

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS**  
**TEISĖS FAKULTETAS**  
**ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA**

Barbara Kuzinevič  
Administracinės teisės studijų programa  
62401S109

**ADMINISTRACINĖS BYLOS PROCESO DALYVIŲ  
TEISINĖS PADĖTIES PROBLEMINIAI ASPEKTAI**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas -  
Lekt. R. Kalašnykas

Mokslinis konsultantas -  
doc. dr. A. Bakaveckas

VILNIUS, 2009

## TURINYS

<b>ĮVADAS</b> .....	4
<b>1. ADMINISTRACINIO PROCESO TEISĖ – VIEŠOJO INTERESO APSAUGOS SISTEMA</b>	
1.1. Administracinės bylos proceso dalyviai administracinio proceso koncepcijų aplinkoje .....	9
1.2. Administracinė justicija kaip įrankis administracinės bylos proceso dalyvių teisėms, laisvėms ir teisėtiems interesams užtikrinti.....	14
1.3. Administracinės bylos ginčo teisenoje: rūšys bei ypatumai.....	17
<b>2. ADMINISTRACINĖS BYLOS PROCESO DALYVIŲ INSTITUTO TEISINIAI BEI PROCESINIAI ASPEKTAI</b>	
2.1. Administracinės bylos proceso dalyvių teisinės padėties ypatumai.....	24
2.2. Administracinės bylos dalyviai ar administracinėje byloje dalyvaujantys asmenys.....	28
2.3. Ginčo administracinių bylų ir administracinių teisės pažeidimų bylų proceso dalyviai.....	32
<b>3. VEIKSNIAI, SĄLYGOJANTYS ADMINISTRACINĖS BYLOS PROCESO DALYVIŲ TEISINĘ PADĖTĮ</b>	
3.1. Teisės aktai, reglamentuojantys administracinės bylos proceso dalyvių teisinę padėtį, jų prieštaravimai ir spragos.....	38
3.2. Teismo vaidmuo administracinės bylos procese.....	45
3.2.1. Principo teismas vadovauja procesui įtaka administracinės bylos proceso dalyvių teisinei padėčiai.....	45
3.2.2. Teismo ir administracinės bylos proceso dalyvių bendradarbiavimas..	49
3.3. Administracinės bylos proceso dalyvių laisvos valios pasirinkti procesinę elgseną teisiniai apribojimai.....	51
<b>IŠVADOS</b> .....	60
<b>REKOMENDACIJOS</b> .....	62
<b>LITERATŪRA</b> .....	63
<b>ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS</b> .....	68
<b>SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA</b> .....	70
<b>SANTRAUKA ANGLŲ KALBA</b> .....	72

## **SANTRUMPOS**

Administracinių bylų teisenos įstatymas – ABTĮ

Administracinių teisės pažeidimų kodeksas – ATPK

Administracinio proceso kodeksas - APK

Baudžiamojo proceso kodeksas – BPK

Civilinio proceso kodeksas – CPK

Europos Sąjunga – ES

Lietuvos Respublikos Konstitucija - Konstitucija

Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas - LVAT

Teismų įstatymas - TĮ

Viešojo administravimo įstatymas – VAI

## IVADAS

### **Temos aktualumas**

Dar Mykolas Romeris yra pasakęs, kad „administracinis teismas – viena iš rimčiausių teisinės valstybės institucijų, kuria remiasi teisinė valstybė, nes be administracinio teismo teisinės valstybės nėra: yra tikrai policinė valstybė“<sup>1</sup>.

Administraciniame procese visais atvejais yra susiduriama su viešuoju interesu. Administracinės bylos baigtimi ir viešojo administravimo institucijų veiksmų teisėtumu yra suinteresuota visa visuomenė, todėl plačiausia prasme administracinės bylos proceso dalyviu yra kiekvienas visuomenės narys. Dėl šios priežasties procesinės normos, reglamentuojančios administracinės bylos procesą turi būti aiškios, ši procesą reguliuojančiuose įstatymuose neturėtų būti prieštaravimų bei spragų. Net esant tobulai įstatymų normai, netinkamas jos taikymas gali būti pagrindu panaikinti priimtą sprendimą, todėl tik tobulas procesas gali garantuoti, kad įstatymas bus tinkamai įgyvendintas, o viešasis interesas apsaugotas.

Nekyla jokių abejonių, kad aiškus, tinkamas administracinės bylos proceso dalyvių teisinės padėties reglamentavimas padeda užtikrinti administracinės bylos proceso ekonomiškumą, efektyvumą bei spartumą.

Darbas yra aktualus, nes iki šiol Lietuvoje nebuvo pakankamai nuodugniai nagrinėti administracinės bylos proceso dalyvių instituto teisinės padėties aspektai. Teisinėje literatūroje nėra skiriama pakankamai dėmesio šiai temai, trūksta mokslinės literatūros, ypač lietuvių kalba. Administracinio proceso problemos viename ar kitame kontekste buvo nagrinėjamos įvairiuose moksliniuose darbuose, tačiau administracinio proceso bylos dalyvių institutui Lietuvos teisės moksle buvo skiriama mažai dėmesio. Tema pradėta plačiau analizuoti tik nuo 2003 m., pradėjus rengti Administracinio proceso kodekso projektą (Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2003 m. sausio 23 d. įsakymu buvo sudaryta darbo grupė Administracinio proceso kodekso projektui parengti). Šiame darbe pirmą kartą išsamiau analizuojamas administracinės bylos proceso dalyvių institutas, šio instituto teisinio reglamentavimo ir praktinio taikymo problemos.

Rašant šį magistro baigiamąjį darbą buvo naudoti Lietuvos ir užsienio mokslininkų darbai, kuriuose įvairiais aspektais yra analizuojamos administracinio proceso, administracinės justicijos bei administracinės atsakomybės problemos.

---

<sup>1</sup> Mykolo Rōmerio mokslas apie valstybę: monografija /mokslinis redaktorius Mindaugas Maksimaitis. - Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas, 1997. – ISBN 9986-523-44-3

Administracinės teisės ir administracinio proceso teisės kaip savarankiškų teisės šakų egzistavimo problemą yra tyrinėjęs A. Andruškevičius<sup>2</sup>.

Administracinio proceso doktriną Lietuvoje tyrinėjo S. Šedbaras<sup>3</sup>, D. Žilinskas<sup>4</sup>, V. Valančius, R. Norkus<sup>5</sup>, D. Raižys<sup>6</sup>, užsienyje - J. M. Kozlov<sup>7</sup>, A. P. Korenev<sup>8</sup>, J. A. Dmitrijev<sup>9</sup>.

Administracinės justicijos realizavimo problemas tyrinėjo J. Paužaitė – Kulvinskienė<sup>10</sup>, V. Mikėlėnas<sup>11</sup>, B. Pranevičienė<sup>12</sup>, V. Valančius<sup>13</sup>, kitų šalių mokslininkai – Z. Cieślak<sup>14</sup>.

Administracinės atsakomybės bei administracinių sankcijų skyrimo procesą analizavo P. Petkevičius<sup>15</sup>, S. Šedbaras<sup>16</sup>, D. Urbonas<sup>17</sup>, K. Lapinskas<sup>18</sup>, kitų valstybių mokslininkai – S. N. Bočarov<sup>19</sup>, B. V. Rosinskij<sup>20</sup>.

---

<sup>2</sup> Andruškevičius A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai // Teisė, 2001, T.40, p.7-15. Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. - Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. – 271p. – ISBN 9955-557-41-9

<sup>3</sup> Šedbaras S. Kai kurių administracinio proceso vidinės struktūros elementų sampratos problemos // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: LTU, 2002, T.32 (24), p 41-53. – ISSN 1392-6195. Šedbaras S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai. Daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. – 242 p. Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje: monografija: Mykolo Romerio universitetas. - Vilnius: Justitia, 2006. – 269 p. – ISBN 9955-616-23-7

<sup>4</sup> Žilinskas D. Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai aspektai // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: LTU, 2000, T.17(9), p. 108-116. – ISSN 1392 6195. Žilinskas D. Ar lipsime į medį iš viršaus? // Justitia, 2000, Nr.1.

<sup>5</sup> Valančius V., Norkus R. Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos // Justitia. – Vilnius, 2005, Nr.3 (57), p. 2-12. – ISSN 1392-5709. Valančius V., Norkus R. Lietuvos administracinės ir baudžiamosios justicijos sąlyčio aspektai // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2006, T. 4 (82), p. 91-98. – ISSN 1392-6195

<sup>6</sup> Raižys D. Procesas pirmosios instancijos administraciniame teisme: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.

<sup>7</sup> Козлов Ю. М. Административное право : учебник. - Москва : Юристъ, 2001. - 319 p. - ISBN 5-7975-0197-X

<sup>8</sup> Корнев А. П. Административное право России: учебник. - Москва : Щит-М, 1997, Ч. 1. - 279 p. - ISBN 5-8006-0001-5

<sup>9</sup> Дмитриев Ю. А. [и др.] Административное право : учебник. - Москва : Эксмо, 2005. - 1007 p. - ISBN 5-699-09669-8

<sup>10</sup> Paužaitė – Kulvinskienė J. Administracinė justicija: teorija ir praktika. - Vilnius: Justitia, 2005. - 245 p. – ISBN 9955-616-16-4

<sup>11</sup> Mikėlėnas V. Administracinė justicija: praeitis, nūdienu ir perspektyvos // Teisė ir persitvarkymas. - Vilnius: Mintis, 1989, p. 71-83. – ISBN 5-417-02856-8. Mikėlėnas V. Civilinis procesas. Antrasis leidimas. - Vilnius: Justitia, 1997, D. 1. - 399 p. - D. 2. - 352 p. –9986-567-13-0, 9986-567-16-5. Mikėlėnienė D., Mikėlėnas V. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. – Vilnius: Justitia, 1999. – 279 p. – ISBN 9986-567-23-8

<sup>12</sup> Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje: monografija. - Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. - 195 p. – ISBN 9955-563-27-3. Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės ir administracinių ginčų nagrinėjimo sistemoje: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. – 191 p.

<sup>13</sup> Valančius V. Kai kurie bendrosios kompetencijos, konstitucinių ir administracinių teismų santykio aspektai // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004, T.51 (43), p. 70-79. – ISSN 1392-6195. Valančius V. Kodėl administracinis teismas turi būti aktyvus. Teisės į teisminę gynybą ir jos realizavimo praktiniai aspektai, tarptautinė mokslinė – praktinė konferencija. – Vilnius: Visus plenus, 2006, p. 165-176. – ISBN 9955-9904-0-6. Valančius V., Norkus R. Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos // Justitia. – Vilnius, 2005, Nr. 3 (57), p. 2-12. – ISSN 1392-5709. Valančius V., Norkus R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2006, T. 3 (81), p. 91-98. – ISSN 1392-6195. Valančius V., Norkus R. Lietuvos administracinės ir baudžiamosios justicijos sąlyčio aspektai // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2006, T. 4 (82), p. 91-98. – ISSN 1392-6195

<sup>14</sup> Cieślak Z. [et al.] Prawo administracyjne. - Warszawa : Wydaw. Prawnicze PWN, 2000. - 633 p. - ISBN 83-87558-64-8

Probleminis klausimas - naujame Administracinio proceso kodekse yra svarstoma galimybė Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatas sujungti į bendrą procedūrų grupę. Tuomet iškils dilema, kaip Administracinio proceso kodekse apjungti bendruosius ginčų administracinių bylų ir administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos principus. Administracinių teismų nagrinėjamų bylų įvairiapusiškumas lemia tai, kad skirtingų tipų administracinėse bylose sunku vadovautis tais pačiais proceso principais, o ir atskiri administracinio proceso principai yra įgyvendinami nevienoda apimtimi skirtingose administracinėse bylose.

Taigi, problema slypi tame, kad rengiamame Administracinio proceso kodekso projekte žadama reglamentuoti tiek administracinės bylos proceso dalyvių teisinę padėtį, tiek administracinių teisės pažeidimų bylos proceso dalyvių teisinę padėtį. Tuo tarpu šių administracinių bylų kategorijų skirtumai yra pernelyg akivaizdūs, o egzistuojančios teisinio reglamentavimo spragos ir neaiškumai - realūs. Neatskleidus šių bylų proceso dalyvių teisinio statuso bei teisinės padėties ypatumų, bus pažeisti daugelis administracinės teisės ir administracinio proceso principų.

**Tyrimo objektas** – administracinės bylos proceso dalyvių teisinę padėtį sąlygojantys veiksniai.

**Tyrimo dalykas** – administracinės bylos proceso dalyvių ir administracinių teisės pažeidimų bylos proceso dalyvių teisinę padėtį sąlygojančių veiksnių visuma.

**Tyrimo hipotezė** – administracinės bylos proceso dalyvių teisinę padėtį sąlygoja administracinio proceso teisinio reglamentavimo diskodifikavimas, aktyvaus teismo vaidmuo administraciniame procese ir administracinės bylos proceso dalyvių teisiniai apribojimai pasirinkti procesinę elgseną.

---

<sup>15</sup> Petkevičius P. Administracinė atsakomybė. - Vilnius: Justitia, 1996. – 111 p. – ISBN 9986-567-08-4. Petkevičius P. Administracinių teisės pažeidimo bylų teiseną: vadovėlis. - Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. – 220 p. – ISBN 9955-557-06-0

<sup>16</sup> Šedbaras S. Administracinė atsakomybė: vadovėlis, Mykolo Romerio universitetas. - Vilnius: Justitia, 2005. – 343 p. – ISBN 9986-567-94-7

<sup>17</sup> Urbonas D. Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. – 167 p.

<sup>18</sup> Lapinskas K. Tarybinė administracinė teisė : vadovėlis. - Vilnius : Mintis, 1980. - 472 p.

<sup>19</sup> Бочаров С. Н. [и др.] Административная юрисдикция : учебное пособие. - Москва : Щит-М, 2005. - 316 p. - ISBN 5-93004-195-4

<sup>20</sup> Россинский Б. В. Административное право : вопросы и ответы / учебное пособие. - Москва : ЮНИТИ, : Закон и право, 2000. - 416 p. - ISBN 5-238-00167. Россинский Б. В. Административное право : учебное пособие в схемах. - Москва : ЭЛИТ, 2004. - 330 p. - ISBN 5-902403-68-5

**Tyrimo tikslas** – nustatyti administracinės bylos proceso dalyvių teisinės padėties sąlygotumą nuo tam tikrų veiksnių ir ištirti, kaip, pasitelkus šiuos veiksnius, galima keisti teisinę padėtį taip, kad administracinės bylos procesas taptų kuo efektyvesnis, ekonomiškesnis ir spartesnis.

**Tyrimo uždaviniai:**

1. Aptarti vyraujančias administracinio proceso sampratas, atskleisti pagrindinių administracinio proceso teisės kategorijų esmę bei tarpusavio ryšius.

2. Apibrėžti administracinės bylos proceso dalyvių teisinę padėtį, išryškinti ginčo teisenos administracinės bylos proceso dalyvių ir administracinių teisės aktų pažeidimų bylos proceso dalyvių teisinės padėties ypatumus, ypač sutelkti dėmesį į šių dalyvių teisinės padėties skirtumus.

3. Nustatyti veiksnius, sąlygojančius administracinės bylos proceso dalyvių teisinę padėtį, ir ištirti šių veiksnių įtaką dalyvių teisei padėčiai.

**Tyrimo taikyti šie metodai:**

Tyrimo metu buvo naudojami tiek teoriniai, tiek empiriniai mokslinio tyrimo metodai.

Darbe plačiai naudojamas lyginimo metodas padėjo atskleisti atskirų administracinių bylų kategorijų proceso dalyvių instituto esmę, teisinę prigimtį ir ypatumus. Naudojant lyginimo metodą, atskiri Lietuvos administracinių bylų proceso dalyvių instituto aspektai buvo lyginami su analogiškais užsienio valstybių institutais.

Sisteminės analizės metodas buvo naudotas nagrinėjant administracinių bylų procesą, jo pagalba buvo analizuota administracinių bylų teisenos ir įvairių administracinių bylų rūšių vieta administracinio proceso sistemoje.

Analogijos metodo pagalba darbe yra konstruojami galimi teisinio reglamentavimo modeliai, užpildantys administracinės bylos proceso dalyvių teisinės padėties teisinio reguliavimo spragas pagal analogiško civilinio proceso ir baudžiamojo proceso teisinį reglamentavimą.

Analitinio – kritinio metodo naudojimas suteikė galimybę atskleisti administracinių bylų proceso teisinio reguliavimo trūkumus, suformuluoti galimus šių trūkumų pašalinimo būdus.

Remiantis lingvistiniu metodu, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso, Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso, Lietuvos Respublikos Baudžiamojo proceso kodekso ir kitų teisės aktų nuostatų bei mokslinėje literatūroje vartojamų sąvokų prasmė buvo aiškinama, analizuojant tekste vartojamų žodžių prasmę.

Loginis ir apibendrinimo metodai pasitelkti apibendrinti analizuotai teorinei ir praktinei mokslinio tyrimo medžiagai bei išvadoms formuluoti.

Dokumentų analizės metodo pagalba buvo tiriami Lietuvos Respublikos ir užsienio valstybių teisės aktai, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo, kitų nacionalinių teismų jurisprudencija.

Apibendrinimų ir išvadų teisingumui bei patikimumui didelę reikšmę turėjo kompleksinis šių metodų taikymas.

### **Darbo struktūra**

Darbas susideda iš 3 dalių ir išvadų. Darbas yra suskirstytas į dalis pagal nagrinėjamų klausimų pobūdį.

Pirmoje dalyje analizuojamos pagrindinės darbe naudojamos teorinės sąvokos, atskleidžiama jų tarpusavio priklausomybė, analizuojamos ir apibendrinamos įvairių mokslininkų nuomonės, aptariamas ir detalizuojamas tyrimo objektas.

Antroje dalyje apžvelgiamas administracinės bylos proceso dalyvių teisinis institutas: nagrinėjamos šių dalyvių teisės ir pareigos, analizuojami atskirų administracinių bylų proceso dalyvių teisinio statuso skirtumai bei panašumai.

Trečioje dalyje atskleidžiami veiksniai, sąlygojantys administracinės bylos proceso dalyvių teisinę padėtį, pateikiama šių veiksnių analizė bei išryškunami dalyvių teisinės padėties probleminiai aspektai.

Darbo pabaigoje pateikiamos išvados.



# 1. ADMINISTRACINIO PROCESO TEISĖ – VIEŠOJO INTERESO APSAUGOS SISTEMA

## 1.1. Administracinės bylos proceso dalyviai administracinio proceso koncepcijų aplinkoje

Administraciniame procese, kitaip nei civiliniame, visada susiduriama su poreikiu apsaugoti viešąjį interesą administracinėje byloje. Šis poreikis pasireiškia kaip administravimo subjektų veiklos teisėtumo užtikrinimas. Nors viešasis interesas yra daugiau socialinė negu teisinė kategorija, tačiau visuomenė yra suinteresuota, kad tiek materialioji, tiek proceso teisė būtų tinkamai taikoma.

Pats žodis „viešas“ nurodo, kad aptariamas interesas yra skiriamas visuomenei. Pasak Mackonio (2009), viešasis interesas reiškia visai visuomenei būdingą siekiamybę ir tikslą – jis apibūdina visuomenės viduje svarbius dalykus. Neabejotinai daug dalykų yra svarbūs visuomenei: gamtos apsauga, sveikatos apsauga, finansinis stabilumas, tačiau ne mažiau svarbi yra ir teisių bei įstatymo saugomų interesų apsauga. Kadangi viešojo intereso ar bendrojo gėrio sąvokos iki šiol nėra griežtai apibrėžta, tad, atsižvelgiant į valdančiosios grupės interesus, jai gali būti suteikiamas beveik bet koks turinys. Jokiam įstatyme nėra pateiktas viešojo intereso apibrėžimas, todėl šios sąvokos reikia ieškoti teismų praktikoje<sup>21</sup>.

Šiuo metu vis daugiau dėmesio yra skiriama viešojo intereso gynimo instituto teisinio reguliavimo problemoms spręsti – Seimui yra pateikti įstatymų projektai, kuriais siekiama tobulinti viešojo intereso gynimo institutą. Tarp šių projektų yra ir Lietuvos Respublikos viešojo intereso gynimo civiliniame ir administraciniame procese įstatymo projektas Nr. XP-1963<sup>22</sup>. Šiame dokumente yra daug teigiamų naujovių, tačiau netrūksta ir neigiamų pasiūlymų. Antai Krivka (2008) mano, kad jo pavadinimas neatitinka jo turinio, projekte įtvirtintos teisės normos nereglamentuoja civilinių ir administracinių procesinių santykių, kartojamos jau galiojančios teisės normos, pateikiami netikslūs viešojo intereso apibrėžimai ir kita.

Lietuvoje administracinės teisės ir atitinkamai administracinio proceso teisės doktrina nėra išplėta ir pasigendama jos nuoseklumo bei aiškumo, tačiau tai neužkerta autorei kelio apžvelgti vyraujančias administracinio proceso sampratas.

Procesas yra apibrėžiamas kaip tam tikrų nuoseklių veiksmų, kuriais siekiama tam tikro rezultato, visuma, kaip veiklos vykdymo tvarka. Bet koks teisinis procesas yra tam tikro subjekto veiklos teisinė

---

<sup>21</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarime pasisakė, kad „Viešuoju interesu laikytinas ne bet koks teisėtas asmens ar grupės asmenų interesas, o tik toks, kuris atspindi ir išreiškia pamatines visuomenės vertybes, kurias įtvirtina, saugo ir gina Konstitucija: visuomenės atvirumas ir darna, teisingumas, asmens teisės ir laisvės, teisės viešpatavimas ir kita.“

<sup>22</sup> [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_1?p\\_id=289608&p\\_query=&p\\_tr2=](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=289608&p_query=&p_tr2=) [žiūrėta 2009-10-25 ]

forma, kuria yra išnagrinėjama ir išsprendžiama konkreti teisinė byla. Pasak Šedbaro (2006), taip suprantamas procesas visais atvejais yra reglamentuojamas teisės normų<sup>23</sup>.

Mokslininkai nesutaria, ar administracinis proceso teisė yra administracinės teisės institutas, ar savarankiška teisės šaka. Pasak Andruškevičiaus (2004), kurį laiką jurisprudencija apie administracinio proceso teisę iš viso neužsiminė ir tokią padėtį iš dalies lėmė faktas, kad procesinių normų iš esmės buvo tik viename teisės akte – ATPK. Tačiau teisinio reguliavimo pokyčiai – ypač daugelio teisės aktų priėmimas – leido kalbėti apie administracinio proceso teisės atsiskyrimą. Autorės nuomone, administracinė teisė ir administracinio proceso teisė – tai savarankiškos, tačiau susijusios teisės šakų sistemos. Juk administracinės materialinės normos būtų tik deklaracijomis, jeigu jų neįgyvendintų procesinės teisės normos. Tuo labiau, kad teisės teorijoje nesiginčijama dėl civilinės teisės ir civilinio proceso teisės savarankiškumo arba dėl baudžiamosios teisės ir baudžiamojo proceso teisės savarankiškumo<sup>24</sup>. Autorė mano, kad abejonės kyla dėl to, kad administracinė teisė ir administracinis procesas egzistuoja palyginti neseniai, todėl mokslo doktrina nespėjo vystytis taip pat dinamiškai kaip administraciniai teisiniai santykiai. Išsamios ir nuoseklios administracinio proceso teisės doktrinos plėtojimo trūksta ir teismų praktikoje (ypač kalbant apie administracinės bylos proceso dalyvių institutą). Susiklosčiusią situaciją būtina taisyti, nes, nepaisant visuomeninių pokyčių, administracinė teisė turi būti dinamiška, o administracinės teisės normos negali atsilikti nuo tikrovėje susiklosčiusių visuomeninių santykių<sup>25</sup>. Autorė mano, kad administracinio proceso teisė – tai savarankiška teisės šaka, nepaisant to, kad ji yra metodologiškai neatsiejama nuo administracinės teisės.

Išskiriamos dvi administracinio proceso sampratos<sup>26</sup> – procesas siaurąja prasme, kuris yra suvokiamas kaip administracinė jurisdikcinė veikla, ir procesas plačiąja prasme, kuris yra suvokiamas kaip viešojo administravimo veikla ir administracinė jurisdikcinė<sup>27</sup> veikla.

---

<sup>23</sup> „Administracinė procesinė veikla yra reglamentuojama administracinės teisės normomis ir įgyvendinama per administracinius teisinius santykius. Todėl administracinis procesas, išeinantis už teisės normos ribų, kaip teisinė kategorija neegzistuoja.“ Šedbaras S. Administracinė atsakomybė: vadovėlis, Mykolo Romerio universitetas. - Vilnius: Justitia, 2005, p. 229.

<sup>24</sup> Štai Vaišvila be jokių dvejonų išskiria tiek baudžiamąją ir civilinę, tiek baudžiamojo ir civilinio proceso teises kaip savarankiškas teisės šakas. Tuo tarpu administracinio proceso teisę jis dar vadina administracine teise ir apibrėžia kaip tvarką, kuria teismai sprendžia administracinius ginčus, valstybės institucijos ir pareigūnai taiko konstitucinės, administracinės, finansų, žemės teisės normas. Vaišvila teigia, jog konkuruojant terminams administracinio proceso teisė ir administracinė teise, geriau vartoti administracinio proceso teisė, nes šis terminas yra platesnis už administracinę teiseną. A. Vaišvila, Teisės teorija, 2004, p. 340-341.

<sup>25</sup> „Kadangi visuomeninis gyvenimas nuolat kinta, visuomenė atsisako tam tikrų vertybių ir pakeičia jas kitomis, todėl turi būti užtikrinta ir administracinės teisės misijos kaita, kad ji neatsiliktų nuo tikrovės ir netaptų formali“. Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2006, T. 5 (83), p. 38.

<sup>26</sup> Administracinio proceso skirstymą į šias dvi rūšis galime rasti jau tarybinėje administracinėje teisėje - pasak Lapinsko (1980), išskiriamos dvi pagrindinės teisės normų taikymo kryptys: reguliatyvinė ir teisės apsaugos. Reguliatyvinė – tai pozityvi, kūrybiška veikla taikant teisės normas. Jas taikant sprendžiami konkretūs valdymo klausimai, realizuojamos piliečių ir kitų teisės subjektų teisės valdymo sferoje ir pan. Normų taikymas teisės apsaugos srityje – tai subjektyvinių teisių gynimas; ginčų,

Administracinės bylos proceso dalyviams įtakos turi ne tik procedūrinių ir procesinių normų priėmimas, bet ir šių normų tinkamas įgyvendinimas. Administracinės sistemos veiksmingumas dažniau sietinas su vykdoma procedūra, procesu, o ne su vykdymo metu taikoma norma - net esant tobulai įstatymų normai, netobulus jos taikymas gali būti pagrindu panaikinti priimtą sprendimą.

Kai kurie autoriai (Valančius, Norkus, Paužaitė Kulvinskienė) mano, kad aiškus skirstymas į procesines ir procedūrines normas turi racionalų pagrindą, nes leidžia atskirti teismo ir kitų proceso dalyvių veiklą ginant pažeistas ar ginčijamas subjektines teises ar įstatymo saugomus interesus nuo šių teisių įgyvendinimo, kol teisių pažeidimas dar nenustatytas. Toks suvokimas yra grindžiamas teisės taikymo skirstymu į pozityvųjų ir negatyvųjų taikymą<sup>28</sup>. Lygiagrečiai nacionalinio administracinio proceso moksle formuojasi ir kita nuomonė (Šedbaras, 2006), pagal kurią į administracinio proceso sampratą turėtų būti sujungiami tiek institucijų, įstaigų, pareigūnų veikla, skirta viešojo administravimo srityje kylantiems klausimams spręsti, tiek administracinių ginčų nagrinėjimas teisme ir ginčų ikiteisminio nagrinėjimo institucijose, tiek norminių administracinių aktų priėmimas. Toks proceso supratimas yra grindžiamas pozityvaus teisės taikymo viešojo administravimo institucijose reikšme ir svarba.

Tiek vienos, tiek kitos administracinio proceso sampratos šalininkai turi argumentų savo palaikomai pozicijai pagrįsti. Siaurosios sampratos šalininkai teigia, kad kitoks administracinio proceso suvokimas yra per platus ir dėl to gali kelti neaiškumą. Jų manymu, egzistuoja ryškūs ir nesuderinami skirtumai tarp subjektinės teisės įgyvendinimo ir šios teisės ginčijimo arba gynimo. Administracinio proceso dalyku jie laiko viešojo administravimo subjekto veiksmis sukurtą teisinį santykį, kuris jau egzistuoja, kai asmuo kreipiasi į kompetentingą instituciją su prašymu apginti pažeistą ar ginčijamą teisę. Paužaitė – Kulvinskienė mano, kad administracinis procesas plačiau prasme dubliuoja viešosios administracijos ir teisminės valdžios funkcijas bei neišryškina procedūrinės veiklos, kurią reglamentuoja administracinės procedūrinės normos, ir jurisdikcinės veiklos, reglamentuojamos administracinėmis procesinėmis normomis, skirtumų. Jei nėra administracinio ginčo – nėra ir administracinio proceso, o yra tik administraciniai procedūriniai teisiniai santykiai<sup>29</sup>. Tuo tarpu plačiosios administracinio proceso

---

kilusių valdymo srityje, sprendimas; valstybinės prievartos priemonių taikymas asmenims, pažeidusiems administracinės teisės normas.

<sup>27</sup> Autorė nori pabrėžti, kad šiame darbe administracinė jurisdikcija yra suprantama kaip atitinkamos institucijos turimi įgaliojimai spręsti teisės taikymo klausimus. Kadangi administracinė jurisdikcija teisės taikymo funkciją pripažįsta ne tik teismui, bet kartais viešojo administravimo institucijai, šiame darbe administracinė jurisdikcija bus nagrinėjama siaurai: tik kaip teismo turimi įgaliojimai.

<sup>28</sup> Teisės taikymas šiame darbe yra suprantamas kaip kompetentingų valstybės institucijų ar pareigūnų veikla, kuria padedama asmenims savo teismo lygmens teises paversti subjektinėmis, jas apginti pažeidimo atveju, arba veikla, kuria yra siaurinamos, likviduojamos asmens subjektinės teisės, šiam atsisakius vykdyti pareigas, kuriomis jis privalėjo legalizuoti visuomenėje naudojamą savo teisėmis. Vaišvila A., Vilnius : Justitia, 2004, p. 384.

<sup>29</sup> Paužaitė – Kulvinskienė J. Administracinė justicija: teorija ir praktika, Vilnius: Justitia, 2005, p. 35.

sampratos šalininkai teigia, kad administracinio proceso pradžia yra pirminis asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą – juk neretai įstatymų leidėjo tikslo iš viso neįmanoma pasiekti be tam tikro kompetentingo subjekto oficialaus sprendimo. Jų nuomone, turi būti išsami ir aiški teisės taikymo tvarka. Jeigu šios tvarkos yra nesilaikoma arba jos apskritai nėra, tuomet atsiranda galimybė pažeisti asmens teisę ar įstatymo saugomą interesą. Todėl negalima administracinio proceso suvokti vien kaip negatyvaus teisės taikymo proceso – taip būtų nepagrįstai susiaurinama teisinio proceso sąvoka.

Siaurosios sampratos šalininkų manymu, neskiriant materialinės teisės įgyvendinimo nuo jos gynimo teisme, proceso teisė neturėtų reglamentavimo dalyko ir apskritai netektų prasmės. Be to, jie teigia, kad jų priešininkai patys netiesiogiai pripažįsta šį požiūrį, kad teisiniai santykiai, susiklostantys įgyvendinant teisę, ir teisiniai santykiai, susiklostantys ginčijant arba ginant šią teisę, iš esmės skiriasi, todėl plačiai suvokiamą administracinį procesą skirsto į daug skirtingų rūšių<sup>30</sup>. Tuo tarpu Šedbaras (2006) teigia, kad administracinio proceso skirstymas tik į administracinę procedūrą ir administracinę jurisdikciją yra per daug šabloniškas ir per siauras. Administracinis procesas šio autoriaus teigimu – tai kompetentingų valstybės institucijų, įstaigų, pareigūnų ar valstybės tarnautojų, turinčių valdžios įgaliojimų, veikla, atliekama teisės normų reglamentuota teisine forma, skirta spręsti viešojo administravimo srityje<sup>31</sup> kylantiems klausimams, kurios metu taikomos teisės normos, o priimti sprendimai sukelia asmenims konkrečius teisinius padarinius.

Dauguma Rusijos mokslininkų (Rosinskij, 2004), kalbėdami apie administracinę teisę, skiria dėmesio administracinės atsakomybės instituto analizei ir atitinkamai administracinių teisės pažeidimų byloms. Tačiau netrūksta užsienio mokslininkų, pripažįstančių tiek siaurąją, tiek plačiąją administracinio proceso koncepciją. Kozlov (2001) administracinį procesą supranta kaip vykdomosios valdžios valdingų įgaliojimų realizavimą siekiant užtikrinti administracinės teisės normų nustatytos tvarkos laikymąsi, tuo pačiu taikant sankcijas, numatytas šiose normose. Autorius pripažįsta, kad dažniausiai procesas yra suvokiamas kaip teisminių institucijų veikla nagrinėjant ir sprendžiant individualias baudžiamąsias ir civilines bylas, todėl nieko keista, kad proceso turinys yra susiaurinamas iki teisminės jurisdikcijos. Tačiau valstybinio valdymo prigimtis – pozityvaus pobūdžio užduočių vykdymas, todėl autorius išskiria dvi administracinio proceso sampratas: administracinį procesą kaip valstybinę vykdomąją veiklą

---

<sup>30</sup> Pasak Šedbaro (2006), iš visų valstybės valdymo srityje atliekamų procesinių veiksmų išskirtinos šios administracinio proceso rūšys: administracinių norminių teisės aktų priėmimas, administracinės atsakomybės ir kitų administracinės prievartos priemonių taikymas, administracinių ginčų nagrinėjimas ir bendrasis administracinis procesas, į kurį įeina pozityvaus pobūdžio administracinių teisės taikymo aktų rengimo ir priėmimo, administracinių sutarčių sudarymo, viešojo administravimo institucijų atliekamų priežiūros ir kontrolės bei kitų viešojo administravimo veiksmų atlikimo tvarka.

<sup>31</sup> Šiame darbe bus vartojama sąvoka „viešasis administravimas“, nors kai kurie autoriai (Andruškevičius, Bakaveckas) bando pagrįsti jos netikslumą ir siūlo naudoti sąvoką „viešasis valdymas“. Viešasis administravimas, pagal Viešojo administravimo įstatymo 3 str., apima administracinį reglamentavimą, vidaus administravimą bei viešųjų paslaugų teikimą.

(administracinė procedūrinė veikla) ir kaip veiklą, taikant sankcijas, kitaip tariant kaip administracinę teisminę veiklą (administracinė jurisdikcinė veikla). Abiejų administracinio proceso sampratų pagrindą sudaro individualios bylos, ir nuo šių bylų pobūdžio tiesiogiai priklauso, ar bus taikoma dispozicijoje numatyta taisyklė (procedūra), ar sankcija (jurisdikcija). Autorius pripažįsta, kad vis dar trūksta argumentų norint administracinį procesą suvokti plačiąja prasme ir pagrindinė to priežastis – neišsamus, kupinas prieštaravimų teisinis reglamentavimas.

Pasak Korenev (1997), administracinis procesas turi didelę reikšmę valdymo teisėtumui užtikrinti, kadangi tik besilaikant tam tikros nustatytos tvarkos galima užtikrinti administracinės teisės materialinių normų įgyvendinimą. Šis autorius mano, kad administracinio proceso išskirtinumą sudaro tai, jog jis apima nepaprastai platų visuomeninių santykių ratą, turi labai sudėtingą struktūrą bei yra reglamentuojamas daugybės teisės aktų. Autorius pažymi, kad administracinis procesas susideda iš kelių dalių, o pagrindas skirstyti į rūšis – tai individualios bylos pobūdis.

Dmitrijev, Evtejeva ir Petrov (2005) administracinį procesą apibrėžia kaip viešojo administravimo subjektų veiklą, kurios metu yra taikomos procedūros siekiant įgyvendinti materialines administracinės teisės normas. Administracinis procesas yra ypatingas tuo, kad jame yra didelė dalis pozityvaus teisės taikymo, kuris yra neišvengiamas viešojo administravimo subjektams vykdant savo funkcijas bei asmenims besikreipiant su prašymais įgyvendinti jų subjektines teises. Autoriai daro išvadą, kad reikia kalbėti ne apie du skirtingus administracinius procesus, o apie vieną administracinį procesą, kuris susideda iš dviejų dalių – viena dalis yra procedūrinė (joje vyrauja pozityvusis teisės taikymas), o kita – jurisdikcinė (joje vyrauja negatyvusis teisės taikymas). Taip pat autoriai mano, kad nepaisant proceso teisenų skirtumų, visose galima taikyti tuos pačius bendruosius administracinio proceso principus: teisėtumo, lygiateisiškumo, siekio nustatyti tiesą ir kitus. Proceso suvokimas plačiąja prasme padeda išsaugoti jo paskirtį – padėti įgyvendinti ne tik apsauginę, represinę valstybines funkcijas, bet ir reguliacinę, kas yra nepaprastai aktualu viešajame administravime.

Lenkų mokslininkai (Cieślak, Lang, 2000) procesinius santykius apibrėžia kaip procedūrinius santykius, kurie susiklosto viešojo administravimo srityje padedant asmeniui įgyvendinti jo subjektines teises, arba jurisdikcinius teisinius santykius, susiklostančius esant ginčui dėl teisės ar taikant prievartos priemones.

Kiti Lietuvos autoriai, pavyzdžiui, Žilinskas (2000), mano, kad administracinis procesas turi būti suvokiamas kaip administracinių procedūrų visuma arba kaip tam tikrų procesinių teisės normų sistema. Pasak Petkevičiaus (2003), administracinis procesas yra įstatymų nustatyta bei reguliuojama veikla, skirta tam tikrų rūšių administracinėms byloms nagrinėti.

Autorė, išnagrinėjusi skirtingų mokslininkų nuomones, teigia, kad iš esmės požiūris į administracinį procesą priklauso nuo teisinio proceso suvokimo – plačiąja prasme bet kokia teisinė veikla gali būti atliekama procesine forma, tuo tarpu siaurąja prasme teisinis procesas yra tapatinamas su teisminiu procesu. Tačiau „Teismo proceso negalima suvokti tik kaip grynai teisinių problemų sprendimo būdo. Jis yra daug sudėtingesnis – tai vienintelio teisingo sprendimo iš kelių galimų teisinių, moralinių, politinių ir kitokių sprendimų paieška<sup>32</sup>“.

Nepaisant to, kad šiame darbe bus nagrinėjama administracinės bylos proceso dalyvių teisinė padėtis nagrinėjant ginčo teisenos administracines bylas administraciniuose teismuose, autorė palaiko nuomonę, kad administracinis procesas tai yra ne tik ginčų nagrinėjimas, bet ir apskritai visi teisiniai santykiai, susiklostantys viešojo administravimo subjektams įgyvendinant įstatymus ir kitus teisės aktus. Tokia autorės pozicija yra grindžiama tuo, kad dažniausiai asmuo susiduria su administraciniu procesu (plačiąja prasme) kasdienėje veikloje, besikreipdamas į įvairias institucijas ir pareigūnus, prašydamas padėti įgyvendinti savo subjektines teises, tad administracinio proceso negalima susiaurinti iki negatyvaus teisės taikymo.

## **1.2. Administracinė justicija kaip įrankis administracinės bylos proceso dalyvių teisėms, laisvėms ir teisėtiems interesams užtikrinti**

Administraciniai teismai, įgyvendindami teisingumą, vykdo ir kitą svarbią funkciją – kontrolės, kurios paskirtis – padėti užtikrinti teisėtumą viešajame administravime. Teismo veikimo pagrindą sudaro ginčas dėl teisės viešojo administravimo srityje. Teismų galimybė kontroliuoti vykdomąją valdžią pripažįstama beveik visose šalyse, tačiau vykdomajai valdžiai taikomos teismų kontrolinių funkcijų formos labai skiriasi - bendra yra tik tai, kad beveik visose pasaulio valstybėse teismo veikla, nagrinėjant piliečių ir vykdomosios valdžios subjektų ginčus, vadinama administracine justicija. Rusų mokslininkės Nikolajeva ir Solovjova (2004) mano, kad administracinės justicijos turinį galima atskleisti trimis aspektais: materialiuoju (ginčo pobūdis), organizaciniu (koks subjektas nagrinėja ginčus) ir formalioju (kokia procesine tvarka yra nagrinėjami administraciniai ginčai). Panašią nuomonę turi ir kiti autoriai, pavyzdžiui, Paužaitė – Kulvinskienė (2005). Administracinė justicija gina žmogaus teises nuo netinkamų administracijos veiksmų bei atlieka administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Mikėlėnienė D., Mikėlėnas V. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. – Vilnius: Justitia, 1999, p. 46

<sup>33</sup> Pasak Pranevičienės (2003), svarbiausias administracinės justicijos uždavinys yra žmogaus teisių gynimas nuo viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų. Kiti uždaviniai – tai valstybės tarnautojų teisių gynimas nuo administracijos savivalės, savivaldybių teisių gynimas nuo valstybės institucijų neteisėtų veiksmų, ginčų tarp nepavaldžių subjektų sprendimas bei norminių valdymo aktų teisėtumo tikrinimas.

Įvairių valstybių konstitucinės tradicijos ir teisinės sistemos pateikia keletą sprendimo variantų, kokia specializuota institucija galėtų kontroliuoti administracinius aktus. Kontinentinės teisės sistemoje kontrolę iš esmės vykdo administraciniai teismai, kuriems bylos, kylančios iš privatinų teisinių santykių yra neteisingos. Bendrosios teisės sistemos šalyse administracinių aktų teisėtumo kontrolę atlieka bendrosios kompetencijos teismai, kurių jurisdikcija apima bylas dėl ginčų, kurie kyla tiek iš privatinės, tiek iš viešosios teisės. Abiejose sistemose pripažįstama galimybė steigti specializuotas institucijas, kurios nebūtų administracinių teismų sistemos ar bendrosios kompetencijos teismų sistemos dalis ir turėtų specialią jurisdikciją. Atsižvelgiant į tai, administracinė justicija neturi būti suprantama kaip išimtinė teismo veikla.

Europoje administracinė justicija ėmė sparčiai plisti antroje XIX a. pusėje – administraciniai teismai buvo įsteigti Vokietijoje, Belgijoje, Italijoje ir Ispanijoje, vėliau – ir kitose Europos žemyno valstybėse. Nepaisant tam tikrų skirtumų, šiandien būtų galima išskirti dvi administracinės justicijos tradicijas, kuriose: administracinė justicija išsaugojo tam tikras sąsajas su vykdomąja valdžia (santykinai vadinama prancūziškuoju modeliu) arba administraciniai teismai pripažįstami teisminės valdžios sudedamąja dalimi ir sąsajų su vykdomąja valdžia neturi (santykinai vadinama vokiškuoju modeliu). Aišku, galimos įvairios šių modelių modifikacijos. Šiuo metu administraciniai teismai įsteigti devyniolikoje iš dvidešimt septynių ES valstybių narių. Nuo 2004 m. gegužės 1 d. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, administraciniams teismams iškilo uždavinys užtikrinti asmenims ne tik nacionalinės teisės pagrindu suteiktų teisių, bet ir Europos Bendrijų teisės normomis suteiktų teisių apsaugą.

Kaip teigia užsienio ekspertai, visuomenės pasitikėjimas yra labai svarbi bet kurios administracinės justicijos sistemos sėkmingumo sąlyga<sup>34</sup>. Viešojo administravimo subjektai, suvokdami, kad jų veiksmai arba neveikimas gali būti apskundžiami teismui, kuris juos išsamiai išanalizuos ir įvertins, linksta savo veiklą derinti su įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatomis, taigi ir savo pareigas atlikti laiku bei tinkamai.

Lietuvos administracinės justicijos pagrindas – tai administracinių teismų sistema<sup>35</sup>. Šioje sistemoje galima įžvelgti tam tikrų trūkumų, kurie lemia administracinio proceso nelankstumą bei didelį administracinių teismų darbo krūvį. Pagrindinė šių trūkumų priežastis – teisinio reglamentavimo netobulumas bei bylų nagrinėjimo administraciniuose teismuose trukmė.

Lietuvoje specializuoti administraciniai teismai veikia tik nuo 1999 metų. Konstitucinį pagrindą asmens teisių teisminei gynybai nuo viešosios valdžios aktų ir jos sutelkimui administracinių teismų

<sup>34</sup> Bilak D. A. Jungtinių Tautų vystymo programa. Administracinė justicija Lietuvoje: vertinimas, 2003, p.11

<sup>35</sup> Administracinių bylų teisenos įstatymo 6 str. nustato, kad „Teisingumą administracinėse bylose vykdo tik teismai, vadovaudamiesi visų asmenų lygybe įstatymui ir teismui, nepaisant lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų, veiklos rūšies ir pobūdžio, gyvenamosios vietos ir kitų aplinkybių“.

Bilak D. A. Jungtinių Tautų vystymo programa. Administracinė justicija Lietuvoje. Vertinimas, 2003, p.15

rankose suteikė Lietuvos Respublikos Konstitucijos 111 straipsnio nuostata, kad administracinių, darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti pagal įstatymą gali būti įsteigti specializuoti teismai. Iš konstitucinių imperatyvų išplaukiančios administracinės justicijos būtinumą Lietuvos Respublikos Seimas pripažino 1998 m. birželio 25 d., priimdamas Teisinės sistemos reformos metmenis<sup>36</sup>. Juose buvo numatyta steigti dviejų instancijų administracinius teismus, kurių kompetencijai turėjo būti 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, 1999 m. buvo sukurta savarankiška administracinių teismų sistema. 1999 m. sausio 14 d. priimtame Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo papildymo 18-1 straipsniu ir 9, 14, 15 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatyme<sup>37</sup> buvo nurodyta, kad “administracines bylas nagrinėja specializuoti administraciniai teismai, turintys šią sistemą: apygardų administraciniai teismai (penki), Aukštesnysis administracinis teismas ir Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius”. To paties akto 18-1 strapsnyje buvo numatyta, kad “administracinių teismų kompetenciją nustato Administracinių bylų teisenos įstatymas”. Įgyvendinant šias įstatymo normas buvo priimtas Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas<sup>38</sup>. Taip buvo pasirinktas ir teisiškai pagrįstas tam tikras bandomasis administracinių teismų sistemos modelis. Greitai išryškėjo šio modelio trūkumai, todėl pasiryžta sukurti savarankišką 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<sup>39</sup>. Šiuo įstatymu buvo sukurta nauja administracinių teismų sistema, galiojanti iki šiol: buvo panaikintas Aukštesnysis administracinis teismas ir Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius, palikti penki apygardų administraciniai teismai ir įsteigtas Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas. Galutinai administracinės justicijos institucinė reforma Lietuvoje užbaigta 2001 m., 2000 m. rugsėjo 19 d. įstatymu įsteigus Lietuvos vyriausiąją administracinį teismą.

Administracinių bylų teisenos įstatymas suteikia administraciniams teismams aiškius įgaliojimus spręsti bylas dėl viešojo administravimo subjektų jų kompetencijos ribose priimtų teisės aktų ir atliktų veiksmų teisėtumo ( taip pat dėl atsisakymo ar vilkinimo atlikti veiksmus). Penki apygardų teismai nagrinėja piliečių skundus dėl teritorinių bei savivaldybių viešojo administravimo subjektų individualių administracinių aktų, tuo tarpu Vilniaus apygardos administracinis teismas nagrinėja bylas, kuriose

---

<sup>36</sup> Valstybės Žinios, 1998, Nr. 61 – 1736.

<sup>37</sup> Valstybės Žinios, 1999, Nr. 13-311.

<sup>38</sup> Valstybės Žinios, 1999, Nr. 13-309.

<sup>39</sup> Valstybės Žinios, 2000, Nr. 85-2567.



pareiškėjas ar atsakovas yra centrinis viešojo administravimo subjektas. Ši sistema iš esmės atitinka daugelio Lietuvos kaimyninių valstybių Europos Sąjungos narių patirtį<sup>40</sup>.

Valančius (2004) mano, kad administraciniai teismai atlieka išskirtinį vaidmenį teisminės valdžios sistemoje - jie užima tam tikrą tarpinę poziciją tarp Konstitucinio Teismo ir bendrosios kompetencijos teismų. Sunku nesutikti su šia nuomone, kadangi iš vienos pusės, administracinio teismo atliekama funkcija panaši į tą, kurią atlieka bendrosios kompetencijos teismai, t.y. teisme išsprendžiamas dviejų šalių ginčas, o iš kitos pusės - administraciniai teismai vertina administracinių norminių aktų teisėtumą - lygiai taip pat, kaip Konstitucinis Teismas vertina įstatymo ar kito teisės akto atitikimą Konstitucijai. Tačiau teisės aktai, kuriuos priima kitos vykdomosios valdžios institucijos arba savivaldybės, nepatenka į Konstitucinio Teismo teisingumo sistemą<sup>41</sup>. Dėl šios specifinės administracinių teismų funkcijos administracinius teismus galima laikyti tam tikrais Konstitucinio Teismo partneriais, užtikrinančiais teisėtumą tų valdžios aktų, kurių kontrolė Konstitucinio Teismo kompetencijai nepriskirta.

Tik tokių išskirtinę vietą užimančių administracinių teismų vykdoma administracinė justicija gali užtikrinti administracinės bylos proceso dalyvių teisių, laisvių ir teisėtų interesų apsaugą.

### **1.3. Administracinės bylos ginčo teisenoje: rūšys bei ypatumai**

Administracinis procesas dažniausiai pasireiškia kompetentingoms vykdomosios valdžios institucijoms (pareigūnams) išleidžiant (priimant) ne norminio pobūdžio, o individualius teisės taikymo aktus. Priimant tokius aktus administracinės teisės normos taikomos konkrečioje situacijoje ir konkrečiam asmeniui (asmenų grupei). Taip yra sprendžiamos įvairios individualios bylos, nuo kurių pobūdžio priklauso, ar bus įgyvendinta materialiosios teisės normos dispozicija arba sankcija. Administracine tvarka nagrinėjamos bylos yra susijusios su poreikiu apsaugoti viešąjį interesą byloje, todėl administracinės bylos negalima suprasti taip pat, kaip ji yra suvokiama civiliniame ar baudžiamajame procesuose. Šis skirtumas kyla iš administracinio proceso paskirties, viešojo administravimo subjektų tarnavimo žmonėms principo, iš paties administracinio teismo prigimties.

Ginčą dėl teisės bendriausia prasme galima apibrėžti kaip individualaus pobūdžio teisinį konfliktą tarp fizinių ir (ar) juridinių asmenų interesų. Tokį konfliktą galima išspręsti arba bendromis šalių pastangomis, arba ginčo teisenos tvarka. Civilinio proceso teisės mokslininkai<sup>42</sup> išskiria dvi ginčų dėl

---

<sup>40</sup> Bilak D. A. Jungtinių Tautų vystymo programa. Administracinė justicija Lietuvoje. Vertinimas, 2003, p.15

<sup>41</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102 str.: „Konstitucinis Teismas sprendžia, ar įstatymai ir kiti Seimo aktai neprieštarauja Konstitucijai, o Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai – neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams.“

<sup>42</sup> Driukas A., Valančius V. Civilinis procesas: teorija ir praktika, I tomas. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p.15.

teisės rūšis: teisės pažeidimą arba teisės ginčijimą. Atitinkamai egzistuoja daug teisių gynimo formų, tačiau šiame darbe, kaip jau minėta, bus kalbama tik apie teisminį, formalizuotą teisių gynimo būdą.

Materialiniu požiūriu ginčas yra tada, kai kalbama mažiausiai apie dviejų asmenų priešingus interesus ir požiūrių skirtumus. Tuo tarpu procesiniu požiūriu ginčas – tai asmens kreipimasis į teismą pagal tam tikras nustatytas procesines taisykles. Ginčas dėl teisės reiškia, kad asmenys nesutaria dėl teisės, kuri turi būti taikoma jų tarpusavio santykiams, kad yra pažeista arba ginčijama subjektinė teisė, kad kyla klausimas dėl veiksmų (neveikimo) ar akto teisėtumo ir pagrįstumo<sup>43</sup>.

Administracinius ginčus Lietuvoje nagrinėja administraciniai teismai. Šie teisiniai ginčai kyla iš viešosios teisės reguliuojamųjų teisinių santykių, susiklostančių dėl valstybės institucijų vykdomosios – tvarkomosios veiklos (administravimo). Administracinių teisių ginčų gausa yra paaiškinama tuo, kad vykdomosios valdžios institucijos užsiima kasdieniu piliečių reikalų tvarkymu. Administraciniai ginčai kyla dėl subjektyvių ir objektyvių priežasčių. Prie subjektyvių yra priskiriami: nepakankamos teisinės žinios ir galiojančių teisės normų neišmanymas, biurokratizmas, vilkinimas, pareigų nevykdymas arba nesąžiningas jų vykdymas, netinkamas vertinimas arba netyčinis skirtingas faktinių arba teisių aplinkybių supratimas. Tuo tarpu objektyvias priežastis sudaro: netinkamas teisės normos parinkimas, teisinio reglamentavimo spragos ar neaiškumai, formalių procedūrų nesilaikymas, nepakankamas bendradarbiavimas, netinkamas administravimas, viešųjų ir privačiųjų interesų priešprieša (Zelencov, 2005). Pasak Pranevičienės (2003), administracinių ginčų atsiradimą nulemia: administracinio teisinio reguliavimo disfunkcijos, atsirandančios tada, kai administracinis teisinis reguliavimas neatlieka savo paskirties – t.y. neužtikrina viešojo intereso apsaugos, ir netinkamas administracinio teisinio reguliavimo taikymas, kai administravimo veikloje padaroma pažeidimų, susijusių su įgaliojimų viršijimu.

Šiame darbe yra nagrinėjamos tik ginčo teisenos administracinės bylos, kadangi darbo dalykas apima ginčo teisenos administracinių bylų dalyvių instituto nagrinėjimą. Jeigu administraciniai teismai nenagrinėtų administracinių teisės pažeidimų bylų, žymiai sumažėtų šių teismų krūvis, administracinis procesas taptų operatyvesnis ir tai būtų užtikrinama jo paskirtis – kuo greičiau ir veiksmingiau apsaugoti asmens teises kilus ginčui su valdžios institucija. Tačiau yra autorių, manančių priešingai – štai, Daniel A. Bilak parengtame Lietuvos administracinės justicijos vertinime (2003) siūloma ATPK ir ABTĮ nuostatas sujungti į bendrą procedūrų grupę, nes abu šie procesai apima administracinio akto taikymą (panašios koncepcijos laikosi ir APK projekto rengėjai, kurie siūlo šiame kodekse nustatyti administracinių teisės

---

<sup>43</sup> Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 str. 2 d: „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) neprieštaruja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus“.

pažeidimo bylų nagrinėjimo vykdomosios valdžios institucijose ir teismuose tvarką). Tačiau tuomet iškils dilema, kaip apjungti bendruosius administracinių ginčų ir administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos principus.

Administracinis teismas sprendžia ginčus dėl teisės viešojo ir vidaus administravimo srityje (ABTĮ 3 str. 1 d.), o administracinis ginčas yra suprantamas kaip asmenų konfliktai su viešojo administravimo subjektais arba konfliktai tarp nepavaldžių vienas kitam viešojo administravimo subjektų (ABTĮ 2 str. 17 p.). Iš čia galima daryti išvadą, kad lemiamu kriterijumi yra subjekto statusas, o ne ginčo pobūdis. ABTĮ yra įtvirtinta, kad administraciniais ginčais yra pripažįstami ir rinkimų, tarnybiniai, administracinės atsakomybės, administracinių norminių aktų teisėtumo ir kiti ginčai. Tai nėra baigtinis sąrašas, kadangi ABTĮ 15 str. 2 d. numato, jog įstatymu administracinių teismų kompetencijai gali būti priskiriamos ir kitos bylos. Teismų įstatymo 12 str. 4 d. yra nustatyta, kad administracinio teismo kompetencija apima ginčus, kylančius iš administracinių teisinių santykių. Kadangi administraciniai teisiniai santykiai pagal ABTĮ 2 str. 16 p. yra apibrėžiama kaip įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuoti visuomeniniai santykiai, atsirandantys vykdant viešąjį administravimą, taip pat vidaus administravimą, galima daryti išvadą, kad administracinio ginčo samprata yra identiška tiek pagal ABTĮ, tiek pagal TĮ.

Lietuvoje šiuo metu veikia Vyriausiasis Administracinis Teismas ir penki apygardų administraciniai teismai. Pagrindinė administracinių teismų funkcija yra ginti asmens teises nuo neteisėtų valdžios institucijų ir pareigūnų veiksmų bei sprendimų. Įgyvendindami šią funkciją Lietuvos administraciniai teismai nagrinėja fizinių ir juridinių asmenų skundus (prašymus)<sup>44</sup>:

1. dėl valstybinio ir savivaldybių administravimo subjektų (pvz., ministerijų, departamentų, inspekcijų, tarnybų, komisijų ir kitų centrinių ar teritorinių valstybės bei savivaldybių institucijų) priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl minėtų subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo;

2. dėl turtinės ir neturtinės (moralinės) žalos atlyginimo, kada ji buvo padaryta neteisėtais valstybės ar vietos savivaldos institucijų veiksmais;

3. dėl mokesčių, rinkliavų sumokėjimo, grąžinimo ar išieškojimo, dėl mokesčių ginčų (ginčai su mokesčių inspekcija);

4. dėl tarnybinių ginčų (kai viena iš ginčo šalių yra valstybės tarnautojas);

5. dėl Rinkimų ar Referendumo įstatymo pažeidimo;

6. užsieniečių skundus dėl leidimo apsigyventi Lietuvoje ar pabėgėlio statuso nesuteikimo ar panaikinimo;

---

<sup>44</sup> Administracinių bylų teisenos įstatymo 15 str. 1 d.

7. dėl nutarimo skirti administracinę nuobaudą administracinių teisės pažeidimų byloje;

8. kitus ginčus, kurie yra nurodyti Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 15 straipsnyje.

Taigi, administracinio proceso tvarka nagrinėjami ginčai, kylantys ne tik iš administracinės teisės, bet ir iš mokesčių, finansų, konkurencijos, socialinio aprūpinimo ir kitų viešosios teisės normų reguliuojamųjų teisinių santykių.

Tvarka, nustatyta ABTĮ įvairių kategorijų byloms nagrinėti, nėra vienoda. Visų pirma yra nuostatos, taikytinos paduodant skundą ir nagrinėjant jį įprasta tvarka (įstatyme pavadinta Bendrąja administracinių bylų teiseną). Greta to, įstatyme atskirai reglamentuoti pareiškimų ištirti norminių administracinių aktų teisėtumą nagrinėjimo tvarkos ypatumai, skundų dėl rinkimų ar referendumo įstatymų pažeidimų, taip pat skundų dėl administracinės teisės pažeidimų bylų nutarimų nagrinėjimo tvarka. Pagal kitus požymius galima išskirti skirtingą proceso reglamentavimą pirmosios ir antrosios instancijų teismuose, taip pat proceso atnaujinimo tvarką. Kiekviena iš minėtųjų bylų nagrinėjimo administraciniame teisme proceso dalių daugiau ar mažiau atitinka požymius, būdingus apibūdinant tą dalį kaip atskirą administracinio teismo teiseną.

Iki priimant 1999 m. ABTĮ, senajame CPK buvo numatytos trys savarankiškos teisenos<sup>45</sup>: ieškininė ginčo teiseną, teiseną, kylanti iš administracinio pobūdžio santykių ir ypatingoji teiseną. Nuo 2001 m. sausio 1 d. įsigaliojus naujai ABTĮ redakcijai ir galiojant ATPK, dabar administraciniame procese skirtinos dvi bylų teisenos: administracinių bylų teiseną ir administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną (Paužaitė – Kulvinskienė, 2005). Pasak Valančiaus ir Norkaus (2004, 2006), šiuo metu galima sąlyginai išskirti tris administracinių bylų kategorijas – ginčo administracines bylas, administracinių teisės pažeidimų bylas ir bylas dėl norminių administracinių aktų teisėtumo.

Ginčo administracinių bylų nagrinėjimas yra suprantamas kaip klasikinė administracinių teismų funkcija. Bet kurioje ginčo teisenos byloje visada yra mažiausiai trys asmenys: teisėjas ir dvi šalys. Pagrindinė teismo funkcija – teisės aktų nustatyta tvarka išspręsti teisinį šalių konfliktą, kilusį dėl šalių statuso, teisių ir pareigų ar kitokios teisinės problemos. Kadangi šalių interesai skiriasi, teisinę diskusiją teisme jos naudoja ne siekdamos nustatyti tiesą, o kitam tikslui – ja kiekviena šalis siekia tik sau palankaus ir naudingo sprendimo, todėl teismas privalo išklausti abiejų šalių argumentus, atsižvelgti į abiejų šalių teisėtus interesus ir ieškoti protingos šių interesų pusiausvyros. Administraciniai teismai taip pat atlieka objektyviąją teisės normų teisėtumo kontrolę, t.y. nagrinėja bylas dėl norminių aktų teisėtumo, kurių atitikties Konstitucijai ir įstatymams užtikrinimas nepatenka į Lietuvos Respublikos Konstitucinio

---

<sup>45</sup> Šiame darbe sąvoka „teiseną“ yra suprantama kaip vienaarūšių bylų nagrinėjimo tvarka.

Teismo kompetenciją (ABTĮ 16 str. 1 d.). Administracinis teismas, nagrinėdamas bylą dėl norminio administracinio akto teisėtumo, nesprendžia administracinio ginčo dėl konkretaus asmens pažeistos teisės, o tikrai patikrina ginčijamo norminio administracinio akto (jo dalies) atitiktį aukštesnę galią turinčiam aktui. Todėl kai kurie mokslininkai mano, kad toks ginčo dėl norminio administracinio akto teisėtumo pobūdis suponuoja būtinumą tokių bylų procesą reglamentuoti specialiomis normomis (Raižys, Urbonas, 2009). Teisės normų teisėtumo kontrole siekiama užtikrinti visos teisinės sistemos aiškumą ir kokybę, teismo proceso ekonomiškumą ir teismų krūvio reguliavimą, nes, pasak Paužaitės – Kulvinskienės (2005), normų kontrolės funkcija leidžia užkirsti kelią galimiems individualiems procesams ateityje. Taip yra įgyvendinama ir teisinio stabilumo funkcija, nes iš teisinio reglamentavimo yra šalinamos nekokybiškos arba prieštaringos normos. Tai yra pirmiausia ginčo dėl objektinės teisės bylos, tačiau dažnai norminio administracinio akto teisėtumo įvertinimas leidžia išspręsti ir individualų ginčą dėl subjektinės teisės.

Administracinių teisės pažeidimų bylos taip pat yra nagrinėjamos administraciniuose teismuose. Pagal galiojantį ATPK ir ABTĮ, administraciniai teismai patys neskiria nuobaudų už padarytus administracinius teisės pažeidimus, tačiau nagrinėja skundus dėl tokių nuobaudų skyrimo arba kitokių šiose bylose priimtų procesinių sprendimų (ABTĮ 16 str. 3 d.). Nagrinėjant administracinių teisės pažeidimų bylas, panašiai kaip baudžiamojoje justicijoje, iš esmės susiduriama su tokiomis problemomis kaip teisės pažeidimo intensyvumo laipsnis, kaltės formos ir pan. Tai rodo, kad tokių bylų priskirimas administraciniams teismams ne itin dera su pirmąja ir pagrindine administracinių teismų funkcija – saugoti asmens teises, kilus ginčui dėl teisės viešojo administravimo srityje.

Dėl šios priežasties nemažai mokslininkų mano, kad administracinių teisės pažeidimų bylas turėtų nagrinėti išimtinai bendrosios kompetencijos teismai<sup>46</sup>. Remiantis užsienio valstybių, kur yra specializuotos administracinės justicijos institutas, praktika, panašaus pobūdžio bylų administraciniai teismai nenagrinėja nei Prancūzijoje, nei Italijoje, nei Austrijoje. Tai yra bendrosios kompetencijos teismo, kuris vadovaujasi specialiaisiais įstatymais ir baudžiamojo proceso įstatymais, dalykas<sup>47</sup>. Autorė mano, kad administracinės atsakomybės taikymo santykių ir santykių, susiklosčiusių viešojo administravimo srityje, panašumai nesudaro pagrindo tapatinti viešojo administravimo ir administracinės atsakomybės taikymo procesų.

---

<sup>46</sup> „Įvertinant administracinės ir baudžiamosios atsakomybės pranašumus, bei atsižvelgiant į tai, kad administracinių teismų praktikoje administracinių teisės pažeidimo bylų teisejoje taikomi esminiai baudžiamojo proceso principai, kad administracinių teisės pažeidimo bylų nagrinėjimas nebūdingas prigimtinai administracinės justicijos funkcijai, administracinių nuobaudų taikymas bei šios administracinės jurisdikcinės veiklos teisminė kontrolė turėtų būti priskirta bendrosios kompetencijos teismams“ (Raižys, 2008).

<sup>47</sup> Paužaitė – Kulvinskienė J. Administracinė justicija: teorija ir praktika. - Vilnius: Justitia, 2005, p. 95.

Analizuojant teisinius santykius, susiklostančius padarius administracinės teisės pažeidimą, akivaizdu, kad jie turi specifinių bruožų, palyginti su kitais viešojo administravimo santykiais. Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas pripažįsta, kad administracinės teisės pažeidimų bylos, skirtingai nuo kitų administracinių bylų, turi savo specifiką, nes jose valstybės įgaliotos institucijos vykdo atsakomybėn traukiamo asmens teisinį persekiojimą (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. balandžio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. 8-602/2002).

Reikia atkreipti dėmesį, kad Vilniaus apygardos administracinio teismo interneto svetainėje yra aiškiai išskiriamos dvi administracinių bylų rūšys: administracinių teisės pažeidimų bylos ir administracinės bylos<sup>48</sup>. Administracinių bylų nagrinėjimo ataskaitoje<sup>49</sup> matyti, kad teismas administracinių bylų sąvoką tapatina su administracinėmis bylomis, kylančiomis iš ginčų dėl teisės viešojo ar vidaus administravimo srityje. Šias bylas jas skirsto į dar kitas smulkesnes kategorijas. Tuo tarpu Administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo ataskaitoje<sup>50</sup> nurodyta, kad teismas administracinių teisės pažeidimų bylas rūšiuoja pagal pažeidimo objektą, suteikiant nuorodą į atitinkamus ATPK straipsnius. Deja, tokios informacijos pavyko surasti tik Vilniaus apygardos administracinio teismo interneto svetainėje. Kauno<sup>51</sup>, Klaipėdos<sup>52</sup> ir Šiaulių<sup>53</sup> apygardos administracinio teismo interneto svetainėse statistikos duomenų nepateikiama. Tuo tarpu Panevėžio apygardos administracinis teismas apskritai neturi savo interneto svetainės<sup>54</sup>.

2008 metais Vyriausiajame administraciniame teisme iš viso gautos 8 177 bylos, t. y. 37,5 procento daugiau, nei lyginant su 2007 metais. Itin ženkliai padaugėjo administracinių teisės pažeidimų bylų - 2008 metais gautos 5 349 administracinių teisės pažeidimų bylos ir šis skaičius 100,6 procentais viršija 2007 metais gautų administracinių teisės pažeidimų bylų skaičių. Šį augimą pirmiausia lėmė tai, kad įstatymų leidėjas nuosekliai plėtė apylinkių teismams priskirtinų nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylų sąrašą. Kadangi apylinkių teismų nutarimai yra tiesiogiai skundžiami Vyriausiajam administraciniam teismui, skirtingai nei vykdomosios valdžios institucijų nutarimai, kurie pirmiausia skundžiami apygardų

---

<sup>48</sup> Apie teismą – statistika. <http://www.vaateismas.lt/index.php/lt/35348/> [žiūrėta 2009 10 09]

<sup>49</sup> Administracinių bylų nagrinėjimo ataskaita. <http://www.vaateismas.lt/index.php/lt/35348/> [žiūrėta 2009 10 09]

<sup>50</sup> Administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo ataskaita <http://www.vaateismas.lt/index.php/lt/35348/> [žiūrėta 2009 10 09]

<sup>51</sup> Kauno apygardos administracinio teismo interneto svetainė. <http://www.kaat.lt/index.php> [žiūrėta 2009 10 09]

<sup>52</sup> Klaipėdos apygardos administracinio teismo interneto svetainė. <http://www.klaat.lt/lt/> [žiūrėta 2009 10 09]

<sup>53</sup> Šiaulių apygardos administracinio teismo interneto svetainė. <http://www.saat.lt/> [žiūrėta 2009 10 09]

<sup>54</sup> Nacionalinė teismų administracija – teismų kontaktai. <http://www.teismai.lt/lt/teismai/teismai-teismu-kontaktai/> [žiūrėta 2009 10 09]

administraciniams teismams, o tik po to Vyriausiajam administraciniam teismui, natūralu, kad po minėtų įstatymų pakeitimų bylų skaičius Vyriausiajame administraciniame teisme ėmė sparčiai augti<sup>55</sup>.

**Apibendrinant, galima teigti,** kad vieningos nuomonės dėl administracinio proceso nebuvimas sukelia teisinio reglamentavimo destrukciją. Visuomenei yra svarbu, kad jos narių santykius reguliuotų socialiai teisingos normos, kurios būtų tinkamai taikomos teismuose. Todėl autorė mano, jog įvairios nuomonės apie administracinį procesą neturi būti kliūtimi pasirenkant tam tikrą teisinio reglamentavimo modelį ir viename teisės akte reglamentuoti tiek administracinės teisės, tiek administracinio proceso teisės dalykus.

Administracinės justicijos paskirtis – apsaugoti administracinės bylos proceso dalyvių teises, laisves ir teisėtus interesus, todėl Lietuvos administraciniams teismams įstatymai suteikia įgaliojimus spręsti bylas dėl viešojo administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir jų atliktų veiksmų (neveikimo ar vilkinimo) teisėtumo. Šiam tikslui pasiekti, administracinę justiciją reglamentuojantys teisės aktai turi būti aiškūs, nedviprasmiški ir suderinti tarpusavyje.

Galima išskirti tris administracinių bylų kategorijas: ginčo administracines bylas, administracinių teisės pažeidimų bylas bei bylas dėl norminių administracinių aktų teisėtumo. Autorė mano, jog administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimas turėtų būti priskirtas bendrosios kompetencijos teismams dėl šių administracinių teisinių santykių specifikos.

Autorė mano, kad nesvarbu, kokio pobūdžio veikla yra vykdoma: procedūrinio ar jurisdikcinio, - svarbu yra tai, kad jos vykdymo metu būtų paisoma administracinio proceso principų ir teisės aktų nustatytos tvarkos.

---

<sup>55</sup> Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo metinis pranešimas: 2008 metai.  
<http://www.lvat.lt/default.aspx?item=mpran&id=6017> [žiūrėta 2009 10 09 ]

## **2. ADMINISTRACINĖS BYLOS PROCESO DALYVIŲ INSTITUTO TEISINIAI BEI PROCESINIAI ASPEKTAI**

### **2.1. Administracinės bylos proceso dalyvių teisinės padėties ypatumai**

Teisinę padėtį pačia bendriausia prasme galima apibrėžti kaip galimybę įgyvendinti teisės normų nustatytas procesines teises bei vykdyti pareigas nagrinėjant ir sprendžiant individualią administracinę bylą. Todėl dalyvių teisinės padėties turinys yra tiesiogiai susijęs su teisiniu jos reglamentavimu, t.y. su teisinėmis procesinėmis normomis, kurios nustato, kokias teises galima įgyti ir kokias pareigas privalu vykdyti.

Esminiai administracinio proceso principai – tokie kaip teisė į teisminę gynybą, teisė gauti informaciją, teisė būti išklausytam, teisė apskusti priimtą sprendimą nepriklausomai neteisminės priežiūros institucijai arba teismui, teisė į greitą procesą, teisė į atstovą, teisė į nemokamą valstybės garantuojamą teisinę pagalbą, teisė prašyti sumažinti žyminį mokestį, teisė į nušalinimą, teisė reikalauti vykdyti sprendimą, teisė apskusti sprendimą apeliacine tvarka, teisė reikalauti nuostolių atlyginimo, teisė į bylinėjimosi išlaidų atlyginimą, teisė į proceso atnaujinimą ir kt., Europos valstybėse dažniausiai yra įteisinti įstatymu, kai kada net konstituciniu aktu.

Šių administracinio proceso principų įtvirtinimas teisės aktuose bei tinkamas jų įgyvendinimas garantuoja asmens pažeistos teisės ar įstatymų saugomo intereso efektyvią ir veiksmingą gynybą nuo valdžios institucijų ar pareigūnų neteisėtų veiksmų. Todėl svarstant administracinio proceso kodekso koncepciją, pirmiausiai reikės apsispręsti dėl administracinio proceso principų, o tai, atsižvelgiant į administracinių teisinių santykių įvairiapusiškumą ir Lietuvos administracinių teismų nagrinėjamų bylų skirtumus, nėra paprasta.

Vienas iš svarbiausių administracinio proceso principų – tai gero administravimo principas, kurio turinį sudaro teisė būti išklausytam, teisė būti informuotam, teisė į sąžiningą, greitą ir teisingą procesą bei valdžios institucijos pareiga priimti teisėtą ir pagrįstą sprendimą. Iš esmės ši teisė apima beveik visus gero administravimo principo elementus.

Svarbi yra teisė kreiptis su apeliaciniu skundu – ji nėra ribojama, siekiant užtikrinti administracinėse bylose dalyvaujančių asmenų teisę pasinaudoti nors viena teismo sprendimo peržiūrėjimo galimybe (Lietuvos administracinių teismų sistema yra dvipakopė – nėra kasacijos instancijos). Štai Ambrasaitė (2006) mano, kad apeliacijos teisė glaudžiai susijusi su teisingumo įgyvendinimu, esminių teismo proceso tikslų įgyvendinimu, todėl drąsiai gali būti vadinama viena iš esminių byloje dalyvaujančių asmenų procesinių garantijų. Administracinių teismų statistiniai duomenys rodo, kad proceso dalyviai aktyviai



naudojasi apeliacijos teise – apygardos administraciniuose teismuose (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių ir Panevėžio) 2008 m. buvo išnagrinėtos 6568 administracinės bylos ir 4995 administracinių teisės pažeidimų bylos. Iš jų 21,3 procentų bylų buvo apskūsta Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui<sup>56</sup>.

Kalbant apie proceso atnaujinimo teisę, reikia pabrėžti, kad ji yra griežtai ribojama įstatyme nustatytų tiek faktinių, tiek teisinių ribų. „Siekiant užtikrinti susiklosčiusių teisinių santykių stabilumą, įstatymų leidėjas numatė, kad proceso atnaujinimo stadija yra išimtinė teismų sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo kontrolės forma. Akcentuojama, kad proceso atnaujinimo stadijos taikymas yra įmanomas tik bylose, kurios užbaigtos įsiteisėjusius teismo sprendimu, nutarimu ar nutartimi.“ (LVAT 2008 m. birželio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. P-444-84/2008).

Nemažai teisių yra susijusios tarpusavyje. Teismų praktikoje neretai pabrėžiamos teisės į atstovavimą tiesioginės sąsajos su teise į gynybą. „Teismas neturi teisės prieš bylos šalies valią nurodyti, kas turi būti šalies atstovu byloje, ir įsiterpti į vidinius atstovo ir atstovaujamojo teisinius santykius. Svarbu tik, kad subjektas pagal įstatymą galėtų būti atstovu procese ir kad jo įgalinimai atstovauti būtų tinkamai įforminami.“ (LVAT 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-330/2008). Kitoje byloje teismas pabrėžė, kad „profesionalus teisinis atstovavimas administracinėse bylose skirtas ne vien padėti šalims tinkamai išdėstyti ir teisiškai pagrįsti savo poziciją, bet veikia kaip sudedamoji teisingumo įgyvendinimo sistemos dalis“ (LVAT 2008 m. rugsėjo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-143-375/2008). Reikia pabrėžti, kad paties asmens dalyvavimas byloje neatima iš jo teisės turėti atstovą. Kartais kyla klausimas, ar procesinis atstovavimas yra teisiniu santykiu ar tai yra atliekami procesiniai veiksmai. Pasak Mikėlėno (2003), procesinis atstovavimas yra santykis, o procesiniai veiksmai – tai teisinio santykio formos išraiška. Taigi, iš vienos pusės atstovas lyg ir pakeičia atstovaujamąjį procese, o iš kitos – jis teikia jam teisinę pagalbą ir šitaip padeda tinkamai dalyvauti procese. Teismų praktikoje pripažįstama, kad administracinių teisės pažeidimų bylose tiek pažeidėjo, tiek nukentėjusiojo teisė naudotis advokato pagalba negali būti varžoma, nes ji siejama su teise į gynybą, išskyrus tuos atvejus, kai nustatoma, kad šalis piktnaudžiauja savo tokia teise (LVAT 2002 m. balandžio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. 8-602-2002). Dar reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad ATPK yra kalbama apie administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens teisę būti atstovaujama tik advokato ar jo padėjėjo – apie galimybę naudotis kitų įgaliotų asmenų teisinę pagalbą ATPK neužsimenama (LVAT 2000 m. rugsėjo 22 d. konsultacija Nr. 4-94).

---

<sup>56</sup> Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo metinis pranešimas: 2008 metai, p. 112.  
<http://www.lvat.lt/default.aspx?item=mpran&id=6017> [žiūrėta 2009 10 09]

Teismas kartais teisę į atstovą, į teisminės gynybos veiksmingumą sieja su teise į bylinėjimosi išlaidų atlyginimą. „Bylinėjimosi išlaidų priteisimas iš bylą pralaimėjusios šalies padeda užtikrinti šalių teisę į teisminę gynybą, nes priešingu atveju, žinodamos, kad net ir laimėjusios bylą negalės gauti patirtų išlaidų atlyginimo, jos vengtų atstovavimui byloje pasitelkti advokatus. Kita vertus, žinojimas, kad pralaimėjusi šalis turės sumokėti ne tik savo, bet ir bylą laimėjusios šalies išlaidas, atlieka svarbų prevencinį vaidmenį apsaugant nuo nepagrįstų skundų ar atsikirtimų į skundus pareiškimo. Tačiau tuo pačiu šis prevencinis vaidmuo gali turėti ir teisę į teisminę gynybą ribojantį poveikį, nes rizikuodamas būti įpareigotu padengti kitos šalies bylinėjimosi išlaidas asmuo gali susilaikyti nuo savo pažeistos subjektinės teisės gynimo teisme. Todėl administraciniame procese turi būti ieškoma pusiausvyros, kad bylinėjimosi išlaidų paskirstymas taptų teisę į teisminę gynybą užtikrinančia, o ne ribojančia priemone.“ (LVAT 2008 m. rugsėjo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS143-375/2008). Teismų praktikoje teisę į bylinėjimosi išlaidų atlyginimą yra siejama tik su bylos laimėjimo faktu – išlaidos yra atlyginamos tik tai proceso šaliai, kurios naudai yra priimamas sprendimas. Toks bylos laimėjimas yra siejamas su kitos šalies veiksmų (neveikimo) neteisėtumo pripažinimu (LVAT 2004 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-04-244-2004).

Teisė į viešą procesą skatina teisėjus laikytis įstatymų, o bylos dalyvių - elgtis sąžiningai ir sakyti tiesą, užtikrina visuomenės teisinį švietimą. Viešumo principas – tai bylos dalyvio teisė asmeniškai ir tiesiogiai dalyvauti bylos nagrinėjime bei susipažinti su bylos medžiaga. Tuo pačiu yra užtikrinamas tiesioginio dalyvavimo, rungimosi, žodiškumo, lygiateisiškumo ir kitus tinkamo proceso principus.

Valstybės garantuojama teisinė pagalba yra konstitucinės teisės kreiptis į teismą įgyvendinimo garantija – juk dėl finansinės padėties advokato teisine pagalba gali pasinaudoti ne visi asmenys. Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymo 2 straipsnyje yra nustatyta, kad valstybės garantuojama pagalba – tai šio įstatymo nustatyta tvarka teikiama pirminė ir antrinė teisinė pagalba<sup>57</sup>. Europos Taryba išreiškia nuomonę, kad teisminės gynybos ir tinkamo proceso prieinamumas turėtų egzistuoti ne tik teorijoje, bet ir būti užtikrinamas kiekvienam, net ir esančiam ekonomiškai silpnoje padėtyje. Todėl teisinė pagalba, t.y. finansinė ar tiesioginė teisinė pagalba teismo proceso dalyviams, neturėtų būti laikoma labdara nepasiturintiems asmenims, bet visuomenės pareiga<sup>58</sup>.

Autorė nori atkreipti dėmesį į tai, kad svarbiausia iš šių administracinės bylos proceso dalyviams laiduojamų teisių yra teisė į teisminę gynybą. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnyje yra nustatyta, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ir laisvės yra pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą. Ši

<sup>57</sup> Valstybės Žinios, 2000, Nr. 30-827; 2005, Nr. 18-572.

<sup>58</sup> Viešasis administravimas ir privatūs asmenys – Vilnius: Justitia, 2004, p. 44.

teisė yra asmens teisinio statuso sudedamoji dalis, materialiaja prasme reiškianti teisę į ieškinių patenkinimą, o procesine prasme – teisę kreiptis į teismą su ieškiniu (kuris nebūtinai turi būti patenkintas). Ši teisė kreiptis yra susijusi su teismo pareiga priimti teisėtą, pagrįstą ir teisingą sprendimą. Nesant šios teisės, asmuo neturėtų jokių galimybių kreiptis į nepriklausomą, savarankišką ir nešališką instituciją – teismą – su prašymu apginti savo teisę ar teisėtą interesą. Todėl būtina kuo aiškiau apibrėžti asmens pažeistos teisės ar įstatymų saugomo intereso teisminės gynybos formas bei ribas.

Teisė įrodinėti neretai yra tiesiogiai susijusi ir su pareiga įrodyti tai, kuo remiamasi. Bendra įrodinėjimo naštos paskirstymo taisyklė sako, kad kiekviena šalis privalo įrodyti tas aplinkybes, kuriomis grindžia savo reikalavimus bei atsikirtimus, išskyrus atvejus, kai yra remiamasi aplinkybėmis, kurių nereikia įrodinėti. Logiška, kad sprendimas priimamas tos šalies nenaudai, kuriai priklauso neįrodytų aplinkybių įrodinėjimo našta – juk faktų nurodymas administraciniame procese priklauso byloje dalyvaujančių asmenų diskrecijai. Pareiškėjas, kreipdamasis su skundu į teismą, išdėsto faktines aplinkybes, kuriomis grindžia savo reikalavimą, ir tokiu būdu suformuoja skundo pagrindą. Administracinis teismas paprastai, kitaip nei iš šalių, nesužino bylai reikšmingų faktinių aplinkybių, tačiau atskirais atvejais šalių nurodytos faktinės aplinkybės administracinių teismų praktikoje peržengiamos, ir teismas savo iniciatyva imasi tirti faktus, kurių šalys nebuvo nurodžiusios. Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad teismas turi ne pareigą, o tik teisę rinkti įrodymus savo iniciatyva – tai yra taip vadinamoji teismo aktyvumo riba.

Administracinio ginčo pobūdis (viena iš šalių turi valdingus įgaliojimus) lemia tai, kad įrodinėjimo našta nėra vienoda. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija vienoje iš bylų (LVAT 2005 m. kovo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-203-2005) pasisakė dėl įrodinėjimo naštos paskirstymo: „Įrodinėjimo naštos paskirstymo klausimas tampa ypač aktualus, kai nepakanka įrodymų nustatyti nei pareiškėjo, nei atsakovo nurodytoms aplinkybėms. Tokiu atveju sprendimas priimamas tos šalies nenaudai, kuriai priklauso neįrodytų aplinkybių įrodinėjimo našta. Tačiau ši taisyklė administraciniame procese nereiškia, jog įrodymus teisiškai reikšmingoms aplinkybėms nustatyti gali pateikti vien šalis, kuri turi įrodyti tam tikras aplinkybes. Pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 57 straipsnio 4 dalį įrodymus pateikia šalys ir kiti proceso dalyviai, tačiau teismas šalių pateiktais įrodymais nėra ribojamas, ir turi galimybę bylai reikšmingus įrodymus išsireikalauti savo iniciatyva. Todėl įrodymų nepakankamumu teismo sprendimas turėtų būti grindžiamas tik tais atvejais, kai nei šalių pateiktų, nei teismo iniciatyva surinktų įrodymų pagrindu nepavyksta įrodyti egzistuojant bylai reikšmingas aplinkybes. Administracinių bylų teisenos įstatymo 23 straipsnis, reglamentuojantis skundo teismui turinį, įpareigoja pareiškėją nurodyti aplinkybes, kuriomis jis grindžia savo reikalavimą, ir pateikti tai

patvirtinančius įrodymus. (ABTĮ 23 str. 2 d. 6 p.). Todėl pirmiausia pareiškėjas privalo pagrįsti ir įrodyti ginčijamo administracinio akto neteisėtumą. Kita vertus, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalis įpareigoja viešojo administravimo subjektus pagrįsti administracinius sprendimus nustatytais faktais ir teisės aktų normomis. Jeigu iš viešojo administravimo subjekto priimto akto negalima daryti išvados, kokiais faktais ir / ar teisės normomis vadovaujantis šis administracinis aktas buvo priimtas, tokiu atveju įrodyti akto teisėtumą ir pagrįstumą turi aktą priėmęs viešojo administravimo subjektas, o pastarajam šių aplinkybių neįrodžius toks administracinis aktas negali būti pripažįstamas teisėtu. Pažymėtina, kad administracinio akto pagrindimas nustatytais faktais ir teisės normomis nebūtinai privalo būti nurodytas pačiame akte, tačiau gali atsispindėti iš kitų su administracinio akto priėmimu susijusių dokumentų“.

Tokia Lietuvos administracinių teismų jurisprudencija orientuoja teismus užimti aktyvų vaidmenį procese ir neapsiriboti šalių pateiktų įrodymų vertintojo funkcija. Tačiau reikia atkreipti dėmesį į tai, kad Lietuvos administracinį procesą reglamentuojančiuose įstatymuose nėra aiškiai įtvirtinta teismo pareiga iširti bylos aplinkybes savo iniciatyva, ir, administracinis teismas gali rinkti įrodymus savo iniciatyva tada, kai mato, kad šalis pati nesugeba tinkamai ginti savo teisių arba egzistuoja kitokios aplinkybės, pagrindžiančios teismo įsikišimą į įrodymų rinkimo procesą.

Visos minėtos teisės ir pareigos sudaro administracinės bylos proceso dalyvių teisinės padėties išskirtinumą. Priklausomai nuo bylos pobūdžio, kinta ir teisinės padėties turinys, tačiau kiekvienoje byloje yra taikomi esminiai administracinio proceso principai: teisė būti išklausytam, teisė gauti informaciją, teisė į sąžiningą, greitą ir teisingą procesą, ir kitos.

## **2.2. Administracinės bylos dalyviai ar administracinėje byloje dalyvaujantys asmenys**

Autorė atliko išsamią teismų praktikos analizę, norėdama išsiaiškinti sąvokų: „administracinės bylos dalyviai“ ir „administracinėje byloje dalyvaujantys asmenys“ turinį bei tai, ar šios sąvokos gali būti vartojamos kaip sinonimai. Šis klausimas yra aktualus, nes naujajame Administracinio proceso kodekse siūloma visas ginčo teisenos bylas reglamentuoti vienu teisės aktu. Šiuo metu galiojančiame ATPK yra įtvirtintos ir dalyvių, ir administracinėje byloje dalyvaujančių asmenų sąvokos, tuo tarpu ABTĮ numato tik bylos dalyvių kategoriją. Todėl būtina išsiaiškinti, ar dalyvis ir byloje dalyvaujantis asmuo gali būti suprantamas vienodai.

Administracinių bylų teisenos įstatyme vartojant šias sąvokas trūksta nuoseklumo. Nors beveik visame įstatyme yra vartojama sąvoka „proceso dalyviai“ (ABTĮ 8, 10, 12, 64, 71, 73, 77, 83, 87, 130, 137, 138, 142 str.), tačiau kartais yra ir kiti apibrėžimai: „kiti proceso dalyviai“ (ABTĮ 57, 96 str.) ar

„dalyvaujantys byloje asmenys“ (ABTĮ 84, 135 str.). Kadangi įstatymo aštuntasis skirsnis įtvirtina administracinės bylos proceso dalyvių institutą, kyla klausimas, ar skirtingos sąvokos yra vartojamos tame pačiame kontekste, ar vis dėlto tarp jų egzistuoja tam tikri skirtumai.

Šiam klausimui išspręsti buvo išanalizuotos apie 100 Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo bylų (būtent šis teismas formuoja vienodą administracinių teismų praktiką, aiškinant ir taikant įstatymus bei kitus teisės aktus). Po įdėmios analizės, galima daryti išvadą, kad pats teismas neskiria šių sąvokų ir vartoja jas tame pačiame kontekste. Štai, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. rugsėjo 19 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. N-444-1108/2008, yra dėstoma taip: „Administracinių bylų teisenos įstatymo 135 str. 2 d. nustatyta, kad apeliacinės instancijos teismas išsiunčia **dalyvaujantiems** apeliaciniame **procese asmenims** apeliacinio skundo ir jo priedų nuorašus, reikalaudamas per keturiolika dienų raštu pateikti apeliacinės instancijos teismui išsamius atsiliepimus į apeliacinį skundą“. Toliau teismas nutaria: „Išsiųsti **kitiems proceso dalyviams** apeliacinio skundo nuorašus bei pasiūlyti per keturiolika dienų pateikti išsamius atsiliepimus į jį“. Taigi, toje pačioje byloje tie patys pagal prasmę asmenys yra įvardijami skirtingai.

Autorė mano, kad toks teismų požiūris yra ydingas. Pavyzdžiui, civilinio proceso teisės doktrinoje proceso dalyviai ir procese dalyvaujantys asmenys yra suprantami kaip skirtingą teisinį statusą turintys subjektai, kas atitinkamai lemia skirtingą jų vaidmenį procese. Tačiau pastaruoju metu stebimi teigiami pokyčiai suvokiant dalyvių instituto turinį. Neseniai priimtoje nutartyje Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas lyg ir išaiškino administracinės bylos proceso dalyvių sąvoką bei padėjo gana aiškų atspirties tašką: administracinėje byloje egzistuoja tik administracinės bylos proceso dalyvių institutas. „Pagal ABTĮ 130 str. 1 dalį apeliacinį skundą gali paduoti visi proceso dalyviai. ABTĮ 48 str. 3 dalis apibrėžia, jog **administracinės bylos proceso dalyviais** laikomi proceso šalys ir jų atstovai, taip pat prokuroras, administravimo subjektai, organizacijos ir fiziniai asmenys, dalyvaujantys byloje šio įstatymo 56 str. nurodytais atvejais – kai kreipiamasi dėl viešojo intereso. Vadinasi, atskirąjį skundą gali paduoti subjektai, kurie yra administracinės bylos proceso dalyviai“ (LVAT 2009 m. balandžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-525 – 202/2009).

Kyla klausimas, kaip šią nuomonę suderinti su ATPK vartojama sąvoka – byloje dalyvaujantys asmenys? Šiam tikslui pasiekti autorė nagrinėja, kaip bylos dalyvių institutas yra suvokiamas kitose proceso teisėse, ir kaip kitų teisės šakų nuostatas galima pritaikyti administraciniame procese.

Baudžiamojo proceso teisės doktrina bylos dalyvių klausimu gana paini. Baudžiamojo proceso kodekso 245 straipsnis yra skirtas asmenims, dalyvaujantiems bylą nagrinėjant teisme, apibrėžti. Jame yra numatyta, kad bylos nagrinėjimas teisme vyksta posėdyje dalyvaujant teismo iškviestiems prokurorui,

nukentėjusiajam ir jo atstovui, kaltinamajam, jo atstovui pagal įstatymą ir gynėjui, civiliniam ieškovui, civiliniam atsakovui bei jų atstovams. Taip pat yra nustatyta, kad nagrinėjant bylą teisme gali dalyvauti keli prokurorai, vieną kaltinamąjį gali ginti keli gynėjai. Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad šio straipsnio 1 dalyje išvardinti asmenys, dalyvaujantys bylą nagrinėjant teisme, BPK toliau vadinami nagrinėjimo teisme dalyviais ( pavyzdžiui, BPK 293 str.<sup>59</sup>, 236 str.<sup>60</sup>). Tuo tarpu anksčiau galiojusiam BPK šie asmenys buvo vadinami teismo nagrinėjimo dalyviais. Baudžiamojo proceso teisės doktrinoje yra aiškiai nurodoma, kad egzistuoja skirtumas tarp nagrinėjimo teisme dalyvių (kaip juos apibrėžia BPK 245 str.) ir daugelio įvairių kitų bylose dalyvaujančių subjektų<sup>61</sup>. Nagrinėjimo teisme dalyviai yra ypatingi dėl to, kad jie gina savo teises ir teisėtus interesus (gynėjas, atstovas bei prokuroras atitinkamai savo ginamųjų ar atstovaujamųjų teises ir teisėtus interesus), yra suinteresuoti bylos baigtimi bei gali naudotis suteiktomis teisėmis, kurios leidžia aktyviai dalyvauti nagrinėjant bylą teisme ir daryti įtaką šiam procesui bei jo rezultatams. Taigi, baudžiamojo proceso teisės doktrinoje egzistuoja tam tikras proceso dalyvių instituto skirstymas į rūšis: išskiriami dalyviai, kurie yra tapatinami su asmenimis, dalyvaujančiais bylą nagrinėjant teisme, ir kiti bylose dalyvaujantys subjektai.

Civilinio proceso teisės doktrinoje<sup>62</sup> proceso dalyviai yra skirstomi pagal suinteresuotumą bylos baigtimi į dalyvaujančius bylose asmenis ir į kitus proceso dalyvius. Dalyvaujantys bylose asmenys (pvz. šalys, tretieji asmenys), turi interesą dėl bylos baigties. Interesas gali būti privatus arba viešasis (ieškinių, skirtų viešajam interesui ginti, atveju). Šių asmenų suinteresuotumas gali būti materialusis (bylos sprendimas tiesiogiai veikia asmens teise ir pareigas) arba procesinis (bylos sprendimas tiesiogiai neveikia asmens teisių ir pareigų, tačiau tai nepaneigia jų suinteresuotumo, pvz. vienos iš šalių atstovas). Tuo tarpu kiti proceso dalyviai neturi jokio teisinio suinteresuotumo bylos baigtimi ir atlieka tik pagalbinį vaidmenį, pvz. liudytojai, vertėjai, ekspertai. Tai gali būti tiesiog nesuinteresuoti dalyviai arba apskritai pašaliniai asmenys (pavyzdžiui, posėdžius stebintys visuomenės nariai). Teisinis nesuinteresuotumas bylos baigtimi automatiškai lemia ir siauresnę šių asmenų procesinių teisių apimtį<sup>63</sup>. Taigi, civiliniame procese yra vartojamos dvi teisinės sąvokos: proceso dalyviai ir dalyvaujantys bylose asmenys. Dalyvaujančių bylose asmenų sąvoka yra siauresnė: bet kuris bylose dalyvaujantis asmuo kartu yra laikomas ir proceso dalyviu,

---

<sup>59</sup> 293 str. 5 dalis. Po to, kai nagrinėjimo teisme **dalyviai** pasako baigiamąsias kalbas, jie turi teisę pasakyti atsikirtimus ir pastabas dėl to, kas pasakyta pirmiau baigiamosiose kalbose.

<sup>60</sup> 236 str. 1 dalis. Nagrinėjimo teisme **dalyviai**, taip pat liudytojai, ekspertai, specialistai ir vertėjai į teisiamąjį posėdį iškviečiami šaukimu. Šaukimo į teisiamąjį posėdį turinį nustato šio Kodekso 182 straipsnis.

<sup>61</sup> Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso komentaras, Vilnius : VĮ Teisinės informacijos centras, 2003, T. 1, p. 79.

<sup>62</sup> Driukas A., Valančius V. Civilinis procesas: teorija ir praktika, I tomas. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 452-464

<sup>63</sup> Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso komentaras I dalis Bendrosios nuostatos, Vilnius: Justitia, 2004, p. 184.

tačiau ne bet kuris proceso dalyvis pripažįstamas dalyvaujančiu byloje asmeniu. Iš čia galima daryti išvadą, kad proceso dalyviai – tai apskritai visi asmenys, dalyvaujantys nagrinėjant ir sprendžiant teisme bylas, taip pat vykdam teismų sprendimus, nepriklausomai nuo jų procesinės padėties skirtumų, teisių ir pareigų apimties, teisinio suinteresuotumo turinio.

Kitų šalių mokslininkai (Rusijos, Lenkijos) yra linkę vartoti sąvoką, kuria autorė remiasi šiame darbe, t.y. „administracinės bylos proceso dalyviai“. Kartais yra išskiriami dalyviai ir kiti asmenys, dalyvaujantys byloje. Štai Čekijos Administracinio proceso kodekse<sup>64</sup> yra numatyta, kad proceso administraciniame teisme metu gali dalyvauti ir kiti asmenys, tai yra fiziniai ar juridiniai asmenys, kurių teisės buvo paveiktos priimto sprendimo taip pat, kaip ir ieškovo.

Tuo tarpu teismas, pasak civilinio proceso teisės specialistų, nėra priskiriamas jokiai proceso dalyvių kategorijai. Taip norėta pabrėžti teismo vadovaujantį vaidmenį procese, jo turimus valdingus įgaliojimus bei jam priskirtą kompetenciją įgyvendinti teisingumą. Tačiau iš kitos pusės, plačiąja prasme teismas irgi galėtų būti priskiriamas proceso dalyviams – juk jis nagrinėja bylas ir priima sprendimus, t.y. dalyvauja procese nebūdamas suinteresuotas.

Neabejotinai administracinės bylos proceso dalyvių teisinė padėtis priklauso ir nuo jų procesinio veiksnio bei teismo. Juk procesinis teismumas bei veiksnumas nusako procesinių teisinių santykių subjektų teisinį statusą, t.y. jų galimybę tapti procesinių teisinių santykių subjektais ir tokios galimybės įgyvendinimo ribas. Civilinio proceso teisės atstovai skiria du asmens procesinio teisinio statuso elementus: galėjimą būti proceso šalimi ir galėjimą asmeniškai vesti bylą<sup>65</sup>. Civilinis procesinis teismumas – tai konkretaus subjekto galėjimas turėti civilines procesines teises ir pareigas. Tuo tarpu civilinis procesinis veiksnumas – tai galėjimas savo veiksmais įgyvendinti subjektines procesines teises ir pareigas bei pavesti atstovui vesti bylą. Veiksnumas yra suprantamas kaip asmens galimybė asmeniškai įgyvendinti savo procesines teises ir vykdyti pareigas bei teisę suteikti atstovui atitinkamus įgaliojimus vesti bylą (fizinio asmens atveju tai yra pilnametystės susilaukimas, o juridinio asmens atveju – įregistravimo arba steigimo akto įsigaliojimo momentas).

Kadangi šiame darbe yra nagrinėjamos tik ginčo teisenos administracinės bylos, reikia atkreipti dėmesį į tai, kad būtent nuo šalių, tarp kurių ir kilo teisinis ginčas, elgesio priklauso ir kitų dalyvių teisinė padėtis. Šalių institutas yra taikomas tik ginčo teisenos bylose, nepriklausomai nuo materialiojo teisinio ginčo pobūdžio. Šalys turi ne tik bendrąsias, bet ir specifines teises ir pareigas, pavyzdžiui, įrodinėjimo

---

<sup>64</sup> Baxa J. Čekijos Respublikos Aukščiausiojo administracinio teismo istorijos apybraiža // Teismų praktikos biuletenis Nr. 1(11), p. 137-145

<sup>65</sup> Driukas A., Valančius V. Civilinis procesas: teorija ir praktika, I tomas. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 464.

pareigą, pareigą sumokėti bylinėjimosi išlaidas ir kitas. Didelis galiojančio ABTĮ trūkumas yra tas, kad nėra detalizuojamas netinkamos šalies pakeitimo tinkama institutas<sup>66</sup>.

Kitas reikšmingas institutas, susijęs su administracinės bylos dalyviais, yra trečiųjų asmenų institutas. Tretieji asmenys yra apibūdinami kaip byloje dalyvaujantys asmenys, kurių dalyvavimas sprendžiant ginčą grindžiamas teisiniu suinteresuotumu bylos baigtimi ir kurie įsitraukia arba įstatymo nustatytais atvejais yra įtraukiami į jau prasidėjusį procesą. Trečiųjų asmenų institutas padeda įgyvendinti proceso ekonomiškumo ir operatyvumo principus. Civilinio proceso mokslininkai (Mikėlėnas, Driukas, Valančius) išskiria dvi trečiųjų asmenų rūšis: tai asmenys, pareiškiantys savarankiškus reikalavimus (manantys, jog ne šalys, o jie turi teisę į ginčijamą daiktą arba teisę), ir asmenys jų nepareiškiantys (palaikantys vieną iš šalių ir esantys suinteresuoti tuo, kad laimėtų būtent jų palaikoma šalis). Reikia pabrėžti tai, kad abiem rūšims yra bendra tai, kad jie siekia apginti savo materialiąsias subjektyvias teises arba įstatymų saugomus interesus.

Taigi, egzistuoja problema, susijusi ne tik su dalyvių instituto turinio tikslinimu, bet ir su kitais procesiniais teisiniais institutais, kurie yra tiesiogiai susiję su bylos dalyviais. Administraciniame procese trūksta daugelio institutų konkretizavimo: procesinio bendrininkavimo instituto, trečiųjų asmenų, pareiškiančių savarankiškus reikalavimus, ir trečiųjų asmenų, nepareiškiančių savarankiškų reikalavimų, institutų ir kt. Tokiu atveju reikėtų vadovautis CPK normomis, tačiau tokia praktika yra ydinga, nes civilinio proceso prigimtis yra visiškai skirtinga ir ne visuomet analogijos pritaikymas gali atnešti teigiamą rezultatą.

### **2.3. Ginčo administracinių bylų ir administracinių teisės pažeidimų bylų proceso dalyviai**

Dauguma ginčo administracinės bylos ir administracinių teisės pažeidimų bylos proceso dalyvių sutampa, tačiau egzistuoja ir tam tikri skirtumai. Būtent į šių skirtumų apžvalgą autorė sutelkia dėmesį, siekdama išsiaiškinti, ar ginčo administracinių bylų ir administracinių teisės pažeidimų bylų proceso dalyvių institutą galima reglamentuoti viename unifikuotame akte.

Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas 2004 m. sausio 30 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A-4-65-2004 yra pasisakęs, kad „Iš Administracinių bylų teisenos įstatymo 37 straipsnio 4 dalies ir 48 straipsnio 2 dalies darytina išvada, kad administracinėje byloje privalo būti abi bylos šalys, t.y. pareiškėjas ir atsakovas. Ginčo bylose tarp šalių dėl tikro ar tariamo teisės pažeidimo turi kilti ginčas, o nagrinėjant tokį ginčą teisme, procese dalyvaujančios šalys turi priešingus interesus. Viešojo

---

<sup>66</sup> Tik tinkamos šalies dalyvavimas procese gali užtikrinti objektyvios tiesos nustatymą, nes procesas vyksta šalių vardu ir būtent jos įgyvendina rungimosi, dispozityvumo bei kitus principus.



administravimo subjektas gali kreiptis į teismą tik įstatymo nustatytais atvejais ir tik kilus administraciniam ginčui“.

Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso dvidešimtas skirsnis apibrėžia asmenis, dalyvaujančius administracinių teisės pažeidimų bylų procese. Prie jų yra priskiriami administracinė atsakomybėn traukiamas asmuo, nukentėjęsysis, įstatyminiai atstovai, įgalioti atstovai, liudytojai, ekspertai bei vertėjai, tačiau asmenų, dalyvaujančių administracinių teisės pažeidimų bylų procese, teisinį statusą gali reglamentuoti ir kiti teisės aktai (ATPK 2 str.). Pasak Petkevičiaus (2003), atsižvelgiant į nurodytų asmenų skirtingą teisinę padėtį, jų vaidmenį ir kitus santykius administracinių teisės pažeidimų bylų procese, visus juos galima skirstyti į tam tikras grupes. Kiekvieno iš nurodytų asmenų dalyvavimas administracinių teisės pažeidimų bylai yra labai svarbus, kadangi šie asmenys savo paliudijimais, paaiškinimais, įrodymais bei išvadomis padeda pilnai ir objektyviai iširti padarytų teisės pažeidimų aplinkybes ir priimti byloje teisingą sprendimą.

Administracinių bylų teisenos įstatymo 48 str. numato, kad ginčo administracinės bylos šalys yra pareiškėjas ir atsakovas. Tuo tarpu administracinės bylos proceso šalys tai ne tik administracinės bylos šalys, bet ir tretieji suinteresuoti asmenys. To paties straipsnio trečioje dalyje yra įtvirtinta, kad administracinės bylos proceso dalyviais yra laikomi: proceso šalys ir jų atstovai, taip pat prokuroras, administravimo subjektai, organizacijos ir fiziniai asmenys, dalyvaujantys byloje. Iš šių įstatymo nuostatų galima daryti išvadą, kad administracinės bylos proceso dalyvių sąvoka yra apibendrinamoji.

Administracinė atsakomybėn traukiamas asmuo yra tas, kuriam dėl padaryto administracinio teisės pažeidimo iškelta byla. Šis asmuo atsiranda tik tada, kai yra įrodymų, galinčių būti pagrindu kelti bylą ir kaltinti jį pažeidimo padarymu. Tai vienas svarbiausių ir aktyviausių administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos dalyvių, kuriam įstatymai suteikia jam daug procesinių teisių ir nustato garantijas, užtikrinančias realų jų įgyvendinimą. Traukiamas administracinė atsakomybėn asmuo turi daug teisių: prašyti paskirti švelnesnę nuobaudą, baudą pakeisti nemokamais darbais, panaikinus nutarimą nutraukiant administracinio teisės pažeidimo bylą, turi teisę reikalauti išieškotų pinigų sumos grąžinimo, ir t.t. ATPK 272 str. nustato, kad administracinė atsakomybėn traukiamas asmuo turi teisę susipažinti su bylos medžiaga, duoti paaiškinimus, pateikti įrodymus, pareikšti prašymus, naudotis teisine pagalba, kalbėti gimtąja kalba arba ta kalba, kurią jis moka, naudotis vertėjo paslaugomis, apskusti nutarimą byloje. Viena iš svarbiausių teisinių galimybių, kurias ATPK suteikia administracinė atsakomybėn traukiamam asmeniui, yra teisė dalyvauti administracinio teisės pažeidimo bylos nagrinėjime. Tačiau toks asmuo turi ne tik teisių, bet ir pareigų – šaukiamas jis turi laiku atvykti į instituciją, laikytis nustatytos tvarkos ir

sprendžiančio bylą pareigūno ar teisėjo nurodymų, gerbti teismą ar pareigūną bei kitus bylos proceso dalyvius.

Tuo tarpu atsakovas pagal ABTĮ nuostatas – tai visuomet viešojo administravimo subjektas, dėl kurio akto ar veiksmų (neveikimo) teisėtumo ir nagrinėjama byla. Šis dalyvis dėl savo turimų valdingų įgaliojimų yra laikomas stipriąja bylos šalimi. Atsakovo teisės ir pareigos yra reglamentuojamos ABTĮ 53 straipsnyje, apibrėžiančiame šalių teises ir pareigas.

Nukentėjusiajam kaip asmeniui, kuriam pažeidimu yra padaryta moralinė, fizinė ar turtinė žala, turi būti suteiktos tokios teisės, kurios leistų jam aktyviai ginti savo teises ir interesus bei tuo pačiu padėti išaiškinti teisės pažeidimą, jo padarymo aplinkybes bei jį padariusį asmenį. Nukentėjusysis kaip administracinio teisės pažeidimo bylą teisenos dalyvis atsiranda tada, kai yra iškeliamą byla. Paprastai tokiu asmeniu jis yra pripažįstamas surašant protokolą. Nukentėjusysis turi teisę susipažinti su bylos medžiaga, duoti paaiškinimus, pateikti įrodymus, pareikšti prašymus, naudotis teisine pagalba, apskusti nutarimą administracinio teisės pažeidimo byloje. Palyginus su teisėmis, suteiktomis administracinėn atsakomybėn traukiamam asmeniui, nukentėjusiajam nėra numatyta teisė naudotis vertėjo paslaugomis, taip pat nieko neminima apie teisę ar pareigą dalyvauti bylos nagrinėjime. ATPK numato galimybę nukentėjusiajam būti apklaustam kaip liudytojui. Teismų praktikoje yra pripažįstama, kad nukentėjusiuoju gali būti pripažįstamas tiek fizinis, tiek juridinis asmuo – ATPK 273 str. nėra nustatyta jokių subjektiškumo apribojimų - nurodoma, kad nukentėjusysis tai asmuo, kuriam administraciniu teisės pažeidimu padaryta moralinė, fizinė ar turtinė žala (LVAT 2001 m. gegužės 17 d. konsultacija Nr. 77). Nukentėjusiajam yra nustatytos ir pareigos: atvykti nustatytu laiku ir duoti teisingus parodymus (jeigu jis byloje yra apklausiamas kaip liudytojas), laikytis tvarkos nagrinėjant bylą bei vykdyti nurodymus. Nukentėjusiojo teisinė padėtis yra ypatinga tuo, kad paprastai jis yra suinteresuotas bylos baigtimi, todėl jo parodymai turi būti ypač kruopščiai patikrinami.

ABTĮ 5 str. nustato, kad pareiškėjas – tai kiekvienas suinteresuotas subjektas, kuris mano, kad yra pažeista arba ginčijama jo teisė arba įstatymo saugomas interesas. Pareiškėjas administracinės bylos procese yra silpnąja šalimi, todėl teismas turi aktyviai padėti jam suprasti ir įgyvendinti jo turimas procesines teises.

ABTĮ 53 str. yra numatytos šalių teisės ir pareigos irgi iš esmės atitinka teises ir pareigas, kurios yra suteikiamos administracinių teisės pažeidimų bylą šalims. Proceso šalys turi teisę pareikšti nušalinimus ir prašymus, teikti įrodymus, dalyvauti tiriant įrodymus, užduoti klausimų kitiems proceso dalyviams, liudytojams, specialistams ir ekspertams, duoti paaiškinimus, pateikti savo argumentus ir samprotavimus, prašyti teismo priimti nutartį dėl bylos medžiagos neviešinimo, gauti teismo sprendimų, nutarimų ar

nutarčių, kuriais išsprendžiama byla, nuorašus, apskūsti teismo sprendimus, nutarimus bei nutartis ir naudotis kitomis šio įstatymo numatytomis teisėmis. ABTĮ 56 str. numato, kad tais atvejais, kai į teismą kreipiasi prokuroras, administravimo subjektai, valstybės institucijos, įstaigos, organizacijos, tarnybos ar fiziniai asmenys, kad būtų apgintas viešasis interesas arba apgintos valstybės, savivaldybės ir asmenų teisės bei įstatymų saugomi interesai, jie turi bylos šalies procesines teises ir pareigas.

Pagal ATPK, įstatyminiai atstovai atstovauja administracinę atsakomybę traukiamą asmenį arba nukentėjusiojo asmens interesus, jeigu jie yra nepilnamečiai arba dėl savo fizinių ar psichinių trūkumų negali patys pasinaudoti savo teisėmis administracinių teisės pažeidimų bylose. Jiems yra pripažįstamos tokios pačios teisės kaip ir jų atstovaujamesiems, tačiau įstatymas nenustato, kad tokių atstovų dalyvavimas byloje yra būtinas. Tokių atstovų dalyvavimas neatima teisės traukiamam atsakomybę asmeniui ir nukentėjusiajam turėti ir atstovus pagal įgaliojimą. Tuo tarpu įgaliotas asmuo – tai toks dalyvaujantis byloje asmuo, kuriam yra keliamos dvi sąlygos: tai yra advokatas arba aukštąjį teisinį universitetinį ar jam prilygintą išsilavinimą turintis asmuo, kuris veikia pagal įgaliojimą arba pavedimą. Toks atstovas padeda ginti bei saugoti savo atstovaujamojo teises bei interesus, teikia visokeriopą teisinę pagalbą byloje. Įgaliotas atstovas turi teisę susipažinti su visa bylos medžiaga, dalyvauti nagrinėjant bylą, pareikšti prašymus, pateikti klausimus bei apskūsti nutarimą byloje. Tokio atstovo tikslas byloje – proceso metu pasiekti tai, kas naudinga jo ginamam asmeniui ir apsaugoti jo teises ir teisėtus interesus.

ABTĮ yra tai pat įtvirtintas atstovų (tiek pagal įstatymą, tiek pagal įgaliojimą) institutas, kurio reglamentavimas iš esmės atitinka administracinių teisės pažeidimų bylose dalyvaujančių atstovų reglamentavimą.

Tiek liudytojo, tiek eksperto teisinis statusas ABTĮ yra reglamentuojamas tapačiai kaip ir ATPK.

Liudytoju administracinio teisės pažeidimo byloje gali būti šaukiamas bet kuris asmuo, kuriam gali būti žinomos kokios nors šioje byloje nagrinėtinos aplinkybės. ATPK 267 str. yra išvardijamos liudytojo pareigos: atvykti nurodytu laiku, duoti teisingus parodymus, pranešti visa, kas jam žinoma ir atsakyti į duodamus klausimus. Be jau minėtų pareigų liudytojas turi laikytis bendros procesinės tvarkos. Tam tikrais atvejais liudytoju gali būti apklaustas ir nukentėjusysis. Nors nei ATPK, nei ABTĮ to nenumato, Konstitucijoje yra įtvirtinta teisė atsisakyti duoti parodymus prieš save, savo šeimos narius ar artimus giminaičius.

Ekspertas – tai tam tikro dalyko žinovas, specialistas, kviečiamas ekspertizei. Ekspertas yra skiriamas tais atvejais, kai yra reikalingos specialios mokslo, technikos, meno ar kitos srities žinios arba kai reikia paaiškinti pateiktą prie pažeidimo padarymo protokolo ekspertizės aktą. Administracinių teisės pažeidimų byloms gali būti skiriamos įvairių rūšių ekspertizės, kurių dėka galima gauti daug vertingos

informacijos. Kodekse yra įtvirtintos šios eksperto pareigos: atvykti pagal šaukimą ir duoti objektyvią išvadą. Tuo tarpu siekiant užtikrinti tinkamą, objektyvų pareigų atlikimą, ekspertas turi teisę susipažinti su bylos medžiaga, liečiančia ekspertizės dalyką, pareikšti prašymus dėl papildomos medžiagos, reikalingos išvadai duoti, užduoti klausimus, liečiančius ekspertizės dalyką (bylą nagrinėjančios institucijos arba pareigūno leidimu), taip pat turi teisę dalyvauti nagrinėjant bylą. Ekspertas turi teisę reikalauti, kad jam būtų kompensuojamas ne mažesnis nei vidutinis darbo užmokestis, arba apmokam už atitraukimą nuo įprasto užsiėmimo. Pastebima, kad eksperto teisinė padėtis nėra pakankamai apibrėžta – nėra normų, reglamentuojančių eksperto nušalinimo, ekspertizės atlikimo, išvados įvertinimo tvarką.

Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad, nors ATPK nėra numatyta galimybė kviesiti specialistą esant administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimui, tačiau administraciniam teismui nagrinėjant tokias bylas ši galimybė jau atsiranda (ABTĮ 61 str.). Specialistas gali būti kviečiamas tais atvejais, kai nagrinėjant administracinę bylą teisme reikia specialių žinių dokumentams, daiktams ar veiksams iširti bei įvertinti. Specialistas turi teisę susipažinti su byla, dalyvauti nagrinėjant bylą, užduoti klausimus, prašyti teismo papildomos medžiagos, pareikšti savo pastabas raštu ir pan.

Dalyvaujančiam byloje asmeniui, nemokančiam lietuvių kalbos, užtikrinama teisė kalbėti gimtąja kalba arba ta kalba, kurią jis moka, ir naudotis vertėjo paslaugomis. Vertėju gali būti asmuo, mokantis reikiamas kalbas (pagal analogiją - suprantantis nebyliojo ar kurčiojo ženklus). Kodekso 278 str. numato keletą pareigų vertėjui: atvykti pagal šaukimą ir pilnutinai bei tiksliai atlikti jam pavestą vertimą, t.y. supažindinti asmenį su bylos medžiaga, išversti liudytojų parodymus, eksperto išvadas, kitus bylos dokumentus, bylos proceso metu pateikiamus klausimus bei paaiškinimus. Vertėjo dalyvavimas padeda reikiamai išsiaiškinti bylos aplinkybes ir tinkamai atlikti procesinius veiksmus, tuo pačiu užtikrinant kalbos principo reikalavimų įgyvendinimą ir asmens teisių apsaugą. ABTĮ 9 str. taip pat numato galimybę byloje dalyvauti vertėjui – esant poreikiui išversti dokumentą arba byloje dalyvaujant asmenims, nemokantiems lietuvių kalbos.

Atskirai ATPK yra reglamentuojama nukentėjusiųjų, liudytojų, ekspertų ir vertėjų teisė į tam tikras pinigines sumas. Šiai asmenų, dalyvaujančiųjų administracinio teisės pažeidimo bylų procese, grupei yra kompensuojamas darbo užmokestis arba apmokama už atitraukimą nuo įprasto užsiėmimo, taip pat kompensuojamos turėtos išlaidos dėl atvykimo. Ekspertams ir vertėjams priklauso teisė gauti apmokėjimą už darbą (išskyrus tai, kai jie šį darbą atlieka pagal tarnybines pareigas arba kai jiems kompensuojamas darbo užmokestis) arba apmokama už atitraukimą nuo įprasto užsiėmimo. Teismų praktikoje ši teisė į tam tikrų išlaidų atlyginimą yra patikslinama, nurodant, kad ATPK normos nenumato tokios galimybės administracinėn atsakomybėn traukiamam asmeniui (LVAT 2002 m. sausio 3 d. konsultacija Nr. 1-K).

ABTĮ 43 str. yra įtvirtinama tapati nuostata: sumos, išmokėtinos liudytojams, specialistams, ekspertams ir ekspertų organizacijoms yra priskiriamos prie išlaidų, susijusių su bylos nagrinėjimu. Jas sumoka ta šalis, kuri pareiškė atitinkamą prašymą, arba abi šalys lygiomis dalimis.

Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad už melagingų parodymų bei ekspertizės išvadų pateikimą, vengimą ar atsisakymą duoti parodymus, melagingą vertimą, įkalčių ar įrodymų naikinimą bei jų slėpimą, melagingo pareiškimo ar kitokios apgavystės padarymą nagrinėjant bylą įstatyme yra numatyta administracinė atsakomybė.

Nors įvairiuose teisės aktuose, reglamentuojančiuose administracinį procesą, yra vartojamos skirtingos sąvokos, tačiau jų turinys tam tikrais atvejais sutampa. Bylos pobūdis lemia šios bylos dalyvių teisinės padėties ypatumus, kurie įtvirtinami teisės normose. Administracinių teisės pažeidimų bylos dalyviai yra reglamentuojami detaliau ir konkrečiau, tačiau tai yra visiškai suprantama, nes nagrinėjant administracinių teisės pažeidimų bylas, neišvengiamai turi būti laikomasi griežtai, aiškiai ir tiksliai nustatytos tvarkos. Siekiant šalinti susiklosčiusius prieštaravimus bei teisės aktų tarpusavio neatitikimus, reikia tiksliai apibrėžti, kaip yra suprantamas administracinės bylos proceso dalyvių institutas tiek administracinių teisės pažeidimų bylose, tiek administracinėse bylose bei tikslinti šio instituto turinį ir jo sudedamąsias dalis.

**Apibendrinant, galima teigti**, kad plačiausia prasme administracinės bylos proceso dalyviu yra kiekvienas visuomenės narys, kadangi administracinės bylos baigtimi yra suinteresuota visa visuomenė.

Dalyvių teisinės padėties turinys yra tiesiogiai susijęs su teisinio reglamentavimo turiniu, t.y. su teisės normomis, kurios nustato, kokias teises galima įgyti ir kokias pareigas privalu vykdyti. Todėl šios teisės normos turi būti kodifikuojamos siekiant kuo aiškiau ir tiksliau apibrėžti

Kadangi praktikoje egzistuoja daug skirtubių vartojant administracinės bylos proceso dalyvių sąvoką, susidaro palanki terpė teisinio reglamentavimo prieštaravimams, netikslumams bei neaiškumams. Autorė, išnagrinėjusi tiek administracinį procesą, tiek civilinį ir baudžiamąjį procesus reglamentuojančius teisės aktus bei įvairių mokslininkų nuomonę, teigia, kad administracinės bylos proceso dalyvių institutas yra reglamentuojamas nepakankamai: nėra aiškaus šio instituto apibrėžimo nei teisės aktuose, nei teismų praktikoje. Todėl reikia šį institutą detalizuoti arba keičiant (papildant) šiuo metu galiojančius teisės aktus, arba priimant naują aktą (tai gali būti ir Administracinio proceso kodeksas). Kol nebus įgyvendinti šie teisinio reglamentavimo pokyčiai, administraciniai teismai turėtų aktyviau šalinti susidariusias spragas, taikydami teisės ir įstatymo analogiją, arba esminius administracinio proceso principus, tokius kaip: teisė gauti informaciją, teisė būti išklaustyti, teisė į sąžiningą, greitą ir teisingą procesą.

### **3. VEIKSNIAI, SĄLYGOJANTYS ADMINISTRACINĖS BYLOS PROCESO DALYVIŲ TEISINĘ PADĖTĮ**

#### **3.1. Teisės aktai, reglamentuojantys administracinės bylos proceso dalyvių teisinę padėtį, jų prieštaravimai ir spragos**

ABTĮ, nors ir įtvirtina aktyvų teismo vaidmenį administraciniame procese, tačiau palieka atvirą klausimą dėl tokio aktyvumo ribų ir jo pasireiškimo formų (ABTĮ 81 str. įpareigoja teismą nagrinėjant administracines bylas aktyviai dalyvauti tiriant įrodymus, nustatant visas bylai svarbias aplinkybes ir visapusiškai, objektyviai jas iširti). Toks teisinis reglamentavimas yra nekonkretus ir netikslus – lieka neaišku, ar teismas turėtų būti saistomas šalių apibrėžtomis ginčo ribomis, ar galėtų savo iniciatyva tirti aplinkybes, kuriomis šalys nesiremia, ar galėtų peržengti pareikštus reikalavimus, pavyzdžiui, panaikinti ne tik skundžiamą, bet ir su juo susijusį aktą ir pan. Nors šias teisinio reglamentavimo spragas bandoma užpildyti teismų praktika, tačiau to nepakanka. Būtina surasti tinkamiausią administracinio teismo ir administracinės bylos proceso dalyvių tarpusavio teisių ir pareigų pasiskirstymo modelį, užtikrinantį, kad būtų išsamiai iširtos visos sprendimui priimti reikšmingos aplinkybės, o atsakomybė už proceso eigą būtų tinkamai paskirstyta bylos šalims ir teismui.

Administracinis teismas, nagrinėdamas individualią bylą, paprastai turi išsiaiškinti ir taikyti gausybę teisės aktų, kurie išsiskiria ne tik detaliu teisiniu reglamentavimu viešosios teisės srityje, bet ir dažnomis vidinėmis ar tarpusavio prieštaromis. Juk administracinė teisė ir su ja susijęs administracinis procesas apima nepaprastai daug visuomeninių santykių – beveik kiekvienas asmuo kasdien susiduria su administracinėmis materialinėmis ar procesinėmis normomis. Dėl šios priežasties darbe bus analizuojami tik įstatymai<sup>67</sup>, reglamentuojantys bylos proceso dalyvių teisinę padėtį. Tenka konstatuoti, kad šiuo metu administracinis procesas yra reglamentuojamas daugelio teisės aktų. Svarbiausi iš jų tai: Teismų įstatymas, Administracinių teismų įsteigimo įstatymas, Administracinių bylų teisenos įstatymas, Viešojo Administravimo įstatymas, Administracinių ginčų komisijų įstatymas ir kiti.

---

<sup>67</sup> Pasak Vaišvilos (2004), įstatymai – tai specialia tvarka išleisti pirminiai teisės aktai, kurie turi aukščiausią juridinę galią, formuluoja bendrąsias teisės normas, skirtas svarbiausiems žmonių santykiams reguliuoti. Būtent tai lemia jų išskirtinumą teisės aktų sistemoje. Įstatymai yra priimami aukščiausios atstovaujamosios valdžios arba tautos referendumu, pasižymi aukščiausią juridinę galią, reguliuoja svarbiausius žmonių santykius, susijusius su pagrindinių žmogaus teisių apsauga, formuluoja pradines, pamatines teisės normas bei yra priimami pagal specialias procedūras. Įstatymų viršenybė, palyginti su kitais teisės aktais, reiškia ir tai, kad pagrindinių žmogaus teisių apsaugą reguliuoja įstatymai, o ne Vyriausybės nutarimai ar konkrečių žinybų instrukcijos, kad įstatymų kūrimo subjektai yra tik tauta ir parlamentas. Seime yra tiesiogiai atstovaujamas tautos suverenitetas, tautos interesų įvairovė, daugiapartiškumas, politinis pluralizmas. Todėl tik parlamente teisės aktai gali geriausiai išreikšti įvairių skirtingų socialinių grupių interesų kompromisą.

Konstitucijos 7 straipsnyje yra įtvirtinta, jog galioja tik paskelbti įstatymai, įstatymo nežinojimas neatleidžia nuo atsakomybės ir negalioja joks įstatymas ar kitas aktas priešingas Konstitucijai. Įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis, žmogus privalo laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 28 straipsnis). Tokiu būdu aukščiausią teisinę galią turinčiame akte yra įtvirtinamas įstatymo viršenybės principas. Žmogaus teisių ir laisvių ribojimo, įgyvendinimo, apsaugos klausimai yra išimtinė įstatymų leidybos sritis.

Įstatymus papildantys aktai neturi jiems prieštarauti, iškreipti jų esmės ir turinio. Siekis visas pagrindines taisykles įtvirtinti įstatymuose yra sunkiai įgyvendinamas, tačiau poįstatyminis aktas neturi pakeisti ar panaikinti įstatymo, kurį jis realizuoja, normų ar reglamentuoti tokius socialinius santykius, kuriems reguliuoti Konstitucija reikalauja įstatymo lygmens teisės akto formos. Tai reiškia, kad poįstatyminis reguliavimas turėtų būti įstatymų leidžiamas tik ten ir tik tiek, kur ir kiek tai būtina konkreitiems įstatymams įgyvendinti. Problema yra ta, kad dėl nepaprastai didelės poįstatyminių aktų gausos, pareigūnai kartais yra linkę vadovautis tik poįstatyminiais teisės aktais, neatsižvelgdami į įstatymą, kuris reglamentuoja tam tikrą sritį.

Pagal savo paskirtį pagrindiniu administracinį procesą reglamentuojančiu įstatymu turėjo tapti Administracinių bylų teisenos įstatymas<sup>68</sup>. Tačiau jau pats jo pavadinimas rodo siaurą šio įstatymo paskirtį. Šedbaras (2002) taikliai atkreipia dėmesį į netikslų Administracinių bylų teisenos įstatymo pavadinimą – juk šis įstatymas reglamentuoja administracinių bylų nagrinėjimo administraciniame teisme procesą, o minėtas procesas susideda iš kelių savarankiškų teisenų. Iš šio įstatymo pavadinimo turėtų reikšti, kad visa, kas reglamentuota šiuo įstatymu, yra administracinių bylų teiseną. Tačiau šis įstatymas reguliuoja tik administracinių ginčų nagrinėjimą, taip pat administracinės atsakomybės priemonių taikymo teisėtumo ir pagrįstumo tikrinimą. Visos kitos administracinės bylos, kuriose nesvarstomas ginčas arba netaikomos prievartos priemonės, t.y. kuriose pozityviai taikoma teisės norma, nepriklauso minėto įstatymo reguliavimo sričiai. Vadinasi, anot Šedbaro, galima kalbėti apie įstatymą, reglamentuojantį bylų nagrinėjimo administraciniame teisme, procesą, todėl atitinkamai reikia koreguoti ABTĮ pavadinimą. Laikantis jurisdikcinės administracinio proceso koncepcijos, šio įstatymo lyg ir turėtų pakakti, tačiau jau 1

---

<sup>68</sup> Administracinių bylų teisenos įstatymo 1 str. 2 ir 3 d.: „Nagrinėdamas bylas, administracinis teismas vadovaujasi šio įstatymo normomis, taip pat Civilinio proceso kodekso normomis, kai šis įstatymas jas tiesiogiai nurodo. Atskirų administracinių bylų kategorijų teiseną gali reglamentuoti ir kiti įstatymai“. To paties įstatymo 4 str. 5 d. numato, kad „Jeigu yra prieštaravimas tarp šio įstatymo normų ir kitų įstatymų (išskyrus specialiuosius įstatymus), teismas turi vadovautis Administracinių bylų teisenos įstatymo normomis. 6 d. įtvirtina šią nuostatą: „Jeigu nėra įstatymo, reglamentuojančio ginčo santykį, teismas taiko įstatymą, reglamentuojantį panašius santykius, o jei ir tokio įstatymo nėra, - vadovaujasi bendraisiais įstatymų pradmenimis ir jų prasme, taip pat teisingumo ir protingumo kriterijais“.

str. 2 d. įvirtinta nuostata leidžia išreikšti abejonę – nagrinėdamas bylas administracinis teismas vadovaujasi šio įstatymo normomis, o tais atvejais, kurių šis įstatymas nereglementuoja – Civilinio proceso kodeksu. Žinant tai, kad didesnę aptariamo įstatymo dalį sudaro materialinės teisės normos, nustatančios administracinių teismų kompetenciją, skundų, prašymų ir nutarčių turinį, tenka konstatuoti, kad tiesioginio bylų nagrinėjimo procesinis reglamentavimas tenka civiliniam procesui. Autorė mano, kad tokia praktika yra ydinga, kadangi administracinio proceso principai dažnai yra visiškai priešingi civilinio proceso principams, todėl automatiškas jų perėmimas ir taikymas galėtų reikšti tai, jog nebus tinkamai pasiekti specifiniai administracinio proceso principai, tarp jų – ir viešojo intereso apsauga.

Su ABTĮ yra glaudžiai susijęs Administracinių ginčų komisijos įstatymas, kurio paskirtis - nustatyti ikiteisminę skundų ir prašymų dėl administracinių teisinių santykių dalyvių veiksmų nagrinėjimo tvarką. Galima pastebėti paradoksalią situaciją, kai iš esmės procesinės paskirties įstatyme yra disproporcija tarp materialinių ir procesinių teisės normų, o procesinis šių komisijų darbo reglamentavimas yra perkeltas į poįstatyminio pobūdžio teisės aktą – darbo nuostatus.

ATPK, kaip ir kiti dabar galiojantys Lietuvoje kodeksai, yra paveldėtas iš tarybinės teisės sistemos. Jis buvo priimtas 1984 m. gruodžio 13 d., o įsigaliojo 1985 m. balandžio 1 d. Jame daugiau ar mažiau aptartas administracinės teisės pažeidimo bylos tyrimas, institucijos ir pareigūnai, turintys teisę ir (ar) pareigą tirti administracinės teisės pažeidimo bylą ir reikiamai įforminti tyrimo rezultatus, taip pat institucijos ir pareigūnai, kuriems pavesta nagrinėti minėtas bylas, skirti administracines nuobaudas, nustatyta veiksmų atlikimo procesinė tvarka. Šiame Kodekse taip pat nustatyti reikalavimai procesiniams dokumentams, jų priėmimo ir surašymo tvarka. ATPK taip pat numatytos kai kurios nutarimų administracinės teisės pažeidimų byloje apskundimo taisyklės, įsiteisėjusių nutarimų skirti administracinę nuobaudą vykdymo taisyklės. Kai kurių straipsnių dispozicijos, sankcijų sistema jau yra gerokai pakitusios darant Kodekso pakeitimus ir derinant jį prie pasikeitusių sąlygų, tačiau administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną liko iš esmės nepakitusi. Ji iliustruoja totalitarinės valstybės santykį su savo piliečiais, kuris pasireiškia dideliais įgaliojimais, suteiktais valstybės valdymo ir teisėsaugos institucijoms piliečių atžvilgiu ir galimybe taikyti tuos įgaliojimus administracine tvarka. Be to, ATPK normos yra pasenusios ir gremėzdiškos. Tuo tarpu priėmus Konstituciją, įtvirtinančią žmogaus teisių ir laisvių apsaugą, atviros, pilietinės visuomenės bei teisinės valstybės siekius<sup>69</sup>, pasikeitė teisinių vertybių piramidė – žmogus tapo viršesnis santykyje su valstybe, tad visa teisinė sistema yra skirta žmogaus teisėms, laisvėms bei teisėtiems interesams užtikrinti.

---

<sup>69</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje yra rašoma, kad Lietuvių Tauta siekia atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės.



Pasak Žilinsko (2000), vienintelis įstatymas, atitinkantis ir įgyvendinantis suprantamo administracinio proceso koncepciją, yra Viešojo administravimo įstatymas. Kaip matyti iš paties pavadinimo, VAĮ nustato teisinius rėmus viešojo administravimo subjektų veiklai. Šis įstatymas reglamentuoja daugumą administracinių aktų, įtvirtindamas, kad administracinio reglamentavimo pagrindas yra nuostatų, taisyklių, reglamentų ir kitų teisės aktų priėmimas įstatymams įgyvendinti. Siekdamas įgyvendinti konstitucinę nuostatą, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, VAĮ nustato palyginti detalias vidinės kontrolės procedūras, t.y. piliečių skundų aukštesniam administravimo subjektui dėl individualių administracinių aktų nagrinėjimo tvarką, atspindinčią tinkamo proceso principus. Įstatymas išdėsto ir viešojo administravimo principus: bet kuris administracinis aktas gali būti priimtas tik jį priėmusio subjekto kompetencijos ribose (teisėtumo principas), turi būti proporcingas tam tikslui, kuriam pasiekti šiam subjektui buvo suteikti administravimo įgalinimai (proporcingumo principas), viešojo administravimo institucijos privalo veikti sąžiningai, pagrįstai, objektyviai ir nešališkai.

Problemą sudaro tai, kad įstatymų leidyba administracinio proceso srityje yra chaotiška, nesisteminga, paviršutiniška, nekvalifikuota, nedarni ir nestabili. Mokslininkai (Norkus, Valančius, 2005) išskiria keletą pagrindinių šiuo metu egzistuojančio procesinio reguliavimo trūkumų. Tai nepakankamai reglamentuotas byloje dalyvaujančių asmenų teisinis statusas, jų teisės ir pareigos, neapibrėžtas byloje dalyvaujančių asmenų procesinis teisnumas ir veiksnumas; nėra įtvirtinta pareiga rūpintis tinkamu ir greitai bylos išnagrinėjimu; nenumatytas trečiojo asmens, pareiškiančio savarankiškus reikalavimus, institutas; neaptarti asmenys, turintys teisę ginti viešąjį interesą. Aiškiai nepakanka teisinio reglamentavimo įrodinėjimo srityje: visiškai nereglamentuotas rašytinių įrodymų pateikimas ir tyrimas; nėra oficialių rašytinių įrodymų instituto; nereglamentuota liudytojų apklausos tvarka, nenumatyta teismo teisė atsisakyti priimti pavėluotai pateiktus įrodymus. Nepakankamai reglamentuotas reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymas: nenumatyta galimybė taikyti laikinąsias apsaugos priemones iki pateikiant skundą; nėra galimybės pareikalauti nuostolių, galinčių atsirasti dėl reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymo, atlyginimo užtikrinimo ir kt. Nepakankamai reglamentuota pasirengimo nagrinėti administracinę bylą stadija: neužtikrintas šalių apsikeitimas procesine medžiaga iki bylos nagrinėjimo iš esmės pradžios; nereglamentuota, kokia forma teismas rengiasi nagrinėti administracinę bylą; nenumatyta galimybė sudaryti taikos sutartį administraciniame procese ir kt. Trūksta teisinio reglamentavimo administracinių teismų sprendimų srityje: neaptarta, kokios yra teismo kompetencijos ribos išnagrinėjus administracinę bylą; neatsakyta, ar gali ir kokiais atvejais administracinis teismas sprendime duoti privalomus nurodymus viešojo administravimo subjektui; nenumatyta skubaus administracinių teismų sprendimų vykdymo galimybė ir kt. Nepakankamai reglamentuotas norminių administracinių aktų teisėtumo bylų nagrinėjimas,

o bendrųjų proceso taisyklių taikymas šiam procesui ne visada yra tinkamas: nepakankamai reglamentuoti atsisakymo priimti kreipimasi ištirti akto teisėtumą pagrindai; nenumatyta galimybė byloje gauti mokslininkų ar kitų kompetentingų institucijų išvadą dėl ginčijamo akto teisėtumo, nenumatyta institucijų ir jų tarnautojų pareiga panaikinti savo priimtus aktus ar jų nuostatas, kurie pagrįsti pripažintu neteisėtu norminiu administraciniu aktu ir kt.

Viena iš rimčiausių problemų – naujai priimamų įstatymų nesuderinimas tarpusavyje ir su jau galiojančiais įstatymais. Pasak mokslininkų (Žilinskas, 2000), rengiant ir priimant įstatymus dažnai nesusimąstoma, iš kokios teisės šakos normų turėtų būti sudarytas konkretus teisės aktas, kokiems visuomeniniams santykiams reguliuoti jis skirtas. Šitaip įstatymuose, kurie turėtų būti viešosios teisės šaltiniai, atsiranda privatinės teisės normų, ir atvirkščiai.

Tačiau nepaisant šių prieštaravimų ir klaidų, mokslininkai siūlo įvairias išeitis, galinčias padėti išspręsti teisinio reglamentavimo probleminius aspektus. Urmonas (2006) siūlo įdiegti įstatymų adaptavimo teisinę sistemą, kuri padėtų sumažinti netobulų įstatymų poveikį Lietuvoje – juk negalima visuomet „numesti“ naują įstatymą savireguliacijai. Žilinskas (2000) siūlo kuo išsamiau ir kuo tiksliau reglamentuoti visas administracinės teisės reguliuojamas sritis. Autorė mano, kad šiai problemai išspręsti yra būtina teikti lygiavertį dėmesį ne tik materialinių ar procesinių teisės normų priėmimui, bet ir jų tinkamam, efektyviam įgyvendinimui. Kitu atveju, Lietuvos Respublikos administracinis procesas bus reglamentuojamas daugybės priimtų, tačiau realiai neveikiančių teisės normų. Tam pasiekti tikslinga įvesti tam tikro pobūdžio kontrolę, kuriai būtų pavestas uždavinys stebėti, kaip yra įgyvendinami priimti teisės aktai, ir svarstyti, ar jie praktiškai veikia.

Autorės nuomone, minėti teisinio reglamentavimo trūkumai atsiranda dėl šių priežasčių: pirma, administracinio proceso teisės doktrina Lietuvoje susiformavo visai neseniai, trūksta nuoseklaus jos plėtojimo, antra, administracinis procesas apima nepaprastai daug socialinių ir teisinių santykių, kuriuos reglamentuoja nepaprastai daug teisės aktų, trečia, administracinės teisės normos (tiek materialinės, tiek procesinės) turi būti nepaprastai dinamiškos tam, kad galėtų tinkamai reguliuoti nuolat besikeičiančius visuomeninius santykius. Todėl turi būti tobulinamos administracinį procesą reglamentuojančios nuostatos: pildomos teisės spragos, šalinami prieštaravimai, reglamentuojami nauji institutai.

Poreikis įvertinti įstatymų reglamentuojamą administracinį procesą tampa itin aktualus šiuo metu, nes vyksta naujo Administracinio proceso kodekso rengimo darbai (deja, nuo darbo grupės sudarymo 2003 m. iki šiol nėra paskelbta projekto koncepcija). Dauguma Lietuvos mokslininkų (Žilinskas, Norkus, Valančius, Ambrasaitė, Šedbaras) mano, kad geriausiai administracinį procesą galėtų sureguliuoti vientisas teisės aktas – Administracinio proceso kodeksas, apimantis bendrąsias ir jurisdikcines

administracines procedūras. Egzistuoja ir priešinga nuomonė – štai Raižys (2008) mano, kad administracinių bylų proceso teisinio reguliavimo tobulinimo tikslas neturėtų būti teisės normų, reguliuojančių administracinių bylų teiseną, kodifikavimas. Užuoat priėmus kodifikuotą teisės aktą, šiuo metu galiojantį ABTĮ būtina papildyti teisės normomis, kurių reikalingumas išryškėjo šio įstatymo taikymo praktikoje. Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad tarp mokslininkų, palaikančių administracinio proceso kodifikavimo idėją, yra nemažai nesutarimų dėl kodifikavimo apimties<sup>70</sup>.

Autorė sutinka su daugumos mokslininkų palaikomu požiūriu į galimybę Lietuvos administracinį procesą kodifikuoti viename akte. Tai įvestų daugiau aiškumo ir stabilumo į administracinio proceso reglamentavimą, kadangi kodifikuotas aktas pasižymi didesniu pastovumu ir teisine galia. Apskritai teisės normų kodifikavimas yra teigiamas ir siektinas dalykas<sup>71</sup>. Juolab, kad panašūs įstatymai priimti daugelyje pasaulio šalių – Austrijoje, Lenkijoje, Vengrijoje, JAV, Vokietijoje, Švedijos Karalystėje ir kitur.

Pasak Bilak (2003), toks kodeksas turėtų tapti daugiau nei administracinių aktų taikymą ir administracinių nuobaudų skyrimą reglamentuojančių taisyklių apjungimu; jis turėtų tapti priemone sujungti atskiras administracinės justicijos sistemos sudedamąsias dalis, nuo administracinio akto priėmimo ir diskrecijos teisės įgyvendinimo reglamentavimo, administracinio akto peržiūrėjimo viešojo administravimo institucijose, iki šio akto apskundimo nepriklausomoms ginčų nagrinėjimo komisijoms ar teismams, vieninguose procedūriniuose rėmuose. Vieningas administracinio proceso kodeksas galėtų sukurti reikalingus sisteminius ryšius tarp teisingumo ir viešojo administravimo sistemų, o tai sąlygotų skaidresnį ir atskaitingesnį valdymą, gerų sprendimų piliečių naudai priėmimą, bei efektyvų piliečių teisių apsaugos mechanizmo funkcionavimą.

---

<sup>70</sup> Valančius ir Norkus (2005) mano, kad APK nereikia reguliuoti viešojo administravimo procedūrų, o apsiriboti administracinių aktų teisėtumo ir pagrįstumo kontrolės priemonių reglamentavimu, t.y. atskirti viešojo administravimo veiklos reglamentavimą nuo administracinių ginčų nagrinėjimo. Galima nebent aptarti tik kai kuriuos aktualius viešojo administravimo sričiai klausimus: esminius viešojo administravimo principus, kai kurias sąvokas. Visas kitas viešojo administravimo procedūras bei viešojo administravimo subjektų sprendimų vykdymą reikia reglamentuoti kitais teisės aktais, pvz. VAĮ. Tuo tarpu Šedbaras (2006) teigia, kad APK būtina reglamentuoti procedūras viešojo administravimo institucijose ir įstaigose, priimant ir nagrinėjant asmenų kreipimusis jiems svarbiais klausimais, kurių sprendimas dažniausiai baigtųsi administracinio akto priėmimu arba administracinės sutarties sudarymu, šiuos aktus vykdant viešojo administravimo institucijose, kontroliuojant ir prižiūrint jų, taip pat įstatymų ir kitų norminių teisės aktų laikymąsi, taip pat priimant ir sprendžiant asmenų skundus ir pasiūlymus dėl valstybės valdymo institucijų ir jų tarnautojų darbo trūkumų ir veiklos tobulinimo, išduodant asmenims kitokios pobūdžio dokumentus apie jų teises ar kitus juridinius faktus, kuriuos išduoti priskirta viešojo administravimo institucijoms. Atitinkamai autorė daro išvadą, kad skirtingas požiūris į APK apimtį tiesiogiai priklauso nuo palaikomos administracinio proceso sampratos – tie, kas pripažįsta administracinį procesą kaip administracinių ginčų nagrinėjimo sistemą, mano, kad APK neturėtų būti reglamentuojamas viešasis administravimas.

<sup>71</sup> Daniel A. Bilak 2003 m. atliktame administracinės justicijos Lietuvoje vertinime yra pateikiami tokie duomenys: „Nors pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis teisingumo vykdymą administracinėse bylose yra ABTĮ, dauguma apklaustų teisėjų skundėsi, kad viena pagrindinių problemų, su kuria jie susiduria nagrinėdami administracines bylas, yra išsamaus kodifikuotio teisės akto, reglamentuojančio administracinių bylų nagrinėjimą teismuose, nebuvimas. Dalis problemų, regis, susijusios su tuo, jog administraciniai teismai yra pirmoji administracinių ginčų nagrinėjimo institucija, todėl jie nagrinėja tiek ginčo esmę, tiek priimto sprendimo teisėtumą, nepaisant to, kad remiantis ABTĮ atrodytų, jog teismai turėtų apsiriboti administracinių aktų teisėtumo patikrinimu“.

Suprantama, kad kodifikuoto akto rengimas yra daug laiko reikalaujantis procesas, ypač atsižvelgiant į tai, kad Lietuva neturėjo administracinių teismų funkcionavimo patirties. Tačiau ABTĮ buvo parengtas iš esmės perimant tuo metu galiojusio 1964 m. Civilinio proceso kodekso normas, kai kurias jų atitinkamai modifikuojant siekiant pritaikyti administracinių bylų teisenos specifikai, o ATPK apskritai buvo priimtas 1984 m., galiojant visai skirtingai politinei ir teisinei santvarkai. Todėl akivaizdu, kad atskirų teisės aktų nuostatų perkėlimas ir modifikavimas, neturint aiškios atitinkamo proceso koncepcijos, tegali būti laikinas problemos sprendimo būdas<sup>72</sup>.

Todėl autorė mano, kad būtina aptarti nuostatas, kurias numatoma įtraukti į naująjį Administracinio proceso kodeksą, siekiant apžvelgti nagrinėjamą dalyką platesniame kontekste. Kadangi APK projektas kol kas nėra viešai paskelbtas, autorė remiasi įvairių mokslininkų pateikiama informacija.

Pasak Bilak (2003), yra keletas esminių administracinio proceso aspektų, kuriems tikrai pasitarnautų procedūrų aiškumas, integravimas ir unifikavimas. Tai administracinių aktų ir sprendimų priėmimo procedūros, administracinių aktų peržiūrėjimas viešojo administravimo institucijose (vidinė administracinė kontrolė) bei administracinių aktų apskundimas nepriklausomoms ginčų nagrinėjimo institucijoms bei teismams.

„Priėmus naująjį Administracinio proceso kodeksą, teismas privalės išlaikyti jam suteiktą aktyvų vaidmenį. Tačiau kitaip nei galiojančiame ABTĮ, naujame Kodekse siektina aiškiai apibrėžti tokio aktyvumo ribas. Pirmiausia, jei to reikalauja silpnesnės šalies interesų apsauga ar viešasis interesas, pirmosios instancijos teismui suteiktina teisė viršyti pareikštus reikalavimus, t.y. patenkinti reikalavimus daugiau nei buvo pareikšta, taip pat priimti sprendimą dėl reikalavimų, kurie nebuvo pareikšti, tačiau yra tiesiogiai susiję su pareikšto reikalavimo dalyku ir pagrindu. Antra, jeigu pareiškėjas pareikštų vieną iš įstatymuose numatytų alternatyvių reikalavimų, pirmosios instancijos teismas, nustatęs, jog tenkinti pareikštą reikalavimą nėra pagrindo, galėtų savo iniciatyva, esant pagrindu taikyti įstatymų numatytą alternatyvų pareiškėjo teisių ar teisėtų interesų gynimo būdą. Trečia, jeigu pareiškėjo nurodyti pagrindu skundas negalėtų būti patenkintas, tačiau nagrinėdamas bylą teismas nustatytų kitas aplinkybes, dėl kurių skundas gali būti patenkintas, teismas skundą visiškai arba iš dalies patenkintų. Nurodytų teismo teisių visuma padėtų realiai apginti asmens teises byloje, jei šalis pasirinko netinkamą savo pažeistų teisių

---

<sup>72</sup> „Deja, anksčiau priimti įstatymai vertybinės orientacijos į žmogų požiūriu labai atsilieka nuo naujai priimtųjų. Akivaizdus to pavyzdys – LR ATPK, kuris, kaip dominavimo prieš žmogų totalitarinis paminklas, galioja iki šiol. Jo 1 str. saugomas teisinės vertybės pradeda vardyti nuo visuomeninės santvarkos bei nuosavybės. Tik po to ATPK išvardytos socialinės ekonominės, politinės ir asmeninės piliečių teisės bei laisvės. Tokios eilės pabaigoje pateiktos žmogaus teisės yra tarsi antrarūšės, padovanotos visuomeninės santvarkos.“ Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2006, T. 5 (83), p. 44.

gynimo procesinę formą, pavyzdžiui, ginčijo ne tą administracinį aktą, kuris turėjo jai teisinių pasekmių, pasirinko ne tą reikalavimo pagrindą ir pan. Aišku, šiomis teisėmis teismas turėtų naudotis ne visais atvejais, o tik tada, kai to reikalauja viešasis interesas ir kai pati šalis paprastai dėl teisinių žinių stokos ar kitų aplinkybių nesugeba savo teisių tinkamai apginti. Neabejotina, kad teismui ir toliau turėtų tekti uždavins vadovauti procesui, nes būtent teismas yra atsakingas už sprendimo priėmimą byloje. Tam tikslui naujajame Administracinio proceso kodekse siūlytina aiškiai nurodyti, kad: „Posėdžio pirmininkas turi rūpintis tinkamu, visapusišku, nepertraukiamu ir kuo greitesniu bylos išnagrinėjimu, šio Kodekso nustatyta tvarka imtis priemonių šalims sutaikyti, išaiškinti šalių, trečiųjų asmenų ir jų atstovų pagal įstatymą procesines teises ir pareigas bei padėti įgyvendinti savo teises, šalinti iš nagrinėjimo teisme visa tai, kas nesusiję su nagrinėjama byla. Skirtingai nuo galiojančiame ABTĮ įtvirtinto „sąrašo“, kai įstatyme aiškiai nurodyti administraciniuose teismuose sprendžiami ginčai, naujajame Administracinio proceso kodekse reikėtų įtvirtinti visuotinį ginčų dėl administracinių aktų, veiksmų ar neveikimo, kylančių iš administracinių teisinių santykių, priskirtinumą administraciniams teismams<sup>73</sup>.“

### **3.2. Teismo vaidmuo administracinės bylos procese**

#### **3.2.1. Principo teismas vadovauja procesui įtaka administracinės bylos proceso dalyvių teisei padėčiai**

Teismas yra privalomu bet kurio administracinio procesinio ginčo teisinio santykio dalyviu. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 str. įpareigoja Teismą būti nepriklausomu ir klausytis tik įstatymo<sup>74</sup>, todėl teismo aktyvumas – būtina sąlyga, norint užtikrinti proceso operatyvumą, spartumą ir efektyvumą. Tai lemia, kad, skirtingai nei civilinis procesas, kuriame iniciatyva priklauso šalims (ieškoviui ir atsakovui), o teisėjas yra arbitras, administracinis procesas yra inkvizicinis, t.y. pagrįstas teisėjo vadovavimu ir iniciatyva.

Beveik visi pasaulio mokslininkai sutinka, kad teismas turi būti aktyvus, tačiau plačiai diskutuojama dėl tokio aktyvumo ribų. Teisėjo aktyvumas gali būti suprantamas dvejopai: kaip atitinkamų procesinių

---

<sup>73</sup> Valančius V., Norkus R. Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos // Justitia. – Vilnius, 2005, Nr.3 (57), p. 2-12; Valančius V., Norkus R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2006. T. 3 (81), p. 91-98.

<sup>74</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 straipsnis: „Teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai. Teisėjas ir teismai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi. Teisėjai, nagrinėdami bylas, klauso tik įstatymo. Teismas priima sprendimus Lietuvos Respublikos vardu.“

priemonių taikymas nesikišant į teismo nagrinėjimo dalyką, ir kaip teismo pareiga ne tik užtikrinti proceso operatyvumą, bet ir savarankiškai ieškoti objektyvios tiesos.

Aktyvus teismas bylą nagrinėja pigiau, greičiau, tačiau jis gali pažeisti nešališkumo, lygiateisiškumo principus. Dėl šios priežasties būtina išsiaiškinti, kaip administracinis teismas vadovauja procesui, ir, ar toks vadovavimas daro įtaką bylos dalyvių elgesiui.

Tinkamai ir greitai išnagrinėti bylą gali tik aktyvus teismas. Administracinį teismą būti aktyvų skatina ne vien proceso operatyvumo principas - tai lemia ir administracinio teismo prigimtis: apsaugoti viešąjį interesą. „Nors LR ABTĮ nėra nurodomi proceso tikslai, akivaizdu, kad bent du iš CPK 2 str. įtvirtintų civilinio proceso tikslų: tinkamai taikyti įstatymus teismui nagrinėjant civilines bylas bei kuo greičiau atkurti teisinę taiką tarp ginčo šalių, visa apimtimi taikytini ir administraciniame procese. Kas kitas, jei ne aktyvus teisėjas gali užtikrinti šių tikslų įgyvendinimą?<sup>75</sup> Aktyvaus teismo vaidmens poreikis sietinas ir su viešojo administravimo subjektų veiklai taikomu teisėtumo principu, be kita ko, reiškiančiu, kad administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais. Tačiau tai nereiškia, kad bylininkai administraciniame procese turi būti pasyvesni nei, tarkime, civiliniame procese.

Teisėjas aktyviai vadovauja teismo posėdžiui – teismo posėdžių salėje palaiko tvarką, suteikia teisę kalbėti, nustato įrodymų tyrimo tvarką, apklausia liudytojus, ekspertus. Vykdydamas teisingumą, teismas turi teisę: nagrinėti ir spręsti bylą bei priimti sprendimą, kontroliuoti, kaip dalyvaujantys byloje asmenys naudojami procesinėmis teisėmis, taikyti sankcijas už tam tikrų procesinių veiksmų neatlikimą arba teismo nurodymų nevykdymą, dalyvaujantiems byloje asmenims užduoti klausimus, reikalauti paaiškinimų, reikalauti įrodymų arba juos rinkti savo iniciatyva. Tačiau teismas turi ir pareigas – priimti nagrinėti bylą ir priimti teisėtą, pagrįstą bei teisingą sprendimą, vadovauti teismo posėdžiui, rūpintis tinkamu, nepertraukiamu ir kuo greitesniu bylos nagrinėjimu, užkirsti kelią proceso vilkinimui, išaiškinti proceso dalyviams jų teises ir pareigas, įspėti asmenis dėl tam tikrų veiksmų ar neveikimo teisinių padarinių, rūpintis išsamiai bylos aplinkybių nustatymu.

Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacijoje Nr. R(84)5 „Dėl civilinio proceso principų, turinčių pagerinti teisingumo sistemos funkcionavimą“<sup>76</sup> yra numatyta, kad teismas procese turi būti

---

<sup>75</sup> Valančius V. Kodėl administracinis teismas turi būti aktyvus. Teisės į teisminę gynybą ir jos realizavimo praktiniai aspektai, tarptautinė mokslinė – praktinė konferencija. – Vilnius: Visus plenus, 2006, p. 165.

<sup>76</sup> Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacija Nr. R(84)5 „Dėl civilinio proceso principų, turinčių pagerinti teisingumo sistemos funkcionavimą“.  
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=603496&SecMode=1&DocId=682030&Usage=2>

aktyvus ir turi siekti bylos pažangos. Būtent todėl jam turi būti suteikta teisė reikalauti, kad šalys išaiškintų ar patikslintų savo reikalavimus, tai pat teisė kviešti šalis į posėdį, reikalauti iš jų pateikti įrodymus, kontroliuoti įrodymų leistinumą ir sąsajumą. Tačiau pabrėžiama, kad įgyvendindamas šias teises, teismas negali peržengti bylos nagrinėjimo ribų.

Teismas yra valdžios institucija, todėl jis procesine prasme yra proceso šeimininkas, kuris taiko valstybės prievartos priemones, siekiant užtikrinti proceso operatyvumą ir efektyvumą. Tam, kad pasiektų šiuos tikslus, teismas turi atitinkamus įgaliojimus ir procesines priemones. Civilinio proceso teisės doktrinoje<sup>77</sup> teisėjo vadovavimą procesui aiškinama dviem prasmėmis: materialiaja ir formaliaja. Materialiaja prasme teismo vadovavimas procesui reiškia teisę disponuoti ginčo objektu, teisę rinkti įrodymus, tirti faktus, kurių nenurodė ginčo šalys, peržengti reikalavimų ribas. Retai kuri valstybė pripažįsta, kad teismas turi vadovauti procesui materialiaja prasme. Tuo tarpu formaliaja prasme teismas, nepažeisdamas tinkamo proceso principų, kontroliuoja šalių bei kitų dalyvių procesinius veiksmus tokiu būdu, kad byla judėtų į priekį: nustato terminus procesiniams veiksams atlikti, įpareigoja šalis pateikti įrodymus, pateikia šalims ir kitiems proceso dalyviams klausimus, kontroliuoja įrodymų sąsajumą ir leistinumą, vadovauja įrodymų tyrimui, užtikrina tvarką proceso metu, taiko proceso dalyviams sankcijas, išaiškina dalyviams jų procesines teises bei sprendžia bylos nagrinėjimo, stabdymo, atidėjimo, nutraukimo, pareiškimo palikimo nenagrinėto klausimus.

Nagrinėjant administracinio teismo pareigą būti aktyviam, kyla klausimas: kaip suderinti teismo aktyvumą su teismo nešališkumu? Egzistuoja nepagrįsta nuostata, kad neva nešališkas teismas visada esą toks, kuris beveik nesikiša į proceso eigą, nerodo iniciatyvos, neskatina proceso vyksmo. Aktyvų teismą nuo šališko teismo padėtų atskirti teismo aktyvumo ribos, kurios galėtų būti apibrėžtos arba teisės normoje, arba teismų praktikoje. Tokios ribos padėtų teismui apsaugoti nuo kartais pasitaikančių priekaištų dėl teismo nešališkumo principo pažeidimo, o proceso dalyviams teismo aktyvumo ribų kriterijai padėtų atskirti, kas laikytina tinkama pagalba proceso šaliai, o kas – perdėtu teismo aktyvumu, galinčiu kelti abejonių teismo nešališkumu. Autorės nuomone, tikslinga teisės aktuose nustatyti tik orientacines gaires (sunku būtų formaliai apibrėžti teismo aktyvumo ribas). Šiam požiūriui pritaria ir kiti mokslininkai (Valančius, 2006).

Administracinių teismų praktika krypsta ta linkme, jog bylą nagrinėjantis teismas gali savo noru tirti, ar nebuvo peržengta skundžiamą administracinę aktą priėmusio subjekto kompetencija ir ar nebuvo iš esmės pažeista akto priėmimo tvarka. Štai vienoje iš bylų Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas

---

<sup>77</sup> Driukas A., Valančius V. Civilinis procesas: teorija ir praktika, I tomas. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 365.

pripažino norminį administracinį aktą pagal jo priėmimo tvarką neteisėtu nurodydamas, jog „viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta įstatymu, veikla vykdoma tik jiems priskirtos kompetencijos ribose, o bet kokie viešojo administravimo subjektų veiksmai ar sprendimai, priimti viršiant nustatytą kompetenciją, pripažįstami neteisėtais“ (LVAT 2005 m. spalio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-4-05). Ir nors šioje byloje šalys klausimo dėl norminio administracinio akto priėmimo tvarkos pažeidimų nekėlė, buvo pažymėta, kad galimas įgaliojimų neturinčio subjekto norminio administracinio akto priėmimas reiškia, kad toks norminis aktas apskritai negalėjo būti priimtas. Todėl norminio administracinio akto teisėtumo bylą nagrinėjantis Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas, būdamas įstatymu įpareigotas nustatyti visas bylai svarbias aplinkybes ir visapusiškai, objektyviai jas iširti, turi teisę patikrinti, ar norminio administracinio akto priėmimo tvarka atitinka aukštesnės galios teisės aktus. Tokia teismų jurisprudencija aiškiai orientuoja administracinius teismus būti aktyvius procese ir neapsiriboti vien šalių pateiktų argumentų ir įrodymų vertintojo funkcija (t.y. arbitro vaidmeniu). Vis dėlto aktyvus teisėjo vaidmuo jokių būdu nereiškia jo pareigos visais atvejais kelti versijas, jas įrodinėti ar paneigti siekiant nustatyti, ar neegzistuoja kokios nors papildomos šalių nenurodytos aplinkybės, galinčios turėti įtakos skundžiamo administracinio akto teisėtumui, jeigu nurodytų aplinkybių visuma nesuponuoja tokios tikimybės. Savo reikalavimų ir atsikirtimų faktinį pagrindą suformuoja pačios šalys, o jų nenurodytų aplinkybių tyrimas ir vertinimas reikalingas tik tada, kai yra tvirtas pagrindas manyti, kad egzistuoja tokios aplinkybės ir kad jos galėtų nulemti teismo sprendimą byloje. Kitokiu atveju būtų pažeisti ne tik teismo nešališkumo ir kooperacijos, bet ir rungimosi bei dispozityvumo principai. Būtų apskritai pažeista ginčo teisenos esmė – ginčas vyksta tarp šalių, o teisėjas yra nešališkas tarpininkas.

Reikia pabrėžti, kad būti nešališkam yra konstitucinė teismo pareiga, o ne teisė (kurią, beje, kiekvienas teisėjas patvirtina priesaika). Nešališkas teismas tai toks, kuris nėra nei objektyviai, nei subjektyviai suinteresuotas bylos baigtimi, nėra įtakojamas kažkokių kitų pašalinių veiksnių, neturi išankstinio nusistatymo, taigi yra visiškai neutralus. Tačiau reikia atkreipti dėmesį ir į tai, kad nagrinėjant bylą, teisė yra taikoma kūrybiškai – ją aiškinant, vertinant, interpretuojant. Todėl teisėjas negali visiškai išvengti subjektyvumo ir atsiriboti nuo savo asmeninių pojūčių ar tam tikrų faktų vertinimo visuomenėje. Taigi, administraciniam teismui tenka nelengvas uždavinys suderinti nešališkumą su aktyvumu, ir tuo pačiu bendradarbiauti su bylos dalyviais.



### 3.2.2. Teismo ir administracinės bylos proceso dalyvių bendradarbiavimas

Bendradarbiavimo pareiga turėtų reikšti bendras teismo ir šalių pastangas išspręsti ginčą. Svarbu, kad bendradarbiavimo idėja būtų suinteresuoti tiek teismas, tiek proceso dalyviai. Teismui, kaip proceso šeiminkui tektų savotiškas lyderio vaidmuo skatinant šį bendradarbiavimą. Šiam tikslui pasiekti, teismas neišvengiamai turi demonstruoti aktyvumą, kitaip tariant, žengti pirmą žingsnį. Tačiau tai jokių būdu nereiškia teismo tendencingumo ir kitų proceso dalyvių pasyvumo šiuo klausimu.

Civilinio proceso doktrinoje bendradarbiavimo principas yra vadinamas kooperacijos principu ir yra suprantamas kaip rungtimosi principo ribojimas<sup>78</sup>. Kooperacija – tai aktyvus ginčo šalių ir bylų nagrinėjančio teismo bendradarbiavimas, siekiant kuo greičiau išspręsti ginčą ir byloje priimti teisingą sprendimą. Kooperacijos principas apima šalių ir kitų dalyvaujančių byloje asmenų bendradarbiavimo pareigą, teismo bendradarbiavimo su šalimis ir kitais dalyvaujančiais byloje asmenimis pareigą bei pačių šalių pareigą bendradarbiauti. Įgyvendindamas kooperacijos principą, teismas: nustato terminus tam tikriems procesiniams veiksams atlikti, renka įrodymus savo iniciatyva, užduoda bylos dalyviams klausimus, kontroliuoja įrodymų sąsajumą ir leistinumą, vadovauja įrodymų tyrimui, užtikrina tvarką proceso metu, išaiškina proceso dalyviams jų teises ir pareigas, taiko sankcijas bei sprendžia bylos nagrinėjimo, sustabdymo, atidėjimo, nutraukimo ir kitus klausimus. Tačiau teismas tokiu atveju tikrai ne riboja bylos proceso dalyvių teises, o tikrai skatina motyvuoti, formuluoti, argumentuoti, tokiu būdu užtikrindamas proceso teisėtumą.

Bendradarbiavimas yra glaudžiai susijęs su aktyvaus teismo vaidmeniu. Teisėjas turėtų paaiškinti šalims vienos ar kitos nuostatos prasmę, aiškiai apibrėžti įrodinėjimo dalyką byloje, nurodyti, kurias aplinkybes jis laiko teisiškai reikšmingomis ir reikalingomis įrodyti, o kurios bylos baigčiai neturės įtakos. Nekyla abejonių, kad visais bylos nagrinėjimo metu kylančiais teisiniais ir faktiniais klausimais teismas turėtų išklausti šalių nuomonę. Tai užtikrintų, kad jokios esminės faktinio ar teisinio pobūdžio aplinkybės nebus paliktos nesvarstytos. Dabartinės mūsų šalies procesinės nuostatos, reglamentuojančios tiesioginį bylos nagrinėjimą teisme, pagal kurias teismas, nagrinėdamas bylą, privalo iširti byloje esančius įrodymus, bei draudimas grįsti sprendimą įrodymais, kurie nebuvo iširti teismo posėdyje, yra nepakankamos, nes reglamentuoja vien tiesioginį įrodymų tyrimą ir nedraudžia teismui sprendimą grįsti teisinio pobūdžio argumentais, dėl kurių nuomonė teismo posėdyje nebuvo išsakyta (netikėtų teismo sprendimų problema).

---

<sup>78</sup> Driukas A., Valančius V. Civilinis procesas: teorija ir praktika, I tomas. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 408

Netikėti teismo sprendimai pažeidžia teisę būti išklausytam bei teisėtų lūkesčių ir tinkamo proceso principus. Remiantis teismų praktika, teismo požiūrį į vieną ar kitą bylos aplinkybę, jos reikšmę ginčo išsprendimui, į tam tikro įrodymo įrodomąją vertę ar net galimybę ginčiui taikyti vieną ar kitą teisės normą bylos dalyviai paprastai sužino perskaitę galutinį teismo sprendimą. Neretai šalis toks sprendimas labai nustebina, nes ginčo teisinį santykį teismas vertina tokiu aspektu, kurio proceso dalyviai neįžvelgė ir kuris teismo posėdyje buvo visiškai nesvarstomas. Pavyzdžiui, išnagrinėjus bylą iš esmės, byla nutraukiama, nes paaiškėja, kad skundas priimtas praleidus nustatytus padavimo terminus, o pareiškėjas neprašė termino atnaujinti, nors teismo posėdyje galimas termino praleidimo klausimas nebuvo iškeltas. Teismas sprendime neturi siekti „nustebinti“ šalis netikėtu posūkiu byloje, o matydamas tiek materialinio, tiek procesinio pobūdžio bylai reikšmingas aplinkybes, į kurias šalys neatkreipė dėmesio, pirmiausia turėtų išdėstyti savo nuomonę ir sudaryti šalims sąlygas pateikti savo argumentus bei įrodymus šiai nuomonei patvirtinti arba paneigti.

Deja, nurodymas bendradarbiauti šiuo metu nėra aiškiai ir vienprasmėškai įtvirtintas administracinį procesą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Autorės nuomone, tai yra didelė kliūtis užtikrinant proceso ekonomiškumą. Kam gaišinti tiek teismo, tiek šalių laiką, eikvoti energiją ir patirti sąnaudas įrodymams rinkti, jiems tirti, jeigu tai nėra reikšminga priimant sprendimą byloje. Juk teismo nuomonės dėl tam tikros faktinės aplinkybės ar teisės normos galimos įtakos bylos baigčiai išdėstymas atskleidžia teismo ir šalių bendradarbiavimo, proceso koncentruotumo ir ekonomiškumo idėją ir visiškai nereikia teismo suinteresuotumo bylos baigtimi ar teisėjo tendencingumo. Realiai egzistuojanti, o ne vien deklaruojamas teismo ir šalių bendradarbiavimas neabejotinai prisidėtų prie tiesos nustatymo procese ir užtikrintų spartesnę jo eigą. Tarp šalių ir teismo neturėtų egzistuoti priešprieša, teismas privalo padėti šalims įgyvendinti jų procesines teises, o pastarosios – procese elgtis sąžiningai. Tačiau teismas neturi tapti ir kurios nors iš proceso šalies draugu, bendradarbiauti tik su kuria nors viena šalimi arba stoti jos pusėn. Bendradarbiavimo pareiga turėtų reikšti bendras teismo ir šalių pastangas realiai išspręsti socialinį konfliktą, pašalinti iš socialinės tikrovės egzistuojančią problemą.

Lietuvos administracinio proceso kodekse siūlytina įtvirtinti imperatyvią nuostatą, pagal kurią „aplinkybėmis, į kurias šalis akivaizdžiai neatkreipė dėmesio, teismas, administracinį ginčą ikiteisminė tvarka nagrinėjančios institucijos ir viešojo administravimo subjektai savo sprendimus gali grįsti tik sudarę galimybę šalims pasisakyti dėl šių aplinkybių“<sup>79</sup>. Kaip matyti, šia norma siekiama užkirsti kelią netikėtiems sprendimams tiek teismo, tiek ikiteisminio nagrinėjimo stadijoje, tiek viešojo administravimo

---

<sup>79</sup> Valančius V., Norkus R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2006, T. 3 (81), p. 91-98.

procesuose. Taipogi šia norma bandoma įtvirtinti bendradarbiavimo idėją. Kita vertus, toks teisinis reglamentavimas jokia būdu nereiškia, kad teismas privalės išdėstyti savo išankstinę nuomonę dėl bylos baigties. Galutinis įrodymų vertinimas ir faktinių aplinkybių teisinis kvalifikavimas atliekamas teismo sprendime. Tačiau matydamas, kad tam tikra aplinkybė yra teisiškai reikšminga, o šalys jos neįžvelgė, teismas privalėtų atkreipti byloje dalyvaujančių asmenų dėmesį ir sudaryti sąlygas pateikti įrodymus šiai aplinkybei patvirtinti arba paneigti. Lygiai taip pat teismas turėtų nurodyti, jog tam tikra aplinkybė, kuria remiasi šalys, nėra teisiškai reikšminga, nes įtakos bylos baigčiai neturės. Pažymėtina, kad tokius nurodymus duodantis teisėjas jokia būdu neturėtų būti apkaltintas šališkumu byloje. Teismo nuomonės dėl tam tikros faktinės aplinkybės ar teisės normos galimos įtakos bylos baigčiai išdėstymas atskleidžia teismo ir šalių bendradarbiavimo, proceso koncentruotumo ir ekonomiškumo idėją ir nereiškia teismo suinteresuotumo bylos baigtimi. Tačiau ir pats teisėjas turėtų būti ganėtinai atidus ir neišsakyti savo išankstinės nuomonės dėl bylos baigties, kad nesudarytų šalims pagrindo manyti jį esant šališką.

### **3.3. Administracinės bylos proceso dalyvių laisvos valios pasirinkti procesinę elgseną teisiniai apribojimai**

Tiek teismui, tiek šalims yra pripažįstama pareiga rūpintis proceso skatinimu siekiant kuo greičiau išnagrinėti bylą. Tai įpareigoja šalis rinktis tokią procesinę elgseną, kuri padėtų įgyvendinti šį įpareigojimą. Šalys privalo naudotis savo teisėmis sąžiningai ir pateikti visus turimus įrodymus ir paaiškinimus, o teismas turi būti nešališkas, bet tuo pačiu ir aktyvus.

Nors administracinis procesas daugelio mokslininkų yra vadinamas inkviziciniu, jame pasireiškia tiek imperatyvus, tiek dispozityvus metodas. Imperatyvaus metodo apraiškas galima įžvelgti griežtai ir tiksliai nustatytoje tvarkoje, formalizuotose procedūrose, įtvirtintuose įpareigojimuose. Iš kitos pusės, administraciniame procese yra dispozityvaus metodo elementų, kurie turi tiesioginę įtaką proceso lankstumui ir veiksmingumui ir leidžia nustatyti proceso eigą priklausomai nuo byloje dalyvaujančių asmenų iniciatyvos. Ambrasaitė teigia (2006), kad į rungimosi principo ir teismo aktyvumo santykį administraciniame procese reikia žvelgti kaip į protingos pusiausvyros santykį. Autorė pritaria tokiai nuomonei: tiek visiškas suvaržymas, tiek absoliuti laisvė, yra kenksmingi.

Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijose galima įžvelgti nuostatą, kad rungimosi principas administraciniame procese turėtų egzistuoti, t.y., kad administracinis procesas turėtų būti ginčo

procesas<sup>80</sup>. Toks požiūris yra grindžiamas tuo, kad ginčo proceso modelis užtikrina teismo, kaip nešališkos ginčą nagrinėjančios institucijos, vaidmenį esant dvišaliam procesui, tuo pačiu nepaneigdamas proceso dalyvių pasirinkimo laisvės.

Rungimosi principas neabejotinai egzistuoja administraciniame procese, tačiau jo apimtis yra kitokia negu civilinėse bylose – administracinis teismas negali atmesti pareiškėjo reikalavimo kaip neįrodyto, savarankiškai nesiėmęs atitinkamų priemonių bylos aplinkybėms nustatyti ir bylos medžiagai papildyti (tokia nuomonė vyrauja teismų praktikoje). Rungimosi principas – tai teisėjo nešališkumo ir neutralumo, šalių procesinio lygiateisiškumo garantija. Jis taipogi padeda įgyvendinti dispozityvumo principą. Tačiau administraciniame procese rungimosi principui yra taikomi tam tikri apribojimai: teismas gali tirti faktus ir rinkti įrodymus savo iniciatyva, administracinėse bylose teismas turi galimybę kontroliuoti šalių procesinius veiksmus, taikyti sankcijas. Tačiau reikia atkreipti dėmesį ir į tai, kad ginčo teisenos tvarka nagrinėjamosiose bylose šalys bet kokiame atveju turi būti aktyvios.

Pareiškėjui pirmiausia tenka pareiga nurodyti, ko ir kuo remdamasis jis kreipiasi į teismą. Atsakovo pareiga - įrodinėti savo veiksmų teisėtumą, t.y., atsikirsti į pareiškėjo pateiktą reikalavimą. Teismas privalo išklausti abi šalis ir sudaryti joms tinkamas galimybes įrodinėti savo nuostatas. Teismo iniciatyvumas ir aktyvumas nepašalina proceso šalių galimybių teismo procese aktyviai siekti, jų manymu, teisingo ir jiems palankaus sprendimo.

Rengiamame Lietuvos administracinio proceso kodekso 13 str. norima įtvirtinti reikalavimą, kad teismas, bendradarbiaudamas su administraciniame procese dalyvaujančiais asmenimis, imtūsi Kodekse nustatytų priemonių, jog laiku ir operatyviai būtų surinkti administraciniam ginčui išspręsti reikalingi įrodymai, kad būtų užkirstas kelias administraciniam procesui vilkinti, ir siektų, kad administracinis ginčas būtų išnagrinėtas per kiek įmanomą trumpiausią laiką, jeigu tai galima tinkamai padaryti<sup>81</sup>.

Pripažįstant rungimosi principą administraciniame procese, būtina nustatyti ir tam tikrus jo apribojimus, pavyzdžiui, teismo teisę atsisakyti priimti per vėlai pateiktus įrodymus, priemonės, kurių galima imtis piktnaudžiavimo procesinėmis teisėmis atveju ir pan.

Kalbant apie dispozityvumo principą, tenka konstatuoti faktą, kad jis plačiausiai pasireiškia civiliniame procese - neretai pabrėžiama, kad šis principas yra analogiško principo egzistavimo materialinėje teisėje tiesioginis padarinys – šalys, galėdamos laisvai pasirinkti elgesio būdą palaikydamos materialinius teisinius santykius, tokią teisę išlaiko ir nagrinėjant iš šių santykių kilusį jų ginčą teisme.

---

<sup>80</sup>[http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_cooperation/administrative\\_law\\_and\\_justice/Texts\\_&\\_Documents/Conv\\_Rec\\_Res/Rec\(2004\)20%20E%20judicial%20review%20%20admin%20acts.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Conv_Rec_Res/Rec(2004)20%20E%20judicial%20review%20%20admin%20acts.pdf)

<sup>81</sup> Ambrasaitė G. Apeliacija Lietuvos administraciniame procese: pagrindinės reformos kryptys // Jurisprudencija: mokslo darbai. - Vilnius, 2006, T. 4 (82), p.16.

Tačiau kai kurie mokslininkai mano, kad nederėtų sutapatinti materialinio ir procesinio dispozityvumo principo aspekto (Ambrasaitė, 2006). Autorė sutinka su šia nuomone. Procesinio dispozityvumo turinys dažniausiai visiškai pagrįstai atskleidžiamas ne per materialinių santykių, iš kurių kilęs ginčas, pobūdį, o per šalių galimybių disponuoti procesinėmis teisėmis apimtį. Žvelgiant šiuo – procesiniu - aspektu, dispozityvumo principo elementų administraciniame procese rasti taip pat nesunku – pareiškėjas turi teisę savarankiškai spręsti, kreiptis į teismą ar ne, teismas nekelia bylos savo iniciatyva, bylos dalyviai turi teisę skųsti visą sprendimą arba jo dalį, pareiškėjas turi teisę atsisakyti nuo skundo ir pan. Dispozityvumo principas administraciniame procese lemia ginčo šalių teisę naudotis savo procesinėmis teisėmis, susijusiomis tiek su galimybe pradėti administracinį procesą, tiek jį tęsti<sup>82</sup>. Pagal ABTĮ 5 str. 1 d. tik suinteresuotas asmuo gali nuspręsti dėl kreipimosi į administracinį teismą. Taip pat tik pareiškėjas turi teisę atsisakyti skundo, tikslinti ar pakeisti skundo dalyką arba pagrindą (ABTĮ 52 str.), apskųsti teismo sprendimą apeliacine arba atskirojo skundo tvarka arba susilaikyti nuo tokio veiksmo, arba atsiimti savo apeliacinį arba atskirąjį skundą (ABTĮ 53 str.). Atsakovas, remdamasis dispozityvumo principo suteiktomis galimybėmis, gali pripažinti reikalavimus ( ABTĮ 72, 85 str.). Šio principo išimtis – teismo galimybė atnaujinti administracinės bylos nagrinėjimą savo iniciatyva<sup>83</sup> (ABTĮ 154 str.). Tai yra oficialumo principo elementas, kuriuo yra siekiama užtikrinti visapusišką ir objektyvų administracinės bylos išnagrinėjimą.

Taigi, procesine prasme, dispozityvumo principas atspindi ne šalių galimybes laisvai disponuoti atitinkamomis materialinėmis teisėmis apimtį, o veikia šalių ir teismo santykį, apibūdindamas teismą kaip nešališką ginčo nagrinėjimo instituciją, į kurią pareiškėjas savanoriškai kreipiasi gindamas savo pažeistas teises, ir dėl to taip pat savanoriškai, išskyrus aiškiai įstatyme įvardytas išimtis, turi teisę šios gynybos atsisakyti, savanoriškai ir savarankiškai apibrėžti prašomos gynybos ribas. Žinoma, materialinių teisinių santykių, iš kurių kilęs ginčas, pobūdis turi įtakos dispozityvumo principo apimčiai, todėl administraciniame procese ji niekada nebus tokia pati kaip civilinėje byloje, kuri pagal savo prigimtį yra dispozityvi.

Viena iš plačiausiai taikomų dispozityvumo principo išraiškos forma – taikos sutarties institutas. Taikos sutartis – tai bendra šalių valia pagrįstas sprendimas, kuriuo ieškovo ir atsakovo interesai yra suderinami ir teismui tvirtinti pateikiamas derybų būdu rastas kompromisinis ginčo sprendimas.

Konfliktas gali būti sprendžiamas įvairiais būdais, tačiau jei jau jis pasiekė teismą, turi būti suteikiama galimybė pačioms šalims su teismo pagalba jį taikiai išspręsti. Vadovaujantis šalių sutaukymo

<sup>82</sup> Paužaitė – Kulvinskienė J. Administracinė justicija: teorija ir praktika. - Vilnius: Justitia, 2005, p.148

<sup>83</sup> Administracinių bylų teisenos įstatymo 154 str. 2 d.: „Teikimą atnaujinti procesą turi teisę paduoti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo primininkas savo iniciatyva arba apygardos administracinio teismo primininko siūlymu“.

tikslu turi būti ne tik bandoma išspręsti ginčą taikiai jau teisme, bet ir turi būti sudarytos sąlygos, kad ginčą būtų galima išspręsti taikiai dar prieš patenkant ieškiniui į teismą. Štai Vėbraitė (2008) mano, kad šalims susitarus, galima pasiekti labai lankstų ir abiem priimtina sprendimo būdą, kuriame yra įmanoma aptarti tokius ginčo aspektus, kurių neapimtų teismo sprendimas, tačiau kurie yra labai svarbūs konfliktui pašalinti ir toliau šalims bendrauti. Taikos sutartis turi daug teigiamų aspektų: ja numatytų įsipareigojimų vykdymas yra nepriverstinis ir ilgai neužtrunkantis, nei viena iš šalių nesijaučia neteisingai pralaimėjusi, išlaikomas bendravimas tarp šalių, sumažinamas teismų darbo krūvis, didėja teismo autoritetas bei pasitikėjimas valdžios institucijomis. Be to, taikių susitarimų galimybė yra skatinama ir Europos Sąjungos lygmenyje. 1981 m. Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacijoje Nr. R (81)7 „Dėl priemonių, lengvinančių galimybes naudotis teisingumo sistema“<sup>84</sup> yra teigiama, kad valstybės narės turi imtis priemonių, kurios skatintų šalis taikiai susitarti tiek ne teisme, tiek ir tais atvejais, kai byla jau patekusi į teismą. Taip pat 1986 m. rugsėjo 16 d. rekomendacijoje Nr. R(86)12 „Dėl priemonių, leidžiančių užkirsti kelią pernelyg dideliame darbo krūviui teismuose arba sumažinti jį“<sup>85</sup> pažymima, kad šalių taikus susitarimas tiek teisme, tiek ne teisme, yra veiksminga priemonė, kovojant su vis didesniu bylų srautu teismuose.

Teisinės taikos atkūrimo elementas, kuris yra laikomas prioritetiniu Lietuvos civiliniame procese, administraciniame procese yra tarsi pamirštas. Taikos sutarties institutas nėra įtvirtintas nė viename teisės akte, skirtame reglamentuoti administracinį procesą. Teismų praktikoje iki šiol buvo pripažįstama, kad ABTĮ nenumato galimybės baigti administracinę bylą taikos sutartimi. Vienintelė galima alternatyva – taikos sutarties sudarymas tik bylos šalių iniciatyva ir tarpusavio susitarimu, t.y. nedalyvaujant šiame procese administraciniam teismui. Tokiu būdu taikos sutarties nuostatos gali būti įgyvendinamos atsiimant skundą arba atsisakant nuo jo (LVAT, 2001 m. gruodžio 10 d. konsultacija Nr. 135).

Autorė mano, kad problema slypi tame, jog taikos sutartis (kaip ir kiekviena sutartis) yra laikoma dispozityvumo principo išraiška. Kadangi administracinėje teisėje vyrauja imperatyvus teisinio reguliavimo metodas, taikos sutarties priešininkai teigia, jog teisės normos viešojo administravimo subjektams įsakmiai nurodo vienintelį galimą sprendimo variantą, taigi ir tartis tarsi nėra dėl ko. Tačiau net šiuo metu administraciniame procese galima įžvelgti tam tikras teisinės mediacijos formas – štai

---

<sup>84</sup> Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacija Nr. R (81)7 „Dėl priemonių, lengvinančių galimybes naudotis teisingumo sistema“. [http://www.etib.lt/?s=docs\\_lt&item=25&lang=lt](http://www.etib.lt/?s=docs_lt&item=25&lang=lt).

<sup>85</sup> Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacija Nr. R(86)12 „Dėl priemonių, leidžiančių užkirsti kelią pernelyg dideliame darbo krūviui teismuose arba sumažinti jį“. [http://www.etib.lt/?s=docs\\_lt&item=25&lang=lt](http://www.etib.lt/?s=docs_lt&item=25&lang=lt).

Mokesčių administravimo įstatyme yra numatyta galimybė mokesčių administratoriui ir mokesčių mokėtojui pasirašyti susitarimą dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio<sup>86</sup>.

Be abejo, privatinėje teisėje taikos sutarties panaudojimo erdvė yra platesnė nei viešojoje, nes yra platesnės ir dispozityvumo principo ribos. Tačiau nereikia pamiršti, kad administraciniai teisiniai santykiai yra labai įvairūs, apimantys nepaprastai daug skirtingų sričių, kuriose sudaryti taikos sutartį būtų ne tik įmanoma, bet ir pageidautina. Mokslininkai išskiria nemažai atvejų, kai taikos sutarties sudarymas administraciniame procese būtų ir įmanomas, ir visokeriopai naudingas. „Teismų praktikoje pasitaiko situacijos, kai realus ginčas administracinėje byloje vyksta ne tarp pareiškėjo (privataus asmens) ir atsakovo (jis visais atvejais yra viešojo administravimo subjektas), o tarp pareiškėjo ir trečiojo asmens, kuris taip pat yra privatus asmuo. Jeigu šie privatūs subjektai susitaria taikiai išspręsti konfliktą ir toks susitarimas neprieštarauja imperatyvioms įstatymo normoms, nepažeidžia kitų asmenų teisių ir teisėtų interesų, nei teismas, nei administravimo institucija neturėtų tokiam susitarimui prieštarauti. Antra, dažnai įstatymai viešojo administravimo subjektui suteikia tam tikras diskrecijos ribas. Neperžengdama šių ribų, institucija gali priimti sprendimą savo nuožiūra, tačiau, savaime suprantama, laikydamosi suteiktos diskrecijos įgyvendinimo taisyklių. Taigi, gali būti įmanomi keli sprendimai, kurie iš principo visi yra teisėti, tačiau privačiam subjektui labiau pageidautinas yra tik vienas iš jų. Tuomet viešojo administravimo institucija galėtų eiti į kompromisą ir susitarti, kad įgyvendins savo diskrecijos teisę dar kartą arba įvertins papildomas aplinkybes, kurios galėtų būti reikšmingos priimant sprendimą. Trečia, kai kurie ginčai savo esme yra privataus teisinio pobūdžio, nors jų nagrinėjimas ir priskirtas administraciniams teismams. Pavyzdžiui, bylos dėl žalos, padarytos neteisėtais viešojo administravimo subjektų veiksmais ar neveikimu, viešojo administravimo srityje nagrinėjimas. Būtų sunku pagrįsti, kodėl taikus susitarimas galimas nagrinėjant bylą dėl žalos atlyginimo bendrosios kompetencijos teismuose ir draudžiamas administraciniuose teismuose<sup>87</sup>“.

Vadovaujantis Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija 2001(9) „Dėl bylinėjimosi tarp administravimo institucijų ir privačių asmenų alternatyvų“<sup>88</sup>, taikus susitarimo galimybė, dažnai paremta

---

<sup>86</sup> Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 71 str. 1 d.: „Mokesčių administratorius ir mokesčių mokėtojas gali pasirašyti susitarimą dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio, jei, apskaičiuojant mokesčius, nė viena iš šalių neturi pakankamai įrodymų savo apskaičiavimams pagrįsti. Pasirašius tokį susitarimą, mokesčių mokėtojas praranda teisę ginčyti mokesčio apskaičiavimo teisingumą, o mokesčių administratorius – apskaičiuoti didesnę sumą negu nurodyta susitarime. Minėtas susitarimas gali būti pasirašytas mokestinio tyrimo ar mokestinio patikrinimo metu, taip pat visų mokestinių ginčų nagrinėjimo etapų metu.“

<sup>87</sup> Valančius V., Norkus R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2006, T. 3 (81), p. 91-98.

<sup>88</sup> [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_cooperation/administrative\\_law\\_and\\_justice/Texts\\_& Documents/Conv\\_Rec\\_Res/Recommendation\(2001\)9.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/Texts_& Documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(2001)9.asp)

mediacija, taikinimu arba derybomis, plėstina ir kitose viešojo administravimo srityse. Taikos sutarties pranašumus administraciniame procese papildomai sustiprina dar keletas argumentų. Minėta, kad administraciniai teismai nevertina ginčijamo administracinio akto politinio, ekonominio ar kitokio tikslingumo, o tiria tik jo teisėtumą. Tuo tarpu sudarydamas taikos sutartį viešojo administravimo subjektas gali įgyvendinti savo įgaliojimus ir dar kartą įvertinti savo veiksmus tikslingumo požiūriu. Be to, pasitaiko, kad pareiškėjai administraciniame procese nėra iš esmės nepatenkinti skundžiamu administraciniu aktu, o tiesiog siekia, kad jų teisės būtų įgyvendintos dar palankesniu jiems būdu. Tokiu atveju institucijos galėtų išsipareigoti klausimą svarstyti iš naujo ir taip išvengti galimo šio akto panaikinimo teismine tvarka. Be to, baigdamos bylą taikos sutartimi šalys galėtų susitarti ir dėl bylinėjimosi išlaidų atlyginimo. Tuo labiau, kad taikus susitarimas viešojo administravimo srityje yra taikomas ir daugelyje kitų Europos valstybių.

Autorė mano, kad negalima teisiškai neįvertinti to fakto, kad šalys (atkreipkime dėmesį, kad viena iš jų – valdingus įgaliojimus turintis subjektas, veikiantis visuomeninio pasitikėjimo pagrindais) sugebėjo rasti konflikto sprendimo būdą. Būtent tuo taikos sutartis skiriasi nuo kitų bylos pasibaigimo pagrindų (pareiškėjo atsisakymo nuo skundo arba atsakovo pareikštų reikalavimų pripažinimo), nes taikos sutartyje yra išreikšta ir patvirtinta abiejų šalių valia. Toks ginčo sprendimo būdas kuo puikiau atitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintus atviros, pilietinės visuomenės principus.

Bendradarbiaudamas su šalimis ir matydamas taikos sutarties galimybę, teismas turėtų imtis priemonių šalims sutaisyti. Pirmininkaujantysis turėtų išaiškinti šalims taikos sutarties prasmę, teises pasekmes ir pasirinkimo pranašumus bei trūkumus. Teismui taip pat tektų pareiga kontroliuoti taikos sutarties turinį, t.y. ar klausimas, dėl kurio susitariama, priklauso susitarimą sudarančio subjekto kompetencijai, ar susitarimas neprieštarauja įstatymų normoms, ar juo nepažeidžiamos kitų asmenų teisės bei viešasis interesas. Taikos sutarties sudarymas reikalauja ypač geranoriško tiek viešojo administravimo subjektų, tiek privačių asmenų požiūrio ir pasirengimo kompromisams. Todėl įtvirtinus taikos sutarties institutą administracinio proceso teisėje, teismui teks ypatingas uždavinys užtikrinti, kad teismo procesas netaptų bekompromisės kovos arena ir skatinti bylos šalių tarpusavio bendradarbiavimą bei jų bendradarbiavimą su teismu.

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas vienoje iš konsultacijų pasisakė, jog taikos sutartimi yra sprendžiamas jau kilęs teisminis ginčas arba užkertamas kelias teisminiam ginčui kilti ateityje. Kadangi res judicata galią turi tik teismo patvirtinta taikos sutartis, teismo nepatvirtinta taikos sutartis tokios galios



neįgyja, tačiau nepriklausomai nuo to, patvirtinta teismo, ar ne, teisėtai sudaryta ir galiojanti taikos sutartis, kaip ir bet kuri kita civilinė teisinė sutartis, šalims turi įstatymo galią ir turi būti vykdoma<sup>89</sup>.

Berašant šį darbą, įvyko teigiamas pokytis suvokiant taikos sutarties instituto taikymo poreikį administraciniame procese. 2009 m. spalio 29 d. Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas priėmė nutartį administracinėje byloje Nr. A-822-1064/2009, kuria patvirtino pirmąją taikos sutartį administraciniame procese. „Remiantis ABTĮ 4 straipsnio 6 dalimi nagrinėjamoje byloje pagal įstatymo analogiją taikytinos Lietuvos Respublikos civilinio kodekso (toliau - CK) ir Lietuvos Respublikos civilinio proceso (toliau - CPK) nuostatos. CK 6.983 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad taikos sutartimi šalys tarpusavio nuolaidomis išsprendžia kilusį teisminį ginčą, užkerta kelią kilti teisminiam ginčui ateityje, išsprendžia teismo sprendimo įvykdymo klausimą arba kitus ginčytinus klausimus. Sudarydamos taikos sutartį, šalys abipusiu sutarimu sulygsta dėl jos sąlygų, taip realizuodamos dispozityvumo principą, t.y. teisę įstatymo nustatytose ribose laisva valia disponuoti savo materialinėmis ir procesinėmis teisėmis (CPK 13 str.). Pateiktos 2009 m. spalio 27 d. taikos sutartys išreiškia pareiškėjų ir atsakovo valią taikiai išspręsti kilusį šioje byloje ginčą, neprieštarauja imperatyvioms įstatymo nuostatoms ir viešajam interesui, todėl yra pakankamas pagrindas jas patvirtinti (ABTĮ 4 str. 6 d., CK 6.983 str., CPK 42 str. 2 d., 140 str. 3 d.). Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 52 straipsnyje nustatyta, kad pareiškėjas turi teisę atsiimti skundą (prašymą) iki jo priėmimo, taip pat tikslinti ir pakeisti skundo (prašymo) pagrindą ar dalyką arba atsisakyti skundo (prašymo) bet kurioje bylos nagrinėjimo stadijoje iki teismui išeinant į pasitarimų kambarį. Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje pripažįstama, kad ši pareiškėjo teisė – atsiimti skundą, apima ir bylos nagrinėjimą apeliacinės instancijos metu (2008 m. gegužės 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>438</sup>-729/2008, 2009 m. sausio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>756</sup>-1047/2009). Pareiškėjoms taikos sutartimis atsisakius visų skundo reikalavimų, teismui patvirtinus taikos sutartį bei nesant teisinių kliūčių atsisakyti tenkinti pareiškėjų prašymą nutraukti administracinę bylą, byla nutraukiama, o pirmosios instancijos teismo sprendimas naikinamas (ABTĮ 101 str. 1 d. 3 p., 140 str. 1 d. 5 p.)” Ta pačia nutartimi buvo patvirtintas ir taikos sutarties turinys.

Taigi, tam tikri rungimosi ir dispozityvumo principų apribojimai administraciniame procese yra neišvengiami (tai yra susiję su administracinio proceso teisės kaip viešojo intereso apsaugos sistema), tačiau tai jokiu būdu nesudaro pagrindo teigti, jog šie principai administraciniame procese apskritai neegzistuoja.

---

<sup>89</sup> Lietuvos Aukščiausiojo Teismo konsultacija Nr. A3-120, Teismų praktika 2005, Nr. 22.

Autorė atkreipia dėmesį į tai, kad naudojimasis rungimosi ir dispozityvumo principais yra neatsiejamas nuo tam tikrų pareigų vykdymo. Jeigu asmuo jau nusprendė pasinaudoti jam suteiktomis teisėmis ir siekti tam tikro rezultato, jam kyla įstatyme numatytos pareigos. Draudžiama piktnaudžiauti procesu – savo teisėmis reikia naudotis sąžiningai, būtina vykdyti teismo nurodymus, nevilkinti bylos.

Administraciniame procese, kitaip nei civiliniame, galioja tyrimo principas. Juo yra apibūdinamas šalių ir teismo vaidmuo administraciniame procese, ypač bylos aplinkybių ir įrodymų tyrimo etapu. ABTĮ 81 str. yra gana aiškiai įtvirtinta teisėjo pareiga savo iniciatyva nustatyti ir ištirti objektyviai ir visapusiškai visas svarbias bylai aplinkybes ir su jomis susijusius įrodymus<sup>90</sup>. ABTĮ 10 straipsnyje yra formuluojamas bendras įpareigojimas teismui padėti proceso dalyviams įgyvendinti jų procesines teises. Teismas savarankiškai turi nustatyti visas bylai reikšmingas aplinkybes, t.y. ir tas, kuriomis nesirėmė ginčo šalys, ir tik paskui įvertinti, kurios aplinkybės jų yra pagrįstos įrodymais, o kurios ne<sup>91</sup>. ABTĮ nėra aiškiai nustatyta nė vienai ginčo šaliai išimtinė įrodinėjimo našta. O tai iš dalies reiškia, kad bylą rengiančiam teisėjui tenka ypač svarbus vaidmuo surenkant įrodymus. Teismas privalo pats išaiškinti ir skatinti ginčo šalis nurodyti visas bylai svarbias aplinkybes ir įrodymus (ABTĮ 10 str., 68 str. 1 d. 2 p., 68 str. 1 d. 4 p.). Tačiau tai nereiškia, kad šalys turi būti pasyvios – „įrodymus pateikia šalys ir kiti proceso dalyviai“ (ABTĮ 57 str. 4 d.). Štai pareiškėjas jau skundo padavimo stadijoje turi pateikti įrodymus, kuriais patvirtina aplinkybes, pagrindžiančias jo reikalavimus.

Taigi, teisėjo aktyvumo ir rungimosi principo santykis yra tardomojo ir ginčo proceso santykio problema. Tačiau tiek tardomajame, tiek ginčo procese šalys negali likti tik abejingos stebėtojos.

Atsižvelgiant į išdėstytą, autorė mano, kad administracinį procesą Lietuvoje galima apibrėžti kaip mišrųjį, kuriame susipina ir yra taikomi tiek rungimosi ir dispozityvumo, tiek tyrimo ir oficialumo principai. Šių principų suteikiamos teisės ir pareigos daro įtaką dalyvių teisinei padėčiai, todėl įstatymuose įtvirtinus kitokį šių principų turinį, atitinkamai pasikeis ir bylos dalyvių galimybė pasirinkti tam tikrą procesinę elgseną.

**Apibendrinant, galima teigti,** kad išsamus, vienareikšmiškas bei aiškus viešojo administravimo srityje kylančių klausimų bei ginčų nagrinėjimo reglamentavimas yra ir teisinio tikrumo bei teisinio aiškumo principų įgyvendinimo išraiška.

---

<sup>90</sup> „Nagrinėdamas administracines bylas, teisėjas privalo aktyviai dalyvauti tiriant įrodymus, nustatant visas bylai svarbias aplinkybes ir visapusiškai, objektyviai jas ištirti.“

<sup>91</sup> Administracinių bylų teisenos įstatymo 86 str. 2 d.: „Priimdamas sprendimą, administracinis teismas įvertina ištirtus teismo posėdyje įrodymus, konstatuoja, kurios aplinkybės, turinčios bylai esminės reikšmės, yra nustatytos ir kurios nenustatytos, kuris įstatymas turi būti taikomas šioje byloje ir ar skundas (prašymas) yra tenkintinas. Skundas (prašymas) gali būti tenkinamas visiškai ar iš dalies“.

Šalys geriausiai išmano ginčo faktines aplinkybes bei paprastai disponuoja įrodymais joms patvirtinti, todėl teismas, kad ir koks aktyvus jis būtų, nesugebės pats nustatyti tiesos. Todėl būtina surasti optimalų teismo ir šalių santykio modelį ir tinkamai paskirstyti teises, pareigas ir atsakomybę už proceso eigą. Šiam tikslui reikia įtvirtinti administracinį procesą reglamentuojančiuose teisės aktuose teismo aktyvumo, bendradarbiavimo, taikaus susitarimo principus.

Teismo ir šalių bendradarbiavimas galėtų būti įgyvendintas nustačius teismo pareigą su šalimis aptarti visus esminius bylos nagrinėjimo metu kylančius faktinius ir teisinius klausimus, uždraudžiant priimti netikėtus sprendimus, imantis priemonių šalims sutaikyti atsisakant nereikalingų išorinių procesinių formalumų.

Taikos sutarties instituto nebuvimas laikytinas dideliu galiojančio ABTĮ trūkumu. Šis institutas turi didelių pranašumų, palyginti su ginčo išsprendimu teismo sprendimu, ir galėtų būti sėkmingai taikomas ne vien privatinės teisės srityje, bet ir viešojo administravimo srityje kylantiems konfliktams spręsti.

Didelę įtaką proceso eigai daro ir pačių dalyvių pasirinkta elgsena, tačiau laisvo pasirinkimo galimybės riboja administraciniame procese taikomų rungimosi, dispozityvumo, oficialumo ir tyrimo principų samplaika, nepaisant to, kad jokiame teisės akte, reglamentuojančiame administracinį procesą, tiesiogiai apie šiuos principus neužsimenama.

## IŠVADOS

1. Vieningos nuomonės dėl administracinio proceso nebuvimas sukelia teisinio reglamentavimo destrukciją. Visuomenei yra svarbu, kad jos narių santykius reguliuotų socialiai teisingos normos, kurios būtų tinkamai taikomos teismuose. Todėl autorė mano, jog įvairios nuomonės apie administracinį procesą neturi būti kliūtimi pasirenkant tam tikrą teisinio reglamentavimo modelį ir viename teisės akte reglamentuoti tiek administracinės teisės, tiek administracinio proceso teisės dalykus.

2. Administracinės justicijos paskirtis – apsaugoti administracinės bylos proceso dalyvių teises, laisves ir teisėtus interesus, todėl Lietuvos administraciniam teismams įstatymai suteikia įgaliojimus spręsti bylas dėl viešojo administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir jų atliktų veiksmų (neveikimo ar vilkinimo) teisėtumo. Šiam tikslui pasiekti, administracinę justiciją reglamentuojantys teisės aktai turi būti aiškus, nedviprasmiški ir suderinti tarpusavyje. Šiuo metu teisinis reglamentavimas yra painus, sudėtingas, neekonomiškas, apsunkinantis tiek teismo, tiek kitų administracinius ginčus nagrinėjančių institucijų, tiek šalių vaidmenį procese, todėl šią problemą būtina spręsti detalizuojant arba keičiant (papildant) šiuo metu galiojančius teisės aktus, arba priimant naują aktą (tai gali būti ir Administracinio proceso kodeksas). Kol nebus įgyvendinti šie teisinio reglamentavimo pokyčiai, administraciniai teismai turėtų aktyviau šalinti susidariusias spragas, taikydami teisės ir įstatymo analogiją, arba esminius administracinio proceso principus, tokius kaip: teisė gauti informaciją, teisė būti išklausytam, teisė į sąžiningą, greitą ir teisingą procesą.

3. Šalys geriausiai išmano ginčo faktines aplinkybes bei paprastai disponuoja įrodymais joms patvirtinti, todėl teismas, kad ir koks aktyvus jis būtų, nesugebės pats nustatyti tiesos. Todėl būtina surasti optimalų teismo ir šalių santykio modelį ir tinkamai paskirstyti teises, pareigas ir atsakomybę už proceso eigą. Šiam tikslui reikia įtvirtinti administracinį procesą reglamentuojančiuose teisės aktuose teismo aktyvumo, bendradarbiavimo, taikaus susitarimo principus. Teismo ir šalių bendradarbiavimas galėtų būti įgyvendintas nustačius teismo pareigą su šalimis aptarti visus esminius bylos nagrinėjimo metu kylančius faktinius ir teisinius klausimus, uždraudžiant priimti netikėtus sprendimus, imantis priemonių šalims sutaikyti atsisakant nereikalingų išorinių procesinių formalumų. Didelę įtaką proceso eigai daro ir pačių dalyvių pasirinkta elgsena, tačiau laisvo pasirinkimo galimybės riboja administraciniame procese taikomų rungimosi, dispozityvumo, oficialumo ir tyrimo principų samplaika, nepaisant to, kad jokiame teisės akte, reglamentuojančiame administracinį procesą, tiesiogiai apie šiuos principus neužsimenama.

4. Tyrimo metu nustatyta, jog administracinės bylos proceso dalyvių instituto turinys yra nekonkretus, neaiškus, egzistuoja esminiai teorinio ir praktinio lygmens prieštaravimai tarp įvairių ginčo teisenos bylų dalyvių instituto elementų. Kadangi praktikoje egzistuoja daug skirtybių vartojant administracinės bylos proceso dalyvių sąvoką, susidaro palanki terpė teisinio reglamentavimo prieštaravimams, netikslumams bei neaiškumams. Autorė, išnagrinėjusi tiek administracinį procesą, tiek civilinį ir baudžiamąjį procesus reglamentuojančius teisės aktus bei įvairių mokslininkų nuomonę, teigia, kad administracinės bylos proceso dalyvių institutas yra reglamentuojamas nepakankamai: nėra aiškaus šio instituto apibrėžimo nei teisės aktuose, nei teismų praktikoje. Tokia praktika yra ydinga ir turi būti keičiama.

5. Tyrimo metu pasitvirtino iškelta hipotezė – administracinės bylos proceso dalyvių teisinei padėčiai įtakos turi teisinio reglamentavimo diskodifikavimas, teismo aktyvaus vaidmens įgyvendinimas administraciniame procese bei dalyvių laisvos valios pasirinkti procesinę elgseną apribojimai. Todėl kodifikuojant administracinio proceso teisės normas, turi būti laikomasi teisėkūros taisyklių bei atsižvelgiama į visuomeninius santykius, naujose teisės normose turi būti plėtojamas aktyvus teisėjo vaidmuo administraciniame procese, o į teismo ir byloje dalyvaujančių asmenų santykį turi būti žvelgiama per bendradarbiavimo prizmę.

## REKOMENDACIJOS

1. Būtina kuo greičiau tinkamai unifikuoti administracines procesines normas, siekiant administracinio proceso efektyvumo, veiksmingumo, skaidrumo ir prieinamumo. Tam tikslui siūloma kuo išsamiau ir be spragų, kodifikuoti administracinį procesą Administracinio proceso kodekse. Kiti alternatyvūs būdai, padėsiantys pasiekti administracinio proceso tobulumą, yra: teisės spragų pildymas, prieštaravimų šalinimas, naujų teisės institutų įtvirtinimas. Autorės nuomone, geriausias būdas užtikrinti administracinio proceso stabilumą ir aiškumą – priimti Administracinio proceso kodeksą.

2. Autorė siūlo naudoti administracinės bylos proceso dalyvių sąvoką (toks požiūris atitinka ir galiojančią teismų praktiką), tačiau derėtų patikslinti šio instituto turinį bei suvienodinti sąvokas, naudojamas atskiruose teisės aktuose, reglamentuojančiuose administracinį procesą.

3. Tarp ginčo administracinių bylų ir administracinių teisės pažeidimų bylų egzistuoja ryškūs skirtumai, kurie būtų sunkiai suderinami reglamentuojant šių bylų proceso dalyvius viename teisės akte. Todėl autorė siūlo administracinių teisės pažeidimų bylų proceso dalyvių teisinę padėtį reglamentuoti atskirame teisės akte, o administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimą perduoti išimtinai bendrosios kompetencijos teismams. Tai sumažintų administracinių teismų darbo krūvį ir administracinis procesas taptų operatyvesnis.

4. Autorė siūlo administraciniame procese įtvirtinti taikos sutarties institutą, kuris yra teisiškai ir socialiai vertingas. Taikos sutarties instituto nebuvimas laikytinas dideliu galiojančio ABTĮ trūkumu. Šis institutas turi didelių pranašumų, palyginti su ginčo išsprendimu teismo sprendimu, ir galėtų būti sėkmingai taikomas ne vien privatinės teisės srityje, bet ir viešojo administravimo srityje kylantiems konfliktams spręsti.

## LITERATŪRA

- Ambrasaitė G. Apeliacija Lietuvos administraciniame procese: pagrindinės reformos kryptys // Jurisprudencija: mokslo darbai. - Vilnius, 2006, T. 4 (82), p. 13-20. – ISSN 1392-6195
- Ambrasaitė G. Apeliacija administraciniame procese: teisės kreiptis į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą ribojimo galimybės // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2006, T. 6 (84), p. 41-47. – ISSN 1392-6195
- Ambrasaitė – Balynienė G. Administraciniai teismai Europos Sąjungos valstybėse narėse: lyginamieji aspektai // Teismų praktikos biuletenis Nr. 3(13), p. 276 – 285.
- Andruškevičius A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai // Teisė, 2001, T. 40, p. 7-15.
- Andruškevičius A. Administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai // Teisė, 2002, T. 42, p. 7-14.
- Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. - Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. – 271p. – ISBN 9955-557-41-9
- Bakaveckas A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė : bendroji dalis : vadovėlis. - Vilnius : Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005, 2-oji laida. – 607 p. - ISBN 9955190051
- Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia: monografija. – Vilnius: Eugrimas, 2007. – 599 p. – ISBN 9789955790044
- Bakševičienė R. Formalizuotos ginčo su valstybine institucija taikaus išsprendimo galimybės // Juristas, 2007, Nr. 10.
- Baxa J. Čekijos Respublikos Aukščiausiojo administracinio teismo istorijos apybraiža // Teismų praktikos biuletenis Nr. 1(11), p. 137-145.
- Bilak D. A. Jungtinių Tautų vystymo programa. Administracinė justicija Lietuvoje: vertinimas. – Vilnius, 2003 m.
- Бельский К.С. [коллектив авторов: Л.С. Бельский...[и др.] Административное право : учебник. - Москва : Юристъ, 2000. - 726 p. - ISBN 5-7975-0138-4
- Бочаров С. Н. [и др.] Административная юрисдикция : учебное пособие. - Москва : Щит-М, 2005. - 316 p. - ISBN 5-93004-195-4
- Cieślak Z. [et al.] Prawo administracyjne / pod redakcją Marka Wierzbowskiego. - Warszawa : Wydaw. Prawnicze PWN, 2000. - 633 p. - ISBN 83-87558-64-8
- Дмитриев Ю. А. [и др.] Административное право : учебник. - Москва : Эксмо, 2005. - 1007 p. - ISBN 5-699-09669-8
- Driukas A., Valančius V. Civilinis procesas: teorija ir praktika, I tomas. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. - 863 p. – ISBN 9955-557-80-X
- Kargaudienė A. Administracinės teisės pokyčiai šiuolaikinėje demokratinėje visuomenėje // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2005, T. 70 (62), p. 31-41. – ISSN 1392-6195
- Коренев А. П. Административное право России : в трех частях : учебник. - Москва : Щит-М, 1997, Ч. 1. - 279 p. - ISBN: 5-8006-0001-5
- Козлов Ю. М. Административное право: учебник. - Москва: Юристъ, 2001. - 319 p. – ISBN 5-7975-0197-X
- Krivka E. Viešojo intereso gynimo civiliniame procese reglamentavimo problemos // Jurisprudencija: mokslo darbai. - Vilnius, 2008, Nr. 2 (104).
- Lapinskas K. Tarybinė administracinė teisė : vadovėlis / Vilniaus valstybinis V. Kapsuko universitetas. - Vilnius : Mintis, 1980. - 472 p.
- Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V., Civilinio proceso teisė : vadovėlis. - Vilnius : Justitia, 2003. - T. 1, 2003. - 512 p. - T. 2, 2005. - 637 p. - 9986567912, 9955616121
- Linkevičiūtė I. Pažintis su administraciniais teismais Lietuvoje //Juristas, 2004, Nr. 12.

- Mackonis A. Individualistinė viešojo intereso sąvokos turinio analizė // Teisės problemos, 2009, Nr. 2 (64).
- Mikėlėnas V. Administracinė justicija: praeitis, nūdienu ir perspektyvos // Teisė ir persitvarkymas. - Vilnius: Mintis, 1989, p. 71-83. – ISBN 5-417-02856-8
- Mikėlėnas V. Civilinis procesas. Antrasis leidimas. - Vilnius: Justitia, 1997, D. 1. - 399 p. - D. 2. - 352 p. –9986-567-13-0, 9986-567-16-5
- Mikėlėnienė D., Mikėlėnas V. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. – Vilnius: Justitia, 1999. – 279 p. – ISBN 9986-567-23-8
- Николаева Л., Соловьева А. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции. - Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. - 330 p. - ISBN 5942013667
- Paužaitė – Kulvinskienė J. Administracinė justicija: teorija ir praktika. - Vilnius: Justitia, 2005. - 245 p. – ISBN 9955-616-16-4
- Petkevičius P. Administracinė atsakomybė. - Vilnius: Justitia, 1996. – 111 p. – ISBN 9986-567-08-4
- Petkevičius P. Administracinių teisės pažeidimo bylų teiseną: vadovėlis. - Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. – 220 p. – ISBN 9955-557-06-0
- Poška D. Administracinių bylų šalių atstovavimo išlaidų atlyginimo probleminiai aspektai // Teisė, 2006, Nr. 60.
- Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės ir administracinių ginčų nagrinėjimo sistemoje: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. – 191 p.
- Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje: monografija. - Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. - 195 p. – ISBN 9955-563-27-3
- Raižys D. Procesas pirmosios instancijos administraciniame teisme: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008. – 170 p.
- Raižys D., Urbonas D. Norminių administracinių aktų teisėtumo teisinės kontrolės problemos // Jurisprudencija, 2009, Nr. 2 (116).
- Römeris M. Mokslas apie valstybę : monografija /mokslinis redaktorius Mindaugas Maksimaitis. - Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas, 1997. – ISBN 9986-523-44-3
- Россинский Б. В. Административное право: вопросы и ответы / учебное пособие. - Москва: ЮНИТИ: Закон и право, 2000. - 416 p. - ISBN 5-238-00167-3
- Россинский Б. В. Административное право: учебное пособие в схемах. Москва : ЭЛИТ, 2004. - 330 p. - ISBN 5-902403-68-5
- Sauliūnas D. Administracinės justicijos reforma Lietuvoje – žengtas pirmasis žingsnis // Justitia, 1999, Nr. 2.
- Smalakenė E. Mokestinių ginčų proceso ribos ir vieta administraciniame procese // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2003, T. 39 (31), p. 60-68. – ISSN 1392-6195
- Šedbaras S. Kai kurie administracinio proceso sampratos aspektai // Jurisprudencija, 2002, T. 31 (23).
- Šedbaras S. Kai kurių administracinio proceso vidinės struktūros elementų sampratos problemos // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: LTU, 2002, T.32 (24), p. 41-53. – ISSN 1392-6195
- Šedbaras S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai. Daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. – 242 p.
- Šedbaras S. Administracinė atsakomybė: vadovėlis, Mykolo Romerio universitetas. - Vilnius: Justitia, 2005. – 343 p. – ISBN 9986-567-94-7



- Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje: monografija: Mykolo Romerio universitetas. - Vilnius: Justitia, 2006. – 269 p. – ISBN 9955-616-23-7
- Šimkūnas M. Administracinė teiseną: atsakomybėn traukiamo asmens teisių apsaugos problemos // Justitia, 2002, Nr. 3-4.
- Terebeiza Ž. Dispozityvumo principo galiojimo ribos ginant viešąjį interesą teisme // Jurisprudencija, 2008, Nr. 1(109).
- Tidikis R. Socialinių mokslų tyrimų metodologija: vadovėlis. - Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. – 626 p. - ISBN 9955563265
- Tvaronavičienė A. Galimybė taikiai susitarti civilinio proceso metu // Juristas, 2008, Nr. 1.
- Vaišvila A., Teisės teorija : vadovėlis. - Vilnius : Justitia, 2004. - 525 p. - ISBN 9955616075
- Valančius V. Kai kurie bendrosios kompetencijos, konstitucinių ir administracinių teismų santykio aspektai // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004, T.51 (43), p. 70-79. – ISSN 1392-6195
- Valančius V. Kodėl administracinis teismas turi būti aktyvus. Teisė į teisminę gynybą ir jos realizavimo praktiniai aspektai, tarptautinė mokslinė – praktinė konferencija. – Vilnius: Visus plenus, 2006, p. 165-176. – ISBN 9955-9904-0-6
- Valančius V., Norkus R. Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos // Justitia. – Vilnius, 2005, Nr.3 (57), p. 2-12. – ISSN 1392-5709.
- Valančius V., Norkus R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2006, T. 3 (81), p. 91-98. – ISSN 1392-6195
- Valančius V., Norkus R. Lietuvos administracinės ir baudžiamosios justicijos sąlyčio aspektai // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2006., T. 4 (82), p. 91-98. – ISSN 1392-6195
- Vėbraitė V. Šalių sutaikymas kaip civilinio proceso tikslas ir jo galimybės Lietuvoje // Teisė, 2008, Nr. 69.
- Viešasis administravimas ir privatūs asmenys : viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai / mokslinis redaktorius Virgilijus Valančius. – Vilnius: Justitia, 2004. – 500 p. - ISBN 9955616067
- Urbonas D. Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. – 167 p.
- Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2006, T. 5 (83), p. 37-47. – ISSN 1392-6195
- Зеленцов А. Б. Основание - правового спора. Административное и административно-процессуальное право : актуальные проблемы : учебник. - Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004-2005. - Т. 2., 2005. - 447 p. - ISBN 5238009119
- Žilinskas D. Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai aspektai // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: LTU, 2000, T.17(9), p. 108-116. – ISSN 1392 6195
- Žilinskas D. Ar lipsime į medį iš viršaus? // Justitia, 2000, Nr.1.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000, Nr. 54-1587.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 85 straipsnio 3 dalies (2000 m. rugsėjo 19 d. redakcija), 139 straipsnio 2, 3 dalių (2000 m. rugsėjo 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 306 straipsnio 306 straipsnio (2004 m. liepos 8 d. redakcija), 308 straipsnio (2006 m. birželio 1 d. redakcija) 2 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 324 straipsnio 12, 13 dalių (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 377 straipsnio (2004 m. liepos 8 d. redakcija) 9 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija),

448 straipsnio 7 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 454 straipsnio 5, 6 dalių (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 460 straipsnio 4, 5 dalių (2002 m. kovo 14 d. redakcija), Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 268 straipsnio 3 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 285 straipsnio 2, 5 dalių (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 286 straipsnio 1 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 288 straipsnio 4 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 289 straipsnio 2 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 303 straipsnio 2 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 320 straipsnio 2 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 325 straipsnio 2, 3 dalių (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 358 straipsnio 2, 3 dalių (2002 m. vasario 28 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl pareiškėjo – Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 119 straipsnio 2 dalies 1 punktą (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 119 straipsnio 5 dalis (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 120 straipsnio (2003 m. sausio 21 d. redakcija) 1 punktą (2002 m. sausio 24 d. redakcija), Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. vasario 19 d. dekretas Nr. 2067 "Dėl apygardos teismo teisėjo įgaliojimų pratęsimo", Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. birželio 18 d. dekretas Nr. 128 "Dėl apygardų teismų skyrių pirmininkų skyrimo" ta apimtimi, kuria nustatyta, kad Vilniaus apygardos teismo teisėjas Konstantas Ramelis skiriamas šio teismo civilinių bylų skyriaus pirmininku, neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai" // Valstybės žinios, 2006, Nr. 102-3957.

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

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2000 m. rugsėjo 22 d. konsultacija Nr. 4-94 // Administracinių teismų praktika Nr. 1.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. gegužės 17 d. konsultacija Nr. 77 // Administracinių teismų praktika Nr. 1.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. gruodžio 10 d. konsultacija Nr. 135 // Administracinių teismų praktika Nr. 2.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. sausio 3 d. konsultacija Nr. 1-K // Administracinių teismų praktika Nr. 2.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. balandžio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. 8-602-2002 // Administracinių teismų praktika Nr. 3.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. sausio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4-65-2004 // Administracinių teismų praktika Nr. 5.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-04-244-2004 // Administracinių teismų praktika Nr. 5.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. sausio 6 d. konsultacija Nr. A3-120 // Teismų praktika 2005, Nr. 22.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. kovo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-203-2005.

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. spalio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-4-05 // Administracinių teismų praktika Nr. 8.

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A442-330/2008 // Administracinių teismų praktika Nr. 14.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. birželio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. P-444-84-2008.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. rugsėjo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-444-1108-2008.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. rugsėjo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-143-375-2008.

Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo 2009 m. balandžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-525 – 202-2009.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. spalio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-1064-2009.

Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. – Valstybės žinios, 1999, Nr. 13; 2000, Nr. 85 – 2566.

Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. – Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-310.

Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. – 1984 m. gruodžio 13 d. su vėlesniais papildymais ir pakeitimais.

Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas. – Valstybės žinios 1999, Nr. 13 – 309.

Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksas. – Valstybės žinios, 2002, Nr. 37-1341 su su vėlesniais papildymais ir pakeitimais.

Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. – Valstybės žinios, 2002, Nr. 36-1340 su vėlesniais papildymais ir pakeitimais.

Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Lietuvos aidas, 1992, Nr. 220; Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.

Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. – Valstybės žinios, 2004, Nr. 63-2243.

Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. – Valstybės žinios, 1994, Nr. 46-851; 2002, Nr. 17-649.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. – Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975.

Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso komentaras / mokslinis redaktorius G. Goda [et al.]. - Vilnius : VĮ Teisinės informacijos centras, 2003. - 671 p. - 9955557168

Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso komentaras: I dalis Bendrosios nuostatos/ mokslinis redaktorius V. Valančius [et al.]. – Vilnius: Justitia, 2004. – 479 p. – ISBN 9955-616-04-0

Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties. [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_cooperation/administrative\\_law\\_and\\_justice/Texts\\_&\\_Documents/Conv\\_Rec\\_Res/Recommendation\(2001\)9.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(2001)9.asp)

Recommendation Rec (2004) 20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_cooperation/administrative\\_law\\_and\\_justice/Texts\\_&\\_Documents/Conv\\_Rec\\_Res/Rec\(2004\)20%20E%20judicial%20review%20%20admin%20acts.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Conv_Rec_Res/Rec(2004)20%20E%20judicial%20review%20%20admin%20acts.pdf)

Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacija Nr. R(81)7 „Dėl priemonių, lengvinančių galimybes naudotis teisingumo sistema“. [http://www.etib.lt/?s=docs\\_lt&item=25&lang=lt](http://www.etib.lt/?s=docs_lt&item=25&lang=lt).

Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacija Nr. R(84)5 „Dėl civilinio proceso principų, turinčių pagerinti teisingumo sistemos funkcionavimą“. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=603496&SecMode=1&DocId=682030&Usage=2>.

Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacija Nr. R(86)12 „Dėl priemonių, leidžiančių užkirsti kelią pernelyg dideliu darbo krūviu teismuose arba sumažinti jį“. [http://www.etib.lt/?s=docs\\_lt&item=25&lang=lt](http://www.etib.lt/?s=docs_lt&item=25&lang=lt).

## ANOTACIJA

**Kuzinevič B.** Administracinės bylos proceso dalyvių teisinės padėties probleminiai aspektai/ Teisės magistro baigiamasis darbas. Vadovas lektorius R.Kalašnykas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, 2009. - 73 p.

Magistro baigiamajame darbe išanalizuoti ir įvertinti veiksniai, sąlygojantys administracinės bylos proceso dalyvių teisinę padėtį, iškeltos administracinio proceso reglamentavimo problemos bei pateikti siūlymai, kaip šias problemas spręsti. Pirmojoje dalyje teoriniu aspektu tiriamas administracinio proceso turinys, apžvelgiama administracinės justicijos sistema bei pateikiama administracinės bylos samprata. Antroje dalyje nagrinėjamas administracinės bylos proceso dalyvių institutas, analizuojama ir vertinama atskirų ginčo teisenos administracinių bylų proceso dalyvių teisinė padėtis ir jos ypatumai. Trečioje dalyje aptariamos administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos, įvertinamas teismo vaidmuo administracinės bylos procese bei nagrinėjami kitos teisinės kategorijos, tiesiogiai susijusios su administracinės bylos proceso dalyvių institutu.

**Pagrindiniai žodžiai:** administracinis procesas, administracinė byla, administracinės bylos proceso dalyviai.

## ANOTATION

**Kuzinevič B.** Problematic aspects of legal status of the parties to the administrative court proceedings / Final thesis, MA in Law. Supervisor: Lecturer R.Kalašnykas. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Law Faculty, 2009. - 73 p.

The MA thesis analyzes and evaluates factors conditioning legal status of the parties of the administrative court proceedings, underlines administrative process regulation issues and gives suggestions on how to resolve the issues. The first part of the paper deals with the contents of administrative process from theoretical point of view, describes the system of administrative justice and introduces the concept of administrative case. The second part of the work discusses the institute of the parties to the administrative court proceedings as well as analyzes and evaluates legal status of individual parties of dispute resolving administrative proceedings and peculiarities of such status. The third part discusses legal regulation issues of administrative process, assesses the court's role in dealing with the administrative cases and analyzes other legal categories directly related to the institute of the parties to the administrative court proceedings.

**Keywords:** administrative process, administrative case, parties to the administrative court proceedings.

## SANTRAUKA

**Kuzinevič B.** Administracinės bylos proceso dalyvių teisinės padėties probleminiai aspektai/ Teisės magistro baigiamasis darbas. Vadovas lektorius R.Kalašnykas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, 2009. - 73 p.

Teisės magistro baigiamojo darbo tema yra aktuali, nes iki šiol Lietuvoje nebuvo pakankamai nuodugniai nagrinėti administracinės bylos proceso dalyvių instituto teisinės padėties aspektai.

Problema slypi tame, kad rengiamame Administracinio proceso kodekso projekte žadama reglamentuoti tiek administracinės bylos proceso dalyvių teisinę padėtį, tiek administracinių teisės pažeidimų bylos proceso dalyvių teisinę padėtį. Tuo tarpu šių administracinių bylų kategorijų skirtumai yra pernelyg akivaizdūs, o egzistuojančios teisinio reglamentavimo spragos ir neaiškumai - realūs. Neatskleidus šių bylų proceso dalyvių teisinio statuso bei teisinės padėties ypatumų, bus pažeisti daugelis administracinės teisės ir administracinio proceso principų.

**Darbo tyrimo objektas** – administracinės bylos proceso dalyvių teisinę padėtį sąlygojantys veiksniai. **Tyrimo dalykas** – administracinės bylos proceso dalyvių ir administracinių teisės pažeidimų bylos proceso dalyvių teisinę padėtį sąlygojančių veiksnių visuma. **Tyrimo hipotezė** – administracinės bylos proceso dalyvių teisinę padėtį sąlygoja administracinio proceso teisinio reglamentavimo diskodifikavimas, aktyvaus teismo vaidmuo administraciniame procese ir administracinės bylos proceso dalyvių teisiniai apribojimai pasirinkti procesinę elgseną. **Tyrimo tikslas** – nustatyti administracinės bylos proceso dalyvių teisinės padėties sąlygotumą nuo tam tikrų veiksnių ir ištirti, kaip, pasitelkus šiuos veiksnius, galima keisti teisinę padėtį taip, kad administracinės bylos procesas taptų kuo efektyvesnis, ekonomiškesnis ir spartesnis. **Tyrimo uždaviniai:** Aptarti vyraujančias administracinio proceso sampratas, atskleisti pagrindinių administracinio proceso teisės kategorijų esmę bei tarpusavio ryšius; Apibrėžti administracinės bylos proceso dalyvių teisinę padėtį, išryškinti ginčo teisenos administracinės bylos proceso dalyvių ir administracinių teisės aktų pažeidimų bylos proceso dalyvių teisinės padėties ypatumus, ypač sutelkti dėmesį į šių dalyvių teisinės padėties skirtumus; Nustatyti veiksnius, sąlygojančius administracinės bylos proceso dalyvių teisinę padėtį, ir ištirti šių veiksnių įtaką dalyvių teisinei padėčiai.

Tyrimo buvo taikyti tiek teoriniai, tiek empiriniai mokslinio tyrimo metodai: lyginimo, sisteminės analizės, analogijos, analitinis – kritinis, lingvistinis, loginis ir apibendrinimo, dokumentų analizės.

Apibendrinimų ir išvadų teisingumui bei patikimumui didelę reikšmę turėjo kompleksinis šių metodų taikymas.

Darbo metu iškelta hipotezė pasitvirtino. Autorė daro šias išvadas: Tinkamas administracinės bylos proceso dalyvių teisinės padėties reglamentavimas padeda užtikrinti administracinės bylos proceso ekonomiškumą, efektyvumą bei spartumą; Administracinės bylos proceso dalyvių institutas yra reglamentuojamas nepakankamai, todėl reikia šalinti susidariusias spragas arba keisti ir papildyti šiuo metu galiojančius teisės aktus.

## SUMMARY

**Kuzinevič B.** Problematic aspects of legal status of the parties to the administrative court proceedings / Final thesis, MA in Law. Supervisor: Lecturer R.Kalašnykas. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Law Faculty, 2009. - 73 p.

Topic of the MA in Law thesis is relevant, whereas legal status aspects of the parties to the administrative proceedings yet have not been scrutinized in sufficient detail in Lithuania.

The problem is that the draft Administrative Process Code, which is currently under preparation, intends to regulate legal status of both the parties to the administrative court proceedings and the parties to the administrative offence proceedings. Meanwhile, class differences between the said types of administrative cases are self-evident and gaps and obscurities of the existing legal regulation are factual. In case of failure to display peculiarities of legal status and position of the parties of such cases many principles of administrative law and administrative process shall be violated.

**Research subject of the thesis** is factors determining legal status of the parties to the administrative court proceedings. **Object of the research** is factors determining legal status of the parties to the administrative court proceedings and the administrative offence proceedings as a whole. **Research hypothesis:** legal status of the parties to the administrative court proceedings is conditioned by legal regulation of administrative process, role of court in the administrative process and process role selected by the very parties of such proceedings. **Aim of the research** is to evaluate how particular factors affect legal status of the parties to the administrative court proceedings and to explore how to change such legal status having employed the said factors to make the administrative court proceedings more efficient, effective and time-saving. **Tasks of the research:** to discuss prevailing perceptions of administrative process and reveal the essence of and interrelations between basic legal categories of the administrative process; to define legal status of the parties to the administrative court proceedings and highlight peculiarities of legal status of the participants of dispute-resolving administrative court proceedings and administrative offence proceedings by especially concentrating on differences between legal statuses of the parties to the said types of proceedings; to detect factors conditioning legal status of the parties to the administrative court proceedings and examine impact of the said factors on legal status of the parties.

Both theoretical and empiric methods of scientific research have been employed, namely comparative analysis, systematic analysis, analogy, analytical - critical, linguistic, logical, generalizing



and document analysis methods. Complex application of the said methods played an important role in favour of correctness and reliability of generalizations and conclusions given.

The working hypothesis has proved. The author has come to the following conclusions: proper regulation of legal status of the parties to the administrative court proceedings is helpful in ensuring efficiency, effectiveness and time-saving nature; the institute of the parties to the administrative court proceedings is regulated insufficiently and therefore the existing gaps must be eliminated or legal acts valid at present replaced and supplemented.