, šios teisės šakos šaltinių bei administracinės teisės normų sisteminimo problematikai (p. 395–432).

Skaitant aptariamąjį vadovėlio skyrių reikėtų atkreipti dėmesį, kad jame esama informacija vietomis gali iš dalies nebeatitikti to, kas nustatyta administracinės teisės aktuose, antai šiuo metu juose nebevertojamas nevyriausybinių organizacijų terminas, o, pavyzdžiui, Viešojo administravimo įstatyme yra įtvirtinti didesni bendrieji reikalavimai individualiam administraciniam teisės aktui, nei tai buvo ankstesnėje šio įstatymo redakcijoje (8 str. 1 dalies 1 punktas). Kita vertus, dėl tokio pobūdžio neatitikčių knygos autoriui vargu ar būtų galima priekaištauti: administracinė teisė, kaip jokia kita teisės sistemos dalis, patiria itin dažnų

pozityvaus reguliavimo pokyčių, dažnai įvykstančių baigiamojame vadovėlio, monografijos ar kitos studijos rengimo ar leidybos stadijoje. Kai kurių neesminių pastabų dėl šio knygos skyriaus galima pateikti nebent dėl atskirų formuluočių preciziškumo. Antai teiginys, kad egzistuoja atitinkama *administracinės teisės normų* (pažymėta – A. A.) juridinė hierarchija – konstitucinės normos, įstatymų normos ir normos, kurias tiesiogiai leidžia viešojo valdymo subjektai (p. 228), neturėtų sudaryti įspūdžio, kad „suplakamos“ konstitucinės (aukščiausiosios teisės) ir administracinės (ordinarinės, statutinės teisės) normos: čia reiktų remtis Lietuvos konstitucinės teisės mokslo doktrininiu teiginiu, kad „*viską, ką sukuria ir keičia įstatymų leidėjas, konkretindamas* (pažymėta – A. A.) *blanketines ar kitas Konstitucijos nuostatas* (pažymėta – A. A.) *viešojo bendrojo valstybinio būvio sutvirtinimo (institucionalizavimo) ar administravimo srityje*, atitinkamai apima terminai „valstybinė teisė“ ir „administracinė teisė“ (žr.: ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius, 2003, p. 76).

Trečiajame vadovėlio skyriuje pateikiama žinių apie administracinės teisės normų įgyvendinimo išraišką, iš esmės šios teisės veikimo rezultatą – administracinius teisinius santykius. Kaip ir administracinės teisės samprata bei administracinės teisės normos, šis klausimas yra „tradicinė“ (būtinai) administracinės teisės teorijos dalis. Aprašytas leidinio 433–457 puslapiuose, jis „akademinės“ informacijos kiekiu gerokai nusileidžia kitiems dviem knygos skyriams, tačiau tai nesunkiai paaiškinama: nei knygoje aptariamai administracinių teisinių santykių sąvokai, požymiams ir struktūrai, nei

šių santykių rūšims ir atsiradimo sąlygoms pagal žinių apimtį, taip pat dėl minėtų klausimų nušvietimo ankstesnėje teisės mokslo literatūroje nereikia tokio mokslinio įdirbio kaip teisės šakos sampratai ar pozityviniam teisės šakos turiniui atskleisti.

Administracinės teisės mokslinio pažinimo požiūriu šiame knygos skyriuje vienas iš aktualiausių yra administracinių teisinių santykių požymių klausimas. Teigiamai vertintina tai, kad šių požymių autorius neabsoliutina. Pavyzdžiui, toks moksle visuotinai pripažįstamas administracinės teisės bruožas kaip šios srities teisinių santykių kūrimas pagal formulę „valdžia-pavaldumas“ autoriaus pagrįstai nurodomas kaip turintis išimčių, būtent, administracinių teisinių santykių šalys gali būti lygios (p. 436). Tiesa, ši lygybė vadovėlyje tradiciškai iliustruojama tik viešojo administravimo subjektų sudaromomis sutartimis (susitarimais). Manytina, siekiant paryškinti dabarties Lietuvos administracinės teisės pobūdžio kokybinius pokyčius, minėto „valdžios-pavaldumo“ požymio sąlygiškumą buvo galima papildomai grįsti pasitelkiant ir vadinamųjų administracinių paslaugų institutą, įtvirtintą Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme (2 straipsnio 17 dalis, 5 straipsnio 3 dalis, 15 straipsnis). Juolab, kaip teisingai pažymi autorius vadovėlio 438 puslapyje, administraciniai teisiniai santykiai gali kilti ne tik viešojo administravimo subjektų (taigi „administracinės valdžios“ – A. A.) sprendimų pagrindu, bet ir fizinių ar juridinių asmenų iniciatyva (šiuo kontekstu prisimintinas ir knygoje aptartas bei autoriaus teigiamai vertintas vieno langelio principas kaip viešojo administravimo subjektų tei-

kiamų paslaugų komfortiškumą didinantis veiksnys [p. 126, 127]).

Šia recenzija nesiekta pateikti itin išsamaus mokslinio knygos vertinimo – laukia autoriaus žadėtos kitos dvi studijos, kurios leis susidaryti išsamesnį vaizdą apie dabarties Lietuvos administracinės teisės bendrosios dalies žinių visumą. Tačiau jau dabar galima konstatuoti, kad Audriaus Bakavecko parengtas pirmasis leidinys – įtaigus pasistūmėjimas Lietuvos administracinės teisės moksle ir reikšminga paspartis akademinėi jaunuomenei. Taip teigtina ne vien dėl minėto šios teisės teoriją koreguojančio, „akademiškai preciziško“ knygos turinio, taip pat neįmantrios ir todėl teisę studijuojantiems parankios lingvistinės vadovėlio stilistikos, bet ir dėl studijų programose administracinei teisei, deja, vis dar tenkan-

čio „podukros“ vaidmens: šiai teisei dėstyti skiriamos palyginti „skurdžios“ auditorinės valandos, negana to, jas įvairiu pretekstu siekiama ir „apkarpyti“. Kaip pagrįstai autoriaus teigiama, administracinę teisę greta konstitucinės, civilinės ir baudžiamosios teisės galima laikyti teisės sistemos centrine šaka, reguliuojančia didžiulę viešųjų (visuomeninių) santykių ir interesų grupę. Ši aplinkybė savo ruožtu lemia viešojo administravimo ir jo kontrolės institucijų gausą, taigi atitinkamai ir didėjančią viešosios teisės subtilybes išmanančių specialistų poreikį. Tad laukti knygynų lentynose ir teisės mokyklų bibliotekose pasirodant naujų administracinės teisės studijų yra itin smalsu, o profesoriui šiuo tikslu galima tik palinkėti neblėstančio kūrybinio ryžto ir tolesnės mokslinės sėkmės.

Įteikta 2013 m. sausio 9 d.

Priimta publikuoti 2013 m. sausio 17 d.