

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA**

JOVITA LINGAITYTĖ

Magistrantūros dieninių studijų Administracinės teisės ir proceso programos
ADTmd8-01 grupės studentė

**ADMINISTRACINIŲ TEISĖS PAŽEIDIMŲ BYLŲ TEISENOS IŠKĖLIMO IR
TYRIMO STADIJA**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas -
lekt. Raimundas Mikulskas

Vilnius, 2009

TURINYS

IVADAS	3
1. ADMINISTRACINIŲ TEISĖS PAŽEIDIMŲ BYLŲ TEISENOS TEORINIAI ASPEKTAI	6
1.1. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos apibūdinimas doktrinoje bei teismų praktikoje	6
1.2. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos struktūra	13
1.3. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos vidinė struktūra ..	18
2. ADMINISTRACINIŲ TEISĖS PAŽEIDIMŲ BYLŲ TEISENOS IŠKĖLIMO IR TYRIMO STADIJA	22
2.1. Institucijos (pareigūnai), įgaliotos pradėti ir atlikti tyrimą administracinio teisės pažeidimo byloje	22
2.2. Administracinio teisės pažeidimo bylos iškėlimo vados ir pagrindai	25
2.3. Faktinių administracinio teisės pažeidimo bylos aplinkybių nustatymas ir tyrimo rezultatų procesinis įforminimas.	36
2.4. Administracinio teisės pažeidimo bylos perdavimas nagrinėti	47
3. ADMINISTRACINIŲ TEISĖS PAŽEIDIMŲ BYLŲ IŠKĖLIMO IR TYRIMO STADIJOS REIŠMĖ ADMINISTRACINIŲ TEISĖS PAŽEIDIMŲ BYLŲ TEISENAI	51
IŠVADOS	63
PASIŪLYMAI	64
LITERATŪROS SĄRAŠAS	66
SANTRAUKA	73
ZUSAMMENFASSUNG	74
PRIEDAI	75

ĮVADAS

Temos aktualumas ir problemiškas. Nuo Lietuvos Respublikos valstybingumo atkūrimo, Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas (toliau – ATPK), kaip ir dauguma kitų norminių teisės aktų, yra nuolat tobulinamas. Tačiau pagrindinis įstatymo leidėjo dėmesys visuomet buvo skiriamas materialinei administracinei teisei, t.y. ATPK ypatingosios dalies pataisoms.

Šiandien su administracine atsakomybe, taigi kartu ir su administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną, tenka susidurti nemažai daliai šalies gyventojų. Be to, tiek teismų praktikoje, tiek teisės doktrinoje, yra akcentuojamas administracinės atsakomybės ir baudžiamosios atsakomybės panašumas bei giminingumas, kas savo ruožtu lemia ne tik baudžiamosios teisės ar baudžiamojo proceso principų taikymo administraciniame procese poreikį, tačiau taip pat nustato būtinybę administracinę atsakomybę traukiamiems asmenims užtikrinti tokias pačias procesines garantijas, kurios suteikiamos baudžiamajon atsakomybę traukiamiems asmenims. Tokiu būdu pabrėžiama vis didėjanti administracinės atsakomybės svarba ir reikšmė valstybės bei visuomenės gyvenime.

Todėl, siekiant užtikrinti administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje dalyvaujančių asmenų procesines teises bei teisėtus interesus, o taip pat visuomenės interesą į teisėtą bei teisingą administracinės atsakomybės taikymo procesą, neabejotinai kyla „kokybiškos“, objektyvios bei operatyvios administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos poreikis.

Galiojančiame ATPK nėra tiesiogiai įtvirtintos administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijos, kurių nuosekli kaita pirmiausiai ir užtikrina teisenos teisėtumą, o pirmoji¹ administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadija, t.y. iškėlimo ir tyrimo stadija, ATPK normomis visiškai nereguluota. Kaip pabrėžia S. Šedbaras, ATPK „<...> beveik visiškai nereglamentuojamas administracinės teisės pažeidimo bylos pradėjimas, tyrimo atlikimas“.

Be to, iki šiol mokslininkai šią konkrečią administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos „sudėtinę dalį“ yra nagrinėję pakankamai mažai, o ir esamuose darbuose šiuo klausimu pasisakoma gana prieštaringai². Tokiu būdu užkertamas kelias vieningos administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos doktrinos susiformavimui, o taip pat – egzistuojančio teisinio reglamentavimo „vaakumo“ užpildymui.

Siekiant atskleisti administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos, ypatybes, išsiaiškinti jos svarbą, reikšmę bei įtaką teisėtam, objektyviam ir efektyviam administracinės atsakomybės taikymo procesui, t.y. kokybiškam procesinių veiksmų atlikimui ir

¹ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. lapkričio 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. II-3566-662/2008 G.L. v. *Vilniaus apskrities viršininko administracija*.

² Skirtingos mokslininkų pozicijos, o taip pat teismų praktika šiuo klausimu, bus aptarta tolesniuose darbo skyriuose.

administracinės bylos užbaigimui, o taip pat prisidėti prie administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos teorinių aspektų plėtojimo, šiame darbe yra analizuojama doktrina, teismų praktika bei atskirų³ viešojo administravimo institucijų, turinčių įgaliojimus taikyti administracinę atsakomybę, vidaus teisės aktai.

Tyrimo objektas – administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadija.

Tyrimo dalykas – administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos, kaip sąlyginai savarankiško teisenos sudėtinio elemento, atskleidimas, jos struktūros ypatybių analizavimas ir šios stadijos reikšmingumo bei svarbos pažeidimų bylų teisenai ištyrimas.

Tyrimo tikslas - atskleisti administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos sampratą ir struktūrą, nustatyti pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos vietą teisenoje bei reikšmę administracinės atsakomybės taikymo procesui, ištirti šios stadijos etapų teisinį reglamentavimą.

Tyrimo uždaviniai:

1. aptarti administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos sampratą bei vidinę organizacinę struktūrą doktrininio bei teismų praktikos aspektais;
2. atskleisti administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos bei pažeidimų teisenos tarpusavio santykį, o taip pat iškėlimo ir tyrimo stadijos bei kitų teisenos stadijų sąsajas;
3. išanalizuoti administracinę atsakomybę turinčių įgaliojimus taikyti institucijų (jų pareigūnų) vidaus teisės aktus, nustatančius tyrimo/patikrinimo atlikimo proceso tvarką, ir aptarti šiuose teisės aktuose netiesiogiai įtvirtintų administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos etapų teisinį reglamentavimą;
4. atlikti teismų praktikos, susijusios su viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) nepakankamai kokybiško darbo atvejais, kurie užkerta kelią teisėtam, efektyviam bei operatyviam administracinės atsakomybės taikymo procesui, analizę;

Tyrimo hipotezė – nepakankamas administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos teisinis reglamentavimas, užkerta kelią šiai stadijai keliamų uždavinių, o taip pat bendrųjų pažeidimų bylų teisenos tikslų realizavimui.

Tyrimo metodai. Tema atskleista naudojant lyginamosios, sisteminės analizės, analitinį kritinį ir loginį, dokumentų analizės ir interviu metodus.

Lyginimo metodas taikytas siekiant atskleisti Lietuvos bei kitų valstybių patirtį administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos reglamentavimo plotmėje.

³ Pagal ATPK 259(1) str., įgaliojimus surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolus, t.y. taikyti administracinę atsakomybę, turi visa eilė institucijų (pareigūnų), tačiau dėl ribotos darbo apimties, bus analizuojamos ir tarpusavyje lyginamos tik kelios iš jų.

Dokumentų analizės metodu buvo analizuojami įstatymai, poįstatyminiai norminiai teisės aktai, teisminė praktika, kurių pagrindu padarytos atitinkamos išvados.

Analitinis kritinis ir loginis metodai naudoti siekiant įvertinti egzistuojančio administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos teisinio reguliavimo trūkumus, spragas, teikiant išvadas ir apibendrinimus, galimus tobulinimo būdus.

Sisteminės analizės metodas naudotas tiriant objektyvią teisinę realybę, kurioje egzistuoja administracinės teisės doktrina ir administracinių teismų praktika, o teorijos ir praktikos tarpusavio sąveika fiksuojama, atskleidžiant jų priklausomumą viena nuo kitos bei sąveikos dėsningumus.

Interviu naudotas administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos etapų praktiniam aspektui atskleisti.

Darbo struktūra. Magistro baigiamąjį darbą sudaro įvadas, dėstomoji dalis, sudaryta iš 3 skyrių, kurie suskaidyti į 6 poskyrius pagal nagrinėjamus klausimus, išvados, pasiūlymai, santraukos lietuvių ir vokiečių kalbomis, literatūros sąrašas ir priedai.

Pagrindinės darbe vartojamos sąvokos:

Teisena – tai bylų nagrinėjimo tvarka⁴.

Stadija - dabartinės lietuvių kalbos žodyne yra apibūdinama kaip laiko tarpasnis: pradinis, pereinamasis, baigiamasis⁵.

Administracinių teisės pažeidimų bylų teisena – tai tam tikra procesinė tvarka, kurios metu asmuo, padaręs administracinę teisės pažeidimą, traukiamas administracinėn atsakomybėn, ir, vertinant duomenis, pripažintus įrodymais, bei užfiksuotus įrodinėjimo priemonėse, yra sprendžiama, ar yra padarytas administracinis teisės pažeidimas, ar dėl jo padarymo tas asmuo kaltas⁶.

Administracinio teisės pažeidimo protokolas – procesinis dokumentas, kuriame fiksuojami nustatyti įrodymai bei kitos aplinkybės ir duomenys, reikšmingi nagrinėjant bylą, formuluojamas kaltinimas administracinėn atsakomybėn traukiamam asmeniui administracinio teisės pažeidimo padarymu⁷.

⁴ Keinys S. (red.) Dabartinės lietuvių kalbos žodynas, IV leidimas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000. P. 837.

⁵ Keinys S. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. IV leidimas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000. P. 730.

⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. kovo 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-5-376/2006 *T.K. v. Vilniaus miesto VPK Viešosios policijos eismo priežiūros tarnyba*.

⁷ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005 m. liepos 25 d. įsakymas Nr. 5-V-462 „Dėl kelių eismo taisyklių administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo instrukcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 65-2544.

1. ADMINISTRACINIŲ TEISĖS PAŽEIDIMŲ BYLŲ TEISENOS TEORINIAI ASPEKTAI

1.1. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos apibūdinimas doktrinoje bei teismų praktikoje

Teisės mokslininkų teigimu, teiseną yra teisinio proceso dalis⁸. Procesas apskritai yra apibūdinamas kaip tam tikras veiksmas, vyksmas, žengimas link konkretaus tikslo⁹, tam tikros veiklos nuosekli bei dėsninga vystymo tvarka. Kaip teigia D. Bachrachas, teisinis procesas yra pati tobuliausia proceso forma¹⁰, kuriai būdinga:

1. teisės normų taikymas ar kiti veiksmai, užtikrinantys teisės normų įgyvendinimą;
2. viešosios valdžios subjektų valdingų įgaliojimų įgyvendinimas;
3. konkretaus teisinio rezultato pasiekimas (tam tikri teisiniai padariniai);
4. pradžios, tarpinių stadijų ir etapų bei pabaigos fiksavimas oficialiais procesiniais dokumentais;
5. reglamentavimas procesinėmis teisės normomis;
6. šios veiklos metu susiklostantys procesiniai teisiniai santykiai¹¹.

Kalbant apie tradiciniais teisės literatūroje įvardijamus baudžiamąjį ir civilinį procesus, kurie reglamentuojami atskirais teisės aktais, yra gana aišku, jog šių procesų paskirtis yra užtikrinti materialinių teisės normų įgyvendinimą, siekiant atkurti pažeistą asmens teisių ir pareigų pusiausvyrą. Tik „laikantis procesinės formos yra atliekami atskiri tyrimo ar teismo veiksmai, realizuojamas baudžiamasis procesas apskritai“¹².

Mokslinės diskusijos nuolat kyla dėl administracinio proceso sampratos¹³. Tai pirmiausiai lemia vieningo kodifikuoto teisės akto, kuriame būtų įtvirtintos administracinės materialinės normos įgyvendinančios administracinės procesinės teisės normos, nebuvimas. Be to, administracinės teisės normos apima labai platų ratą teisinių santykių, susiklostančių valstybinio valdymo srityje, t. y. vykdant įstatymus ir kitus teisės aktus, atliekant jų įgyvendinimo kontrolės ir priežiūros funkcijas, užtikrinant įvairių organizacinio tvarkomojo pobūdžio uždavinių įgyvendinimą. Dėl šios priežasties, administracinį procesą daugiausiai „vykdo“ įvairūs valstybinio

⁸ Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006. P. 62-63.

⁹ Keinys S. (red.) Dabartinės lietuvių kalbos žodynas, IV leidimas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000. P. 730.

¹⁰ Бахрах Д.Н. Административное право. Москва: НОРМА, 2001. С. 144.

¹¹ Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006. P. 52.

¹² Mišeikis Ž. Ikitiesminio tyrimo pridėjimas kaip atskira baudžiamojo proceso stadija. Jurisprudencija, 2005. T. 67 (59). P. 46.

¹³ Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006. P. 53-82; Paužaitė – Kulvinskienė J. Administracinė justicija: teorija ir praktika. Vilnius: Justitia, 2005. P. 40 – 41.

valdymo subjektai, ir daugumai iš šių institucijų, kova su teisės pažeidimais nėra pagrindinis veiklos tikslas ar svarbiausias uždavinys (pvz., Valstybinė medicininio audito inspekcija¹⁴, Valstybinė asmens duomenų apsaugos inspekcija¹⁵ ir pan.). Tai yra esminis, tačiau ne vienintelis požymis, skiriantis administracinį procesą nuo civilinio ir baudžiamojo procesų, kuriuose galutinio sprendimo teisė yra suteikta bylą nagrinėjančiam teismui. Be abejonės, tarp šių teisinių procesų egzistuoja taip pat ir pakankamai glaudūs ryšiai, pavyzdžiui, baudžiamasis procesas gali „peraugti“ į administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną, kai ikiteisminio tyrimo metu nesurenkama pakankamai duomenų, pagrindžiančių įtariamojo kaltę padarius veika, kuria jis buvo įtariamas ir pan. Tačiau detalesnė šio klausimo analizė yra atskiro mokslinio tyrimo objektas, todėl šiame darbe plačiau nagrinėjamas nebus.

Pagal dabartinės lietuvių kalbos žodyną terminas *teiseną*¹⁶ lakoniškai apibūdinamas kaip bylų nagrinėjimo tvarka. Tačiau žodyne nėra detalizuojama nei kokios tai bylos, nei kokia tvarka jos turi būti nagrinėjamos.

Atskirose teisės šakose teisenos supratimas yra skirtingas. Analizuodamas civilinį procesą, V. Mikelėnas teiseną apibrėžia kaip specialią civilinių bylų nagrinėjimo tvarką, taikomą vienodos materialinės teisinės prigimties bylų visumai¹⁷. Tokiu būdu, kaip atskiras civilinio proceso teisenas šis autorius nurodo: 1) *ieškininę teiseną*; 2) *ypatingąją (ne ginčo) teiseną*; 3) *teiseną bylų, kylančių iš viešosios teisės (konstitucinės, administracinės, finansų) normų reguliuojamų teisinių santykių*¹⁸. Pastaroji civilinio proceso teiseną, 1999 m. įsigaliojus Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymui (toliau – ABTĮ), tapo administracinio proceso dalimi.

V. Mikelėnas nurodo, kad ieškinine teiseną nagrinėjamos bylos, esant priešingus interesus turinčių šalių ginčui. Šalis, kuri mano esant jos subjektyvių teisių pažeidimą, su ieškiniu kreipiasi į teismą, prašydama apginti tariamai pažeistą ar ginčijamą jos teisę. Civiliniame procese ši teiseną laikoma pagrindine, kadangi dauguma jos normų yra bendro pobūdžio, ir yra taikomos kitoms teisenoms. Ypatingąją teiseną, pasak šio autoriaus, nagrinėjamos bylos, nesant ginčo dėl teisės, todėl ji laikytina apsaugine teiseną. Pagal V. Mikelėną, pastarosios teisenos paskirtis – padėti realizuoti tam tikras subjektyvias asmens teises, kurios nėra pažeistos.

¹⁴ Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2009 m. lapkričio 16 įsakymas Nr. V-941 „Dėl valstybinės medicininio audito inspekcijos prie Sveikatos apsaugos ministerijos nuostatų patvirtinimo“ <http://www.vmai.w3.lt/index.php?396950066>.

¹⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. lapkričio 19 d. nutarimas Nr. 1182 „Dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos struktūrinės reformos, įgaliojimų suteikimo, Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos nuostatų patvirtinimo ir su tuo susijusių ir su tuo susijusių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų dalinio pakeitimo“ //Valstybės žinios. 2008, Nr. 136-5319.

¹⁶ Keinys S. (red.) Dabartinės lietuvių kalbos žodynas, IV leidimas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000. P. 837.

¹⁷ Mikelėnas V. Civilinis procesas. Pirmoji dalis. Vilnius: Justitia, 1996. P. 32.

¹⁸ Ten pat.

Bendroji ir ypatingoji teisenos yra skiriamos baudžiamajame procese. Bendroji teiseną yra skirta nagrinėti byloms pirmos, apeliacinės bei kasacinės instancijos teismuose. Ypatingajai teisei yra priskiriamos atskiros bylų kategorijos, pavyzdžiui, nepilnamečių asmenų įvykdytų nusikaltimų bylų teiseną ir kt. Pažymėtina, jog P. Ancelio teigimu, greta bendrosios bei ypatingosios baudžiamojo proceso teisės, išskirtina taip pat ir įrodymų bei įrodinėjimo teiseną¹⁹.

J. Paužaitė – Kulvinskienė administraciniame procese teigia esant dvi bylų teiseis, t.y. administracinių bylų teiseną ir administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną. ABTĮ nustatyta tvarka (administracinių bylų teiseną) nagrinėjami įvairūs savo prigimtimi teisiniai ginčai, t.y. ginčai dėl teisės viešojo ir vidaus administravimo srityje, rinkimų ir referendumo ginčai, norminių administracinių teisės aktų teisėtumo bylos. Bylos dėl administracinių teisės pažeidimų yra ypatingos materialinės teisės prigimties, todėl skirtingos į atskirą administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną²⁰.

Taigi, bendrąja prasme teiseną yra suvokiama kaip teisinio proceso - administracinio, civilinio arba baudžiamojo – neatskiriama dalis, pagrindinis teisinio proceso elementas. Todėl teisinio proceso (taip pat ir administracinio proceso) bei procesinės teisės santykis gali būti apibūdinamas kaip visumos ir dalies santykis.

Apibendrinant aukščiau aptartas mokslininkų pozicijas, galima pasakyti, jog teisės moksle kol kas nėra vieningai sutariama, kas laikytina teisei, kokie svarbiausi jos bruožai, turinys. Manychiau, šiuos nesutarimus galėtų padėti išspręsti pagrindinių, teiseną apibūdinančių, požymių, kurie palengvintų teisės identifikavimą, išskyrimas. Todėl vadovaujantis aukščiau pateiktais teisės apibrėžimais, nebaigtinis teisės požymių sąrašas siūlytinas toks: 1) teisinio reglamentavimo specifika (subjektai, jų teisinė padėtis, procesinis rezultatas, specifiniai procesiniai institutai, procesiniai dokumentai ir pan.); 2) procesinės veiklos paskirtis; 3) teisių santykių specifiskumas; 4) įrodymų ir kitų faktinių aplinkybių nustatymo specifika ir pan.

Administracinės teisės samprata teisės literatūroje taip pat apibrėžiama skirtingai. S. Šedbaro teigimu, „<...> administracine teise vadintina administracinių bylų nagrinėjimo tvarka, taikoma vienodos materialinės teisės prigimties bylų visumai. Vadinasi, teisiniai santykiai, atsirandantys nagrinėjant vienodos materialinės teisės prigimties bylas, turi bendrų arba artimų bruožų, leidžiančių juos suskirstyti į tam tikras grupes - teiseis“²¹.

¹⁹ Ancelis P. Baudžiamoji ir administracinė teisė bei teisės reforma. Kriminalinė justicija, 1997. T. 7,8., P. 8.

²⁰ Paužaitė – Kulvinskienė J. Administracinė justicija: teorija ir praktika. Vilnius: Justitia, 2005. P. 40 – 41.

²¹ Šedbaras S. Kai kurių administracinio proceso vidinės struktūros elementų sampratos problemos. Jurisprudencija, 2002. T. 32 (24). P. 49-50.

Iš esmės analogišką teisenos apibūdinimą pateikia ir J. Paužaitė – Kulvinskienė: „teisena – tai speciali kai kurių kategorijų bylų nagrinėjimo tvarka, taikoma vienodos materialinės teisinės prigimties bylų visumai“²².

Pasak J. Kozlovo, administracinė teisena yra administracinių teisės normų įgyvendinimo tvarka, skirta ją vykdantiems teisės subjektams²³, o pagal D. Bachračą, administracinė teisena, kaip administracinio proceso (jurisdikcinio administracinio proceso) dalis, yra ypatinga administracinė veikla, bendrųjų ir specialiųjų procesinių normų pagalba skirta spęsti tam tikros kategorijos bylas²⁴.

Manychiau, kad pastarasis administracinės teisenos apibūdinimas yra tiksliausias ir išsamiausiai atskleidžiantis svarbiausius administracinės teisenos požymius ir ypatybes. Todėl šio apibūdinimo pagrindu, paanalizuotina ir administracinių teisės pažeidimų bylų teisena.

Administracinių teisės pažeidimų bylų teisena yra ypatinga ir specifinė administracinio proceso dalis, kadangi „dirbti su šių kategorijų bylomis tradiciškai labiau įprasta ir artima baudžiamajai justicijai nei administraciniams teismams“, be to, „tokių bylų priskyrimas administraciniams teismams ne itin dera su pirmąja ir pagrindine administracinių teismų funkcija – saugoti asmens teises, kai kyla jo ginčai su valstybe <...>“²⁵.

Teisės literatūroje nėra pateikiama apibendrinta, visiems mokslininkams priimtina administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos sąvoka. Tačiau nepaisant to, iš esmės visgi yra sutariama, jog administracinių teisės pažeidimų bylų teisena, yra tam tikra „procesinė tvarka“.

Pasak P. Petkevičiaus, administracinių pažeidimų bylų teisenos apibrėžimo klausimas yra probleminis dėl tos priežasties, kad „jis teisės literatūroje nėra pakankamai nagrinėtas, o galiojantys įstatymai apibendrinto šios sąvokos apibrėžimo nepateikia“²⁶. Tiesa, Kelių eismo taisyklių administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo instrukcijos 2.4. punkte yra numatyta, kad bylų teisena yra įstatymų reglamentuojama procesinė administracinių pažeidimų bylų iškėlimo, jų tyrimo ir nagrinėjimo, nutarimų šiose bylose priėmimo, jų apskundimo ir vykdymo tvarka²⁷. Todėl manychiau, jog ši teisės norma, galėtų būti laikoma išeities tašku, analizuojant šio teisinio reiškinių sampratą, turinį bei paskirtį.

K. Lapinskas ir P. Petkevičius knygoje „Tarybinė administracinė teisė“ kalba apie „administracinių nuobaudų skyrimo tvarką“, apibūdindami ją, kaip administracinės teisės normomis nustatytą tam tikrą procesinę tvarką, kurios laikantis yra keliamos ir nagrinėjamos

²² Paužaitė – Kulvinskienė J. Administracinė justicija: teorija ir praktika. Vilnius: Justitia, 2005. P. 39.

²³ Козлов Ю.М. Придмет советского административного права. Москва, МГУ, 1967. С. 90.

²⁴ Бахрах Д.Н. Административное право. Москва: НОРМА, 2001. С. 147.

²⁵ Valančius V. Lietuvos administracinės ir baudžiamosios justicijos sąlyčio aspektai. Jurisprudencija, 2006. T. 4 (82). P. 93.

²⁶ Petkevičius P. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisena. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 10.

²⁷ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005 m. liepos 25 d. įsakymas „Dėl kelių eismo taisyklių administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo instrukcijos patvirtinimo“ Nr. 5-V-462 // Valstybės žinios, Nr. 31-1095.

administracinių nusižengimų bylos, pažeidėjams skiriamos ir vykdomos administracinės nuobaudos, taip pat užtikrinamas proceso teisėtumas bei traukiamų administracinių atsakomybėn piliečių teisės²⁸. Šių mokslininkų teigimu, kadangi administracinės nuobaudos, panašiai kaip ir kriminalinės bausmės, yra represinio pobūdžio, ir pagrindinė jų paskirtis yra kovoti su teisės pažeidimais, „tai pirmiausia reiškia, kad jomis siekiama teisės pažeidėją nubausti“²⁹.

Taigi, K. Lapinskas ir P. Petkevičius administracinių nuobaudų kaltiems asmenims taikymo bei realizavimo procesinės tvarkos (kas šiandien laikytina administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną) paskirtį suvokia siaurai ir iš esmės ją sutapatina su valstybinės prievartos kaltiesiems asmenims taikymo procesu. Toks požiūris į administracinės atsakomybės institutą, atspinti tarybiniu laikotarpiu egzistavusį administracinės teisės, kaip „valdymo teisės“, suvokimą, kuomet administracinės teisės moksle buvo akcentuojamas ne žmogaus teisių ir laisvių garantijos, bet viešosios biurokratijos teisinės padėties įtvirtinimas bei nustatytos valdymo tvarkos apsauga³⁰.

Pagal P. Petkevičių, administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną yra įstatymų reglamentuojama procesinė administracinių teisės pažeidimų bylų iškėlimo, jų tyrimo ir nagrinėjimo, nutarimų šiose bylose priėmimo, jų apskundimo ir vykdymo tvarka, kurios laikantis asmenys traukiami administracinių atsakomybėn. Šio mokslininko teigimu, administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną yra savarankiškas administracinės teisės institutas, kurį sudaro administracinės teisės normų (procesinių ir materialiujų) visuma, reguliuojanti visuomeninius santykius, susiklostančius iškeliant, tiriant ir nagrinėjant administracinių teisės pažeidimų bylas, priimant, apskundžiant ir vykdant jose nutarimus, taip pat užtikrinant traukiamų atsakomybėn asmenų, nukentėjusių ir kitų subjektų, dalyvaujančių šiose bylose, teises³¹. Aplinkybė, jog administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną apima platų ratą skirtingų procesinių veiksmų, o taip pat šioje teisenoje dalyvaujančių asmenų bei jų teisių ir pareigų įvairovė, P. Petkevičiaus nuomone, atskleidžia šio teisinio reiškinių turinio bei formos sudėtingumą.

S. Šedbaras nurodo, kad administracinės teisės³² pažeidimų bylų teiseną laikytinas administracinės teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo procesas³³. Terminas „nagrinėjimas“ šiame kontekste turi būti suprantamas, kaip apimantis įvairius procesinius veiksmus, kadangi S. Šedbaro teigimu, „viso administracinio proceso atžvilgiu administracinės teisės pažeidimų bylų tyrimo, nagrinėjimo ir nutarimų vykdymo tvarka atitinka požymius to, ką susitarėme vadinti teiseną“.

²⁸ Lapinskas K., Petkevičius P. Tarybinė administracinė teisė. Vilnius: Mintis, 1980. P. 218.

²⁹ Ten pat. P. 213.

³⁰ Andriuškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P. 16.

³¹ Petkevičius P. Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 14.

³² S. Šedbaro įsitikinimu, atsižvelgiant į kitas teisės šakas, pavyzdžiui, į darbo ar konstitucinę teisę, kurių teisės normų pažeidimai atitinkamai vadinami drausminiais nusižengimais ir konstitucinės teisės pažeidimais, logiškiau būtų sakyti *administracinės teisės pažeidimai* žr. Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005. P. 171.

³³ Ten pat. P. 230.

Rusijos administracinės specialistas D. Bachrachas administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną apibrėžia kaip kompetentingų subjektų veiklą, kurios metu tam tikra administracine procesine forma („в административно – процессуальной форме“) yra taikomos administracinės nuobaudos³⁴. Mokslininko įsitikinimu, administracinių teisės pažeidimų teiseną yra labai įvairiapusė administracinė veikla, kuria siekiama ne tik užkirsti kelią naujiems teisės pažeidimams (prevencinė teisenos užduotis), tačiau ir teisingai išspręsti bylas (jurisdikcinė užduotis). Pagrindinis administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos uždavinys, pasak D. Bachracho, yra objektyvios tiesos konkrečioje byloje nustatymas, įpareigojantis pareigūnus, tiriančius ir nagrinėjančius administracinių teisės pažeidimų bylas, išsiaiškinti visas reikšmingas aplinkybes, jų tarpusavio sąsajas byloje, ir tuo pagrindu be išankstinio nusistatymo priimti nešališką ir teisingą sprendimą³⁵.

Atsižvelgiant į aukščiau aptartus mokslininkų pasisakymus dėl administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos sampratos, galima pasakyti, jog iš esmės yra vienareikšmiškai sutariama, jog ši teiseną yra tam tikra teisės aktų nustatyta tvarka procesinė veikla, kurios laikantis taikoma administracinė atsakomybė. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog vienų autorių pateikiamuose administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos apibūdinimuose detalizuojami teisenos metu atliekami procesiniai veiksmai (iškėlimas, tyrimas, nagrinėjimas ir pan.), kitų – badoma perteikti šios administracinio proceso dalies esmę. Tačiau manyčiau, jog administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos turinį geriausiai padeda atskleisti teisenos paskirties nustatymas. Todėl, siekiant tinkamai ir aiškiai apibūdinti šį teisinį reiškinį, pirmiausiai būtina identifikuoti teisei keliamus uždavinius bei tikslus, kurie, kalbant apie šiandieninę administracinę teisę, yra teisingas bylos išsprendimas ir tiesos nustatymas³⁶.

Dėl administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos sampratos yra pasisakęs taip pat ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT). Vienoje iš savo nutarčių LVAT konstatavo, jog administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną yra savarankiška teiseną, turinti jai būdingus uždavinius ir tvarką. Šios teisenos metu asmuo, padaręs administracinę teisės pažeidimą, traukiamas administracinėn atsakomybėn, ir, vertinant duomenis, pripažintus įrodymais, bei užfiksuotus įrodinėjimo priemonėse, yra sprendžiama, ar yra padarytas administracinis teisės pažeidimas, ar dėl jo padarymo tas asmuo kaltas³⁷. Kitoje nutartyje LVAT pažymėjo: „Teiseną iš esmės reglamentuoja ATPK normos, apibrėžiančios asmens patraukimo atsakomybėn, bylos iškėlimo, administracinio pažeidimo tyrimo, bylos nagrinėjimo ir kitas procedūras, taip pat

³⁴ Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: Норма, 2001. С. 518.

³⁵ Ten pat. P. 520 – 521.

³⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. vasario 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-5-745/2006 C.K. v. SI „Susisiekimo paslaugos“.

³⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. kovo 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-5-376/2006 T.K. v. Vilniaus miesto VPK Viešosios policijos eismo priežiūros tarnyba.

teisenoje dalyvaujančius subjektus, administracinių teisės pažeidimų bylose priimamus sprendimus, jų įforminimą, apskundimą, vykdymą“³⁸. Taigi, „administracinių teisės pažeidimų tyrimas ir nuobaudos skyrimas yra procesinė veikla, kurią reglamentuoja specialus įstatymas – LR ATPK“³⁹. Be to, „tiek procedūros iki nuobaudos skyrimo, tiek teisminis administracinės nuobaudos ginčijimas yra įstatymu sureguliuotas administracinis procesas, kurio metu gali būti nustatyta, kad administracinė atsakomybė traukiamas asmuo nėra padaręs administracinio teisės pažeidimo“⁴⁰.

Taigi, pagal LVAT pateikiamus aiškinimus, administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną apibūdinti kaip savarankiška procesinė veikla, reglamentuojama ATPK normomis bei apimanti įvairius procesinius veiksmus nuo administracinio teisės pažeidimo bylos iškėlimo iki paskirtosios nuobaudos ginčijimo. Šio procesu metu siekiama išsiaiškinti, ar yra padarytas administracinis teisės pažeidimas, ir jei padarytas, ar tą pažeidimą padaręs asmuo trauktinas administracinė atsakomybė.

Pastebėtina, jog LVAT savo nutartyse yra pasisakęs ne tik dėl administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos sampratos, tačiau yra apibūdinęs taip pat ir šios teisenos turinį bei pagrindinius elementus, leidžiančius ją atskirti nuo viešojo administravimo veiklos. LVAT teigimu, administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos ypatumus atskleidžia šioje teisenoje dalyvaujantys specifiniai subjektai, teisenos uždaviniai, principai, reglamentavimas bei institutai: „<...> administracinių teisės pažeidimų teisenoje dalyvaujantys subjektai yra specifiniai, t. y. viena vertus, pareigūnai ar institucijos, kurioms įstatymai suteikia teisę nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas, o kita vertus, asmenys, padarę administracinės teisės pažeidimus ir traukiami administracinė atsakomybė; <...> administracinių teisės pažeidimų teiseną siekiama nutraukti asmenų neteisėtą veiklą, patraukti asmenis, padariusius pažeidimus, atsakomybė, taip užtikrinant viešąją tvarką, saugant ir ginant kitų asmenų teises, užkertant kelią teisės pažeidimams ir pan.; <...> administracinio pažeidimo teiseną iš esmės yra reglamentuojama ATPK normomis, kurios apibrėžia asmens patraukimo atsakomybė, bylos iškėlimo, administracinio pažeidimo tyrimo, bylos nagrinėjimo ir kt. procedūras, taip pat teisenoje dalyvaujančius subjektus; administracinių teisės pažeidimų bylose priimamus sprendimus, jų įforminimą, apskundimą, vykdymą <...>“⁴¹.

³⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. spalio 6 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A-756-1670/2008 BUAB „Argovegas“ v. Lietuvos archyvų departamentas prie Lietuvos Respublikos.

³⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-1736/2007 K.R. v. Šiaulių rajono policijos komisariato Viešosios tvarkos skyriaus Eismo priežiūros poskyris.

⁴⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. vasario 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-5-745/2006 C.K. v. SI „Susisiekimo paslaugos“.

⁴¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4-689-2003 R.M. v. Utenos regiono aplinkos apsaugos departamento Anyksčių rajono agentūra.

Taigi, apibendrinant aukščiau aptartas administracinės teisės teoretikų bei LVAT pozicijas, manyčiau, pagrįsta teigti, kad administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną, nėra tik „kaltųjų asmenų“ baudimo procesas, kuriuo siekiama pažeidimus padariusius asmenis priversti atsakyti už administracinei teisei priešingus veiksmus. Ši teiseną, dėl jai keliamų uždavinių ir tikslų, padeda užtikrinti neteisėtus asmenų veiklos nutraukimą, užkirsti kelią galimiems teisės pažeidimams ateityje, ir tokiu būdu prisideda prie viešosios tvarkos apsaugos bei asmenų teisių ir laisvių apsaugos lygio stiprinimo. Vadinasi, administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną galima apibūdinti kaip administracinėmis procesinėmis teisės normomis nustatytą kompetentingų institucijų (jų pareigūnų) procesinę veiklą, kurios metu yra sprendžiamos administracinių teisės pažeidimų bylos, o būtiniais atvejais taikomos administracinės nuobaudos, o tikroji šios teisenos paskirtis – „administracinės teisės priemonėmis ginti asmenų teises bei laisves, visuomenės ir valstybės interesus nuo administracinių teisės pažeidimų“⁴².

1.2. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos struktūra

Mokslininkų tarpe diskutuojama ne tik dėl administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos sampratos ar paskirties, tačiau taip pat ir dėl šios teisenos vidinės organizacinės struktūros, t. y. dėl administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną sudarančių „sudėtinių elementų“. Nuomonių įvairovę šiuo klausimu skatina tai, jog administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną reglamentuojančiuose teisės aktuose, teisenos struktūra nėra aiškiai bei detalai reglamentuota⁴³.

Teisės literatūroje nurodoma, jog teisinį procesą sudaro tam tikros tarpusavyje neatsiejamai susijusios dalys - stadijos, ir apibendrintai yra išskiriamos šios trys svarbiausios teisinio proceso stadijos:

- 1) faktinių bylos aplinkybių nustatymas;
- 2) teisės normos atranka ir analizė;
- 3) bylos nagrinėjimas⁴⁴.

Paminėtos stadijos yra būdingos kiekvienam teisiniam procesui, ir nuo jų iš esmės priklauso nuoseklus bei logiškas kiekvieno proceso vyksmas. Tačiau kalbant apie civilinį, baudžiamąjį ar administracinį procesus, kurie turi tam tikrų ypatybių, nurodytą teisinio proceso stadijų sąrašą neišvengiamai tektų papildyti atskiromis stadijomis.

Sąvoka *stadija* dabartinės lietuvių kalbos žodyne yra apibūdinama kaip laiko tarpas: pradinis, pereinamasis, baigiamasis⁴⁵. Kituose moksliniuose šaltiniuose galima aptikti ir šiek tiek

⁴² Mykolo Romerio universiteto Administracinės teisės ir proceso katedros 2005-05-31 seminaro – diskusijos apie Administracinių teisės pažeidimų kodekso projektą Prof. A. Urmono pranešimo medžiaga.

⁴³ Petkevičius P. Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 84 - 86.

⁴⁴ Mikelėnienė D., Mikelėnas V. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. Vilnius: Justitia, 1999.

kitokį šio termino paaiškinimą: *stadija* (gr. „*stadion*“ ilgio matas) – tai kokio nors reiškinių, raidos tarpsnis (pakopa, periodas, fazė)⁴⁶.

Pagal S Šedbarą, „procesio stadijos – tai daugiau ar mažiau detalios reglamentuoti procesinių veiksmų, kuriais nuosekliai siekiama bendro galutinio rezultato, atlikimo periodai“⁴⁷.

D. Bachracho teigimu, stadija – tai santykinai savarankiška teisenos (procesio) dalis, kuri nuo kitų stadijų skiriasi tik tai stadijai būdingais uždaviniais, dalyviais, atliekamais specifiniais procesiniais veiksmais bei procesiniais dokumentais, kuriais užbaigiama stadija⁴⁸.

Teisės teorijoje nesat vieningo teisinio proceso stadijos apibūdinimo, mokslininkų pateikiamos šio teisinio reiškinių sampratos tarpusavyje skiriasi. Tačiau, apibendrinant paminėtas atskirų autorių mintis, manyčiau, jog teisinio proceso stadiją galima apibūdinti kaip santykinai uždara bei savarankiška procesinių veiksmų, formų ir metodų visumą, užtikrinančią tikslų ir nenukrypstamą procesinių reikalavimų realizavimą, griežtą loginę seką, taip pat atspindinčią tam tikros procesinės veiklos laiko aspektą bei skirtą tam tikro galutinio teisinio rezultato pasiekimui. Remiantis pirmiau pateiktu teisinio proceso stadijos apibrėžimu, darbo autoriaus nuomone, išskirtini šie kriterijai, kurie apibūdina atskiros stadijos savarankiškumą:

- 1) stadijos tikslas ir ja pasiekiami konkretūs uždaviniai;
- 2) specifinių aplinkybių, lemiančių proceso stadijų kaitą, sistema;
- 3) subjektai ir jų teisinio statuso specifika konkrečioje proceso stadijoje;
- 4) procesinės veiklos metodų, formų, procesinių veiksmų atlikimo ir priimamų procesinių sprendimų specifika;
- 5) procesinių dokumentų, kuriais informinami baigiamieji procesiniai sprendimai, ypatybės.

Paminėti kriterijai leidžia nustatyti savarankiškas stadijas bei tiksliai apibrėžti jų ribas. Tikslus teisinio proceso stadijų išskyrimas, manyčiau, padeda užtikrinti teisėtą ir tinkamą procese naudojamų priemonių paskirstymą, užkerta kelią teisinio proceso „vyksmo“ sekos pažeidimams, o kartu - ir proceso dalyvių teisių ar teisėtų interesų neteisėtiems apribojimams.

Atsižvelgiant į tai, kas aptarta aukščiau, manytume, pagrįsta teigti, jog administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną, kaip administracinio proceso dalis, taip pat yra „sudaryta“ iš neatsiejamai tarpusavyje susijusių procesinių veiksmų periodų - stadijų, kurios tam tikra nuoseklumo tvarka keisdamos viena kitą, užtikrina ne tik konkrečiai stadijai būdingų uždavinių, tačiau ir bendrųjų administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos tikslų, įgyvendinimą. Aplinkybė, jog tik nuosekliai atlikus vienai stadijai būdingus veiksmus ir priėmus tai stadijai būdingus

⁴⁵ Keinys S. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. IV leidimas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000. P. 730.

⁴⁶ Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2002. P. 933.

⁴⁷ Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005. P. 232.

⁴⁸ Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва, 2001. Л. 540

procesinius sprendimus, galima „pereiti“ į kitą stadiją, kurioje „patikrinama“, kas buvo atlikta prieš tai buvusioje, ir tokiu būdu pasiekti galutinį rezultatą⁴⁹, liudija stadijų reikšmę bei svarbą, siekiant kokybiškai ir teisingai išspręsti administracinio teisės pažeidimo bylą, o taip pat išvengti įstatymo reikalavimo pažeidimų bei asmenų teisių ir laisvių neteisėto suvaržymo.

Teisinėje literatūroje sutinkamos gana įvairios nuomonės dėl administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną sudarančių stadijų išskyrimo. Dauguma mokslininkų, kaip savarankiškas teisenos stadijas nurodo bylos nagrinėjimo, nutarimo byloje priėmimo ir nutarimo vykdymo stadijas. Tačiau atskirų autorių nuomonės iš esmės išsiskiria ir diskusijos kyla būtent dėl administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos tyrimo stadijos.

Rusų mokslininkas A. Agapovas pagal asmens teisių ir teisėtų interesų užtikrinimo metodus skiria dvi administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijas:

1. procedūrų stadiją (atliekami procesiniai veiksmai, kuriais sudaromos sąlygos administracinės nuobaudos skyrimui);
2. vykdymo stadiją (priimamas nutarimas ir jos vykdomas)⁵⁰.

Tačiau, darbo autoriaus nuomone, toks administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijų skyrimas yra netikslus, kadangi visiškai neatspindi kitų stadijų, „sudarancių“ administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną.

P. Petkevičiaus teigimu, skirtinos tokios pagrindinės administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijos:

- 1) bylos iškėlimas;
- 2) bylos nagrinėjimas;
- 3) nutarimo byloje priėmimas;
- 4) nutarimo vykdymas.

Šio mokslininko įsitikinimu, administracinio teisės pažeidimo bylos iškėlimo stadijos esmė yra ta, „kad tam įgaliotos institucijos (pareigūnai) įstatymo nustatyta procesine tvarka ir forma nustato administracinio teisės pažeidimo faktą (įvykį) bei asmenį, kaltą pažeidimo padarymu ir traukia jį administracinę atsakomybę“⁵¹, t. y. administracinio teisės pažeidimo byla yra keliama tik tuomet, kai įgaliotos institucijos (pareigūnai) atlieka tam tikrus būtinus procesinius tyrimo veiksmus. Taigi, tik atlikus minėtus procesinius veiksmus, gali būti surašomas administracinio teisės pažeidimo protokolas – administracinio teisės pažeidimo bylos iškėlimo procesinis dokumentas⁵².

⁴⁹ Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва, 2001. Л. 540-547.

⁵⁰ Агапов А.Б. Административная ответственность. Москва: Статут, 2000. С.234.

⁵¹ Petkevičius P. Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 84-86.

⁵² Ten pat. P. 87.

Tačiau nors P. Petkevičius ir akcentuoja administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimo veiksmų svarbą bei jų atlikimo būtinumą, atskiros administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos tyrimo stadijos neišskiria. Todėl, jei, kaip teigia šis autorius, administracinio teisės pažeidimo byla prasideda protokolo surašymu, lieka neaišku, „<...> koku tada procesiniu dokumentu įforminamas administracinės teisės pažeidimo bylos tyrimas“⁵³, ir, ar iki protokolo surašymo atlikti tyrimo veiksmai apskritai gali būti priskiriami administracinių teisės pažeidimų bylų teisenai.

Pažymėtina, jog tokia prieštaringa nuomonė neretai sutinkama teisės literatūroje. K. Lapinsko bei P. Petkevičiaus knygoje „Tarybinė administracinė teisė“ nurodoma, jog administracinė byla yra iškeliamą tik tuomet, kai išaiškinamos visos pažeidimo aplinkybės, nustatomas pažeidėjas, jo padaryta veika kvalifikuojama bei surenkami visi reikiami įrodymai, o „pagrindinis dokumentas, kuriuo fiksuojamas administracinės bylos iškėlimas ir kuriame atsispindi visos svarbiausios nusižengimo aplinkybės, yra protokolas (aktas)“⁵⁴.

Tokią poziciją palaiko ir Rusijos mokslininkas J. Kozlovas. Autoriaus teigimu, kadangi būtent protokolu tiek teisiškai, tiek faktiškai yra užfiksuojamas administracinio teisės pažeidimo padarymo faktas, šis procesinis dokumentas ir turi būti laikomas pagrindu administracinių teisės pažeidimų bylų teisenai pradėti. Todėl darytina išvada, jog nuo protokolo surašymo momento prasideda procesas⁵⁵. Pastebėtina, jog J. Kozlovas, remdamasis bendrųjų administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos uždavinių analize, išskiria tris šios teisenos stadijas:

- 1) bylos iškėlimo;
- 2) bylos nagrinėjimo ir išsprendimo;
- 3) byloje priimto nutarimo vykdymo⁵⁶.

J. Kozlovas taip pat pažymi, jog iš bendrųjų administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos uždavinių „išplaukia“ prielaida, kad turėtų būti išskiriama taip pat ir speciali administracinio tyrimo stadija, kurios metu analizuojama bei vertinama bylos medžiaga, surinkti įrodymai, išreikalaujama reikalinga papildoma medžiaga, būtinai atvejais atliekamos ekspertizės ir panašiai. Tačiau, kadangi, J. Kozlovo įsitikinimu, šie administracinio teisės pažeidimo tyrimo veiksmai yra atliekami ne visuomet, o tik atskirais atvejais, tyrimo stadija neskirtina kaip savarankiška administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos dalis⁵⁷.

Atkreiptinas dėmesys, kad ši prieštaringa pozicija yra išsakoma taip pat ir teismų formuojamoje praktikoje, tačiau plačiau apie tai bus kalbama kitoje darbo dalyje.

⁵³ Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006. P. 136.

⁵⁴ Lapinskas K., Petkevičius P. Tarybinė administracinė teisė. Vilnius: Mintis, 1980. P. 219.

⁵⁵ Козлов Ю. М. Административное право. Москва: Юрист, 2007. С. 513.

⁵⁶ Ten pat.

⁵⁷ Ten pat.

Visiškai kitokios nuomonės nei P. Petkevičius ar J. Kozlovas laikosi S. Šedbaras, ir administracinės teisės pažeidimų bylų procese teigia esant keturias stadijas:

- 1) administracinės teisės pažeidimo bylos tyrimo;
- 2) bylos nagrinėjimo;
- 3) nutarimo administracinės teisės pažeidimo byloje apskundimo ir skundo nagrinėjimo;
- 4) nutarimo administracinės teisės pažeidimo byloje vykdymo⁵⁸.

Taigi, S.Šedbaras administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos tyrimo stadiją išskiria kaip savarankišką teisenos sudėtinę dalį, susidedančią iš įvairių procesinių veiksmų, „skirtų nustatyti pažeidimo aplinkybes, jas užfiksuoti ir tinkamai kvalifikuoti“⁵⁹. Šis autorius iš esmės prieštarauja nuomonei, kad administracinio teisės pažeidimo byla yra iškeliamą administracinio teisės pažeidimo protokolu. Administracinio teisės pažeidimo byla, šio mokslininko manymu, pradedama nuo to momento, kai kompetentinga institucija (pareigūnas) gauna informaciją apie galimai padarytą administracinį teisės pažeidimą ir tam tikru būdu (nutarimu ar nutartimi iškelti administracinės teisės pažeidimo bylą, atitinkamais įrašais ar net konkludentiniais veiksmais) ją užfiksuoja. Todėl protokolas, S. Šedbaro įsitikinimu, yra „pagrindinis apibendrinamasis atlikto tyrimo ir surinktų įrodymų dokumentas, kuriuo remiantis nagrinėjama administracinės teisės pažeidimo byla ir priimamas nutarimas“⁶⁰.

S. Šedbaro pozicijai iš esmės pritaria ir D. Bachrachas. Šio autoriaus manymu, administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną sudaro keturios stadijos:

- 1) administracinis tyrimas;
- 2) administracinės teisės pažeidimo bylos nagrinėjimas;
- 3) byloje priimto nutarimo peržiūrėjimas;
- 4) priimto nutarimo vykdymas⁶¹.

Pagal D. Bachrachą, administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimas yra pirmoji administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadija, kurią sudaro procesinių veiksmų, nukreiptų į pažeidimo atlinkybių nustatymą, užfiksavimą ir kvalifikavimą, visuma. Mokslininko teigimu, būtent šioje stadijoje yra sudaromos prielaidos objektyviam bei greitam bylos išnagrinėjimui. D. Bachracho įsitikinimu, pagrindas iškelti bylą bei atlikti tyrimą yra asmens padarytas pažeidimas, turintis administracinio teisės pažeidimo požymių, bei kompetentingų institucijų turima informacija apie tokią veiką, kadangi nenustatytas teisės pažeidimas negali sukurti administracinių – procesinių santykių⁶².

⁵⁸ Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005. P. 232 – 233.

⁵⁹ Ten pat. P. 254.

⁶⁰ Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006. P. 136.

⁶¹ Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва, 2001. С. 541.

⁶² Ten pat. P. 542.

Apibendrinant išdėstytas administracinės teisės teoretikų mintis, galima pakyti, jog nors atskirų mokslininkų darbuose išskiriamų administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijų teoriniai pavadinimai kiek ir skiriasi, tačiau jų esmė yra ta pati. Be to, nepriklausomai nuo to, išskiria atskiri autoriai administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos tyrimo stadiją ar ne, visi jie akcentuoja procesinių veiksmų, skirtų nustatyti administracinio teisės pažeidimo aplinkybes, jas užfiksuoti ir tinkamai kvalifikuoti, reikalingumą bei reikšmę teisenai, kadangi nuo šių veiksmų atlikimo kokybės „<...> priklauso ir kitos šių bylų teisenos stadijos bei jų procesiniai veiksmai“⁶³. Būtent dėl šios priežasties, šio darbo autorius pritaria tai mokslininkų grupei, kurios atstovai tyrimo stadiją laiko pirmąją savarankiška administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos dalimi.

Nors administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijos ATPK nėra tiesiogiai įvardintos, jas galima išvesti analizuojant atitinkamas ATPK administracines procesines teisės normas. Todėl remiantis ATPK nuostatomis bei aukščiau aptartomis administracinės teisės mokslininkų nuomonėmis, manyčiau, išskirtinos šios administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijos:

1. administracinio teisės pažeidimo bylos iškėlimo ir tyrimo stadija;
2. bylos nagrinėjimo stadija;
3. nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje apskundimo stadija;
4. nutarimo vykdymo stadija, t.y. paskirtos administracinės nuobaudos vykdymas.

1.3. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos vidinė struktūra

Pastebėtina, kad kaip ir pati administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos, kiekviena šios teisenos stadija turi savo vidinę struktūrą, kuri yra sąlygota konkrečiai stadijai keliamų tikslų bei uždavinių⁶⁴.

Pirmiausiai būtina paminėti tai, kad mokslininkai, analizuodami administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną, jos stadijų struktūros aptarimui savo darbuose skiria mažai dėmesio, iš esmės apsiribodami bendro pobūdžio teiginiais apie tai, jog sudėtiniai administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijų elementai yra etapai⁶⁵. Be to, teisminė praktika šiuo klausimu taip pat nėra gausi. Paminėtos priežastys užkerta kelią išsamiai ir visapusiškai pažeidimų bylų teisenos stadijų struktūros ypatybių analizei.

S. Šedbaras administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijų etapus apibūdina kaip tarpusavyje organiškai susijusių, nuosekliai atliekamų specifinių, vienu metu vykstančių procesinių veiksmų

⁶³ Petkevičius P. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 86.

⁶⁴ Козлов Ю. М. Административное право. Москва: Юрист, 2007. С. 511-513.

⁶⁵ Ten pat. P. 511.

grupės⁶⁶. Tinkamas bei kokybiškas konkrečiam etapui būdingų procesinių veiksmų atlikimas, užtikrina „proceso vyksmą“, t. y. sudaro galimybes pereiti iš vieno stadijos etapo į kitą, ir tokiu būdu palapsniui realizuoti ne tik konkrečiai administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijai keliamus uždavinius, tačiau taip pat pasiekti ir bendruosius pačios teisenos tikslus⁶⁷.

Atsižvelgiant į tai, kas nurodyta aukščiau, manyčiau, galima teigti, jog etapai tiek savo teisine reikšme (paskirtimi), tiek turiniu, tiek ir samprata yra panašūs į administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijas, į kurias jie „apsijungia“. Be to, kaip teigia J. Kozlovas, tiek administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijose, tiek jas sudarančiuose etapuose, faktiškai vyksta „savarankiški procesai“⁶⁸.

Mokslinėje literatūroje galima sutikti skirtingas nuomonės tiek dėl administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos tyrimo, tiek ir dėl kitas šios teisenos stadijas sudarančių „dalių“ skaičiaus. Pavyzdžiui, D. Bachrachas teigia, kad administracinio tyrimo stadiją (администратвное расследование) sudarančių etapų sistemą schematiškai galima pavaizduoti taip:

- 1) bylos iškėlimas;
- 2) faktinių bylos aplinkybių nustatymas;
- 3) tyrimo rezultatų procesinis įtvirtinimas;
- 4) bylos perdavimas nagrinėti kompetentingam subjektui⁶⁹.

S. Šedbaro teigimu, turi būti skiriami šie administracinės teisės pažeidimo bylos tyrimo etapai:

- 1) bylos tyrimo pradėjimas;
- 2) faktinių bylos aplinkybių ištyrimas;
- 3) įrodymų surinkimo ir fiksavimas;
- 4) preliminarus bylos aplinkybių teisinis įvertinimas (veikos kvalifikavimas);
- 5) procesinis tyrimo rezultatų įforminimas;
- 6) bylos pasiuntimo kompetentingam nagrinėti bylą ir priimti nutarimą subjektui etapas⁷⁰.

Atkreiptinas dėmesys, jog teismų ir praktika dėl administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos struktūros, taip pat nėra visiškai vieninga.

Teismų praktikoje aiškinama, jog „administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos turinį sudaro sistemingų, keičiančių vienas kitą, bet tarpusavyje susijusių procesinių veiksmų visuma, kuri administracinės teisės teorijoje skirstoma į tam tikras vystymosi fazes dar vadinamas stadijomis. Pirmąja administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadija teisės doktrinoje

⁶⁶ Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005. P. 233-234.

⁶⁷ Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник. Москва, 2008. С. 472-473. Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005. P. 233;

⁶⁸ Козлов Ю. М. Административное право. Москва: Юрист, 2007. С. 511.

⁶⁹ Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва, 2001. С. 541.

⁷⁰ Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005. P. 234.

laikoma administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimas⁷¹. Pastebėtina, kad tam tikrais atvejais ši administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadija įvardijama kaip „administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimo arba iškėlimo stadija“⁷². Be to, kalbant apie administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos tyrimo stadiją, akcentuojama, jog „<...> administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimas susideda iš įvairių procesinių veiksmų, skirtų nustatyti pažeidimo aplinkybes, jas užfiksuoti ir tinkamai kvalifikuoti, <...>“⁷³, ir yra skirstomas į keturis etapus: 1) bylos iškėlimo; 2) faktinių bylos aplinkybių nustatymo; 3) tyrimo rezultatų įforminimo; 4) medžiagos perdavimo pagal žinybingumą⁷⁴. Kitais atvejais teigiama, jog administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos tyrimo stadiją sudaro: „<...> bylos tyrimo pradėjimas (1), faktinių bylos aplinkybių ištyrimas (2), įrodymų surinkimas ir fiksavimas (3), preliminarus bylos aplinkybių teisinis vertinimas arba veikos kvalifikavimas (4), procesinis tyrimo rezultatų įforminimas (5) ir bylos persiuntimas kompetentingam nagrinėti pareigūnui (institucijai) (6)“⁷⁵.

Taigi, akivaizdu, jog nei doktrina, nei teismų formuojama praktika, nėra vieninga ne tik dėl administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos etapų skaičiaus, tačiau ir dėl šių etapų teorinių pavadinimų.

Atsižvelgiant į aukščiau aptartas teisės mokslininkų pozicijas bei teismų praktikos nuostatas, šio darbo autoriaus įsitikinimu, administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijoje turėtų būti skiriami šie keturi pagrindiniai etapai:

1. administracinio teisės pažeidimo bylos iškėlimas (pradėjimas);
2. faktinių bylos aplinkybių surinkimas, ištyrimas ir įvertinimas;
3. tyrimo rezultatų įforminimas specialiu dokumentu, kuriuo iš esmės baigiama stadija;
4. surinktos medžiagos perdavimas nagrinėti kompetentingam subjektui.

Tokį administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos etapų skyrimą, manyčiau, pagrindžia tam tikra logika, t. y.:

- pirmasis tyrimo stadijos etapas atkleidžia formalųjį momentą (tyrimo pradėjimo užfiksavimas tam tikru būdu);

⁷¹ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. balandžio 25 d. nutartis ATP byloje Nr. II-658-662/2008 *Vilniaus m. VPK antrasis policijos komisariatas v. T.T.*

⁷² Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. lapkričio 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. II-3566-662/2008 G.L. v. *Vilniaus apskrities viršininko administracija.*

⁷³ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. spalio 17 d. nutartis ATP byloje Nr. II-1285-764/2008 *Vilniaus m. VPK Viešosios policijos Eismo priežiūros tarnybos Kelių patrulių rinktinė.*

⁷⁴ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. balandžio 25 d. nutartis ATP byloje Nr. II-658-662/2008 *Vilniaus m. VPK antrasis policijos komisariatas v. T.T.*

⁷⁵ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. lapkričio 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. II-3566-662/2008 G.L. v. *Vilniaus apskrities viršininko administracija.*

- antrasis etapas yra susijęs su tam tikros reikšmingos informacijos rinkimu bei analize;
- trečiasis – atliktų veiksmų įforminimu;
- ketvirtajame etape teiseną iš vienos stadijos pereina į kitą – tyrimo stadijos metu surinkta bylos medžiaga pateikiama vykdyti.

Taigi, apibendrinant tai, kas aptarta aukščiau, galima pažymėti, jog, šio darbo autoriaus įsitikinimu, į atskirus etapus svarbu išskirti bei akcentuoti tas procesinių veiksmų grupes (etapus), be kurių nebūtų įmanoma pasiekti konkrečiai administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijai būdingų procesinių tikslų ir uždavinių, kurie, kaip teigia Stasys Šedbaras, „<...> užtikrina tinkamą ir operatyvų pavestų teisėsauginių funkcijų įgyvendinimą bei priimamų sprendimų teisėtumą“⁷⁶.

Be to, manyčiau, kad vieningos doktrinos bei teismų praktikos dėl administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos struktūros suformavimas, atsižvelgiant į šios stadijos svarbą ir reikšmę pažeidimų bylų teisei, neabejotinai prisidėtų prie kokybiškesnio administracinės atsakomybės proceso „vyksmo“, o taip pat sudarytų sąlygas operatyvesniam bendrųjų teisenos tikslų įgyvendinimui.

⁷⁶ Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005. P. 233.

2. ADMINISTRACINIŲ TEISĖS PAŽEIDIMŲ BYLŲ TEISENOS IŠKĖLIMO IR TYRIMO STADIJA

2.1. Institucijos (pareigūnai), įgaliotos pradėti ir atlikti tyrimą administracinio teisės pažeidimo byloje

Administracinių teisės pažeidimų bylas tirti bei nagrinėti yra įgaliotos daug skirtingų valstybės institucijų ir jų pareigūnų. Dažnai būna taip, jog vienos institucijos pareigūnai tiria bylą, o kitos – ją nagrinėja ir priima nutarimą. Todėl kai padaromas administracinis teisės pažeidimas visada labai svarbu nustatyti, kokios institucijos kompetencijai priklauso iškelti bylą bei atlikti tyrimą, o kuri turi įgaliojimus ją nagrinėti, t.y. kieno jurisdikcijoje ji yra.

Teisės literatūroje yra pateikiamos skirtingos klasifikacijos asmenų (institucijų ir pareigūnų), turinčių teisę surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus. Pavyzdžiui, S. Šedbaras šiuos subjektus skirsto į tris grupes:

1. pareigūnai, pagal kurių surašytus protokolus, administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėja administracinės komisijos (ATPK 221 str.) ir apylinkės teismai (apylinkės teismų teisėjai), pavyzdžiui, Specialiųjų tyrimų tarnybos, Valstybės saugumo departamento pareigūnai, savivaldybių kontrolieriai ir daugelis kitų.
2. pareigūnai, kurie patys arba jų atstovaujamos institucijos nagrinėja administracinių teisės pažeidimų bylas, t. y. savivaldybių seniūnijų kaimo vietovėse seniūnai (ATPK 222 str.), policijos pareigūnai (ATPK 225 str.), Valstybinės priešgaisrinės priežiūros institucijų pareigūnai (ATPK 226 str.) ir kt.
3. įstatymų tiesiogiai numatytais atvejais, protokolus turi teisę surašyti ir kitų valstybės institucijų pareigūnai, visuomeninių organizacijų atstovai⁷⁷.

P. Petkevičius institucijas ir pareigūnus, pagal kompetenciją įgaliotus surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, skiria į dvi grupes. Pirmąją grupę, jo įsitikinimu, sudaro institucijos (pareigūnai), kurių surašytus protokolus nagrinėja kitos įstatymo įgaliotos institucijos bei pareigūnai. Antrajai grupei P. Petkevičius priskiria institucijas (pareigūnus), kurios turi teisę ir iškelti, ir nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas. Šią klasifikaciją autorius pagrindžia nuomone, jog sudėtingesnės administracinių teisės pažeidimų bylos, turi būti nagrinėjamos laikantis objektyvumo principo, kuris užtikrinamas bylų iškėlimo ir jų nagrinėjimo teisę nustatant skirtingoms institucijoms⁷⁸.

Pareigūnams, turintiems teisę surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, dėmesio skiria ir D. Bachrachas. Autorius šiuos subjektus, nepateikdamas klasifikavimo kriterijų,

⁷⁷ Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005. P. 256.

⁷⁸ Petkevičius P. Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 89-90.

skiria į: pareigūnus tų institucijų, kurios turi teisę nagrinėti atitinkamų administracinių teisės pažeidimų bylas; valstybinių institucijų, atliekančių atitinkamų teisės normų laikymosi priežiūrą, pareigūnus; kompetentingus federalinės vykdomosios valdžios subjektų ir jos administracijos (agentūrų) pareigūnus⁷⁹.

Tiksčiausia ir išsamiausia iš aukščiau aptartų, manyčiau, yra S Šedbaro pateiktoji klasifikacija, nes ji „apima“ visas ATPK numatytas institucijas ir pareigūnus, taip pat ir „kitų valstybinių organų pareigūnus, visuomeninių organizacijų ir visuomeninių savaveiksmių organų atstovus“, turinčius teisę iškelti ir tirti administracinių teisės pažeidimų bylas bei surašyti protokolus.

ATPK 259 ir 259¹ straipsniuose⁸⁰ yra įtvirtintas nebaigtinis sąrašas institucijų bei pareigūnų, iš viso jų – arti 100, kurie pagal įstatymų jiems suteiktus įgaliojimus, turi teisę iškelti administracinių teisės pažeidimų bylas, atlikti jose tyrimą bei surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, t.y. teisėtvarkos institucijos (policija, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba), Lietuvos Respublikos vyriausybės įstaigos (Viešųjų pirkimų tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Lietuvos archyvų departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir kt.), inspekcijos ir įstaigos prie ministerijų (Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija, Valstybinė medicininio audito inspekcija, Valstybinė metrologijos tarnyba, Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba prie Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos ir kt.), kvaziteisminės ir reguliavimo funkcijas atliekančios tarybos bei komisijos (Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba, Lietuvos Respublikos vertybinių popierių komisija ir kt.), valstybės įmonių atstovai (Registrų centro darbuotojai, Valstybės turto fondo administracijos vadovas arba jo įgalioti asmenys), savivaldybių vykdomosios institucijos ir jų tam įgalioti pareigūnai, įmonių, įstaigų ir organizacijų administracijos, įmonių, įstaigų ir organizacijų apsaugos darbuotojai, antstoliai, visuomeninių organizacijų arba visuomeninių savaveiksmių organų atstovai (neetatiniis aplinkos apsaugos inspektorius), atitinkamų valstybės ir savivaldybių institucijų vadovai ir jų įgalioti atstovai ir daugelis kitų.

Taigi, ATPK įgaliojimus surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus suteikia labai plačiam ratui valstybinių institucijų bei pareigūnų, o atskirais atvejais - taip pat ir asmenims, kurie net nėra valstybės tarnautojai (įmonių, įstaigų ir organizacijų apsaugos darbuotojai administracinių teisės pažeidimų protokolus turi teisę surašyti už 50, 205¹ str., 211 str. pažeidimus). Tačiau, atlikto tyrimo duomenimis, galima pasakyti, kad pastarieji „teisės taikytojai“

⁷⁹ Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник. Москва, 2008. С. 477.

⁸⁰ Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas // Valstybės žinios. 1985, Nr. 1-1.

paprastai nesinaudoja įstatymo jiems suteikta teise ir administracinių teisės pažeidimų protokolų nesurašinėja, siekdami išvengti priešiškos visuomenės reakcijos ar neturėdami tam reikalingų teisinių žinių. Tokiais atvejais, apie veiką, galimai turinčią administracinio teisės pažeidimo požymių, yra informuojami policijos pareigūnai, kurie paprastai ir atlieka tyrimus bei surašo protokolus, kadangi, pavyzdžiui, pagal ATPK nuostatas tiek minėti įmonių, įstaigų ir organizacijų apsaugos darbuotojai, tiek ir policijos pareigūnai turi įgaliojimus surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus už ATPK 50 str., 211 str. numatytas veikas (ATPK 259¹ str.).

Atkreiptinas dėmesys, jog ATPK 259¹ straipsnis yra papildytas nuostata, jog „šio kodekso 224 straipsnio trečiojoje dalyje nustatytais atvejais administracinių teisės pažeidimų protokolus surašo 222 straipsnyje, 225–247¹¹ straipsniuose ir 259¹ straipsnio pirmojoje dalyje nurodytų institucijų pareigūnai“. Manytina, jog šios teisės normos įtvirtinimas ATPK yra tiesiogiai susijęs su Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas) 2007 m. gruodžio 17 d. nutarimu, kuriame buvo konstatuota, kad Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 47 straipsnio 4 dalis ta apimtimi, kuria nustatyta, kad teisėjas negali atsakyti administracine tvarka, prieštarauja Konstitucijos 114 straipsnio 2 daliai, nes teisėjo imunitetas nuo administracinės atsakomybės Konstitucijoje nėra nustatytas, išskyrus atvejus, kai administracinė atsakomybė yra susijusi su teisėjo laisvės suvaržymu⁸¹. Taigi, po šio Konstitucinio Teismo nutarimo įsigaliojimo teisėjai neteko imuniteto nuo administracinės atsakomybės ir dabar už padarytus administracinius teisės pažeidimus atsako bendra tvarka (iki tol už administracinius teisės pažeidimus teisėjas galėjo atsakyti drausmine tvarka).

Paminėtina, jog mokslininkų tarpe kartais kyla diskusijos, ar viešojo administravimo subjektams suteikti įgaliojimai taikyti administracinės atsakomybės priemones nepažeidžia konstitucinio valdžių padalijimo principo, ar tokiu būdu nėra kišamasi į išimtinę valstybės veiklos sritį – teisingumo vykdymą. Juk iš tiesų, nei vienos valstybinę valdžią įgyvendinančios institucijos veiklą reglamentuojančiame teisės akte nėra įtvirtinta teisingumo vykdymo funkcija⁸².

Manyčiau, jog išsakytai pozicijai galima paprieštarauti pažymint, jog subjektų, turinčių įgaliojimus taikyti administracinę atsakomybę, gausą pirmiausiai lemia plati pačios administracinės teisės reguliavimo sritis⁸³. Administraciniai teisės pažeidimai yra padaromi įvairiose valstybės valdymo srityse, kas būtent ir lemia jų specifiškumą bei specialių „žinių“ (pvz., pažeidimai asmens duomenų apsaugos, darbo, prekybos, asmens sveikatos priežiūros ir kitose srityse), tiriant šias bylas, poreikį. Dėl nurodytos priežasties, su administraciniais teisės

⁸¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gruodžio 17 d. nutarimas Nr. 16/05 „Dėl Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo 47 straipsnio (2003 m. balandžio 3 d. redakcija) 4 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, <...>“//Valstybės žinios. 2007, Nr. 134-5427.

⁸² Žilinskas D. Teisės aiškinimo problemos šiuolaikinėje Lietuvos administracinėje teisėje. Jurisprudencija, 2003. T. 46 (38). P. 68-78.

⁸³ Ten pat.

pažeidimais operatyviai kovoti bei sėkmingai vykdyti atitinkamų sričių kontrolę ir priežiūrą gali tik specialios, atskirose valstybinio valdymo srityje veikiančios institucijos.

Taigi, apibendrinant galima pasakyti jog institucijų (jų pareigūnų), turinčių įgaliojimus surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus gausa, yra pateisinama, administracinės atsakomybės proceso efektyvumo, ekonomiškumo bei operatyvumo siekiu, o taip pat leidžia taupyti laiko, materialines bei žmogiškųjų išteklių sąnaudas. Be to, tokią įstatymų leidėjo poziciją pagrindžia baudžiamojo proceso kodekso pavyzdys, kurio 165 str. yra įtvirtintas ikiteisminį tyrimą turinčių teisę atlikti institucijų ir pareigūnų sąrašas⁸⁴, o taip pat kai kurių užsienio valstybių patirtis, pavyzdžiui, Rusijos Federacijoje atlikti administracinių teisės pažeidimų bylų tyrimą ir surašyti protokolus turi teisę daugiau kaip 80 subjektų⁸⁵.

2.2. Administracinio teisės pažeidimo bylos iškėlimo vados ir pagrindai

Administracinio teisės pažeidimo bylos iškėlimas ir tyrimas yra pradinė bei savarankiška administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadija, kurios metu atliekami įvairūs procesiniai veiksmai, siekiant sudaryti tinkamas sąlygas tam, kad byla būtų išnagrinėta laiku, visapusiškai bei objektyviai, o taip pat susiklosto procesiniai santykiai tarp įvairių valstybinių institucijų (jų pareigūnų) bei kitų asmenų, dalyvaujančių administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje.

Kaip jau minėta, pirmuoju šios stadijos etapu laikytinas administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimo pradėjimas. Pažymėtina, kad administracinio teisės pažeidimo „bylos tyrimas yra pradedamas tam tikru procesiniu veiksmu – kompetentingo pareigūno sprendimu, pavedimu ar konkludentiniais veiksmais. Tam būtinas pagrindas ir vada“⁸⁶.

Administracinės teisės teorijoje vada apibūdinama kaip iš įvairių šaltinių gauta informacija apie administracinio teisės pažeidimo požymių turinčią veiką⁸⁷ (pavyzdžiui, kaltininko atvykimas į atitinkamas institucijas ir jo prisipažinimas apie padarytą administracinę teisės pažeidimą, administracinių teisės pažeidimų kelių eismo srityje užfiksavimas specialiomis automatinėmis priemonėmis, darančiomis vaizdo įrašus arba fotonuotraukas ir kt.), o bylos iškėlimo ir tyrimo atlikimo pagrindas – kaip asmens padaryta veika, turinti administracinio teisės pažeidimo požymių⁸⁸.

Akcentuotina, kad administracinių teisės pažeidimų bylų teisenai pradėti yra būtina tiek vada, tiek ir pagrindas, kadangi neišaiškinta, nenustatyta, veika, nors ir turinti administracinio

⁸⁴ Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksas// Valstybės žinios. 2002, Nr. 37-1341.

⁸⁵ Чижевский В.С. Комментарий Кодекса административных правонарушений Русский. Москва, 2007. P. 1025.

⁸⁶ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. balandžio 25 d. nutartis ATP byloje Nr. II-658-662/2008 *Vilniaus m. VPK antrasis policijos komisariatas v. T.T.*

⁸⁷ Petkevičius P. Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 86; Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник. Москва, 2008. С. 472.

⁸⁸ Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: НОРМА, 2001. С. 542.

teisės pažeidimo požymių, administracinių teisinių santykių nesukelia, o ją padaręs asmuo lieka nenubaustas⁸⁹. Todėl labai svarbu, kad pareigūnai, kuriems įstatymai suteikia įgaliojimus pradėti administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną ir atlikti tyrimą byloje, tam tikru būdu gautų informaciją apie galimai padarytą administracinei teisei priešingą veiką. Taigi, būtent vada yra „pretekstas“ administracinei bylai iškelti, „<...> būtent šis procesinis pagrindas kompetentingų organų pareigūnus skatina pradėti veikti, įpareigoja juos reaguoti į atitinkamus signalus apie galimai padarytą administracinį teisės pažeidimą⁹⁰.

Vadovaujantis ATPK, administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos pradėjimo procesinius pagrindus galima suskirstyti taip:

1. administracinio teisės pažeidimo byla iškeliama kompetentingos institucijos (pareigūno) nutarimu ar nutartimi (pagal ATPK 255 str. *prokuroras* nutarimu turi teisę iškelti administracinio teisės pažeidimo bylą, kai buvo atsisakyta iškelti baudžiamąją bylą arba baudžiamoji byla buvo nutraukta; *teismas (teisėjas)* iškelia administracinio teisės pažeidimo bylą: a) kai dėl veikų, numatytų ATPK 187¹ str. (teisėtų prokuroro reikalavimų nevykdymas), su pareiškimu ar nutarimu kreipiasi prokuroras, b) dėl bylos iškėlimo pareiškimu į teismą kreipiasi akcininkas, žemės ūkio bendrovės narys dėl akcininkų, žemės ūkio bendrovių, kooperatyvų narių teisių pažeidimo, visuomenės informavimo priemonės atstovas ar žurnalistas dėl atsisakymo teikti informaciją visuomenės informavimo priemonės atstovui ar trukdymo žurnalistui vykdyti savo profesinę pareigą; c) teismas, nagrinėdamas bylą, nustato administracinio teisės pažeidimo požymių (pvz., 187² str. numatytais atvejais ir pan.);
2. kitoks administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimo pradėjimo procesinis įforminimas. Šiuo atveju, administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimo pradžia yra fiksuojama tam tikrais įrašais (pavyzdžiui, kompetentingos institucijos, įstaigos vadovo rezoliucija, dedama ant prašymo, pareiškimo, skundo, laikraščio publikacijos ar kito dokumento) ar konkludentiniais veiksmais (pareigūno, pastebėjusio daromą teisės pažeidimą, atvykimas į įvykio vietą ir prisistatymas)⁹¹.

Pastaroji vada, palyginti su kitomis, aukščiau paminėtomis, turi tam tikrų ypatybių. Pirmiausiai paminėtina tai, kad kompetentingam pareigūnui tiesiogiai pastebėjus galimai neteisėtą veiką, įtarimas apie pažeidimą pradžioje susiformuoja pareigūno sąmonėje⁹². Neteisėtos veikos pastebėjimo momentas nėra niekur užfiksuojamas, taigi, negali būti ir kontroliuojamas. Kita

⁸⁹ Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: НОРМА, 2001. С. Р. 543.

⁹⁰ Ten pat. Р. 520.

⁹¹ Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005. P. 251-252.

⁹² Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: НОРМА, 2001. С. 543.

vertus, jei toks įtarimas nepasitvirtina, nėra būtinybės jo oficialiai paneigti, išleidžiant kokį nors specialų procesinį dokumentą.

Taigi, tais atvejais, kai pareigūnas, turintis įgaliojimus atlikti administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimą, yra ir administracinio teisės pažeidimo įvykdymo liudininkas, tarsi užtikrinama galimybė šią neteisėtą veiką nedelsiant išaiškinti, t. y. imtis visų būtinų veiksmų bei priemonių, siekiant nutraukti pažeidimą, surinkti visus reikalingus įrodymus. Tačiau kaip paaiškėjo bendraujant su atskirų institucijų, turinčių įgaliojimus taikyti administracinę atsakomybę specialistais, praktikoje tai sunkiai įgyvendinama. Tarkime, Valstybinės mokesčių inspekcijos (toliau – VMI) pareigūnas, tiesiogiai susidūręs su daromu administraciniu teisės pažeidimu (prekyvietėje nustatęs nelegalaus darbo ar neteisėtos individualios veiklos atvejus ir pan.), negali atlikti jokių administracinio teisės pažeidimo tyrimo veiksmų (paaiškinimų paėmimo, daiktų poėminio ir kt.) tol, kol jam nebus surašytas bei VMI viršininko ar jo įgalioto asmens pasirašytas operatyvaus patikrinimo pavedimas⁹³. Tokiu atveju, pareigūnas turi teisę surašyti tarnybinių pranešimą, pateikti jį Inspekcijos viršininkui, kuris, išanalizavęs gautos informacijos pagrįstumą, surašo operatyvaus patikrinimo pavedimą, kurio pagrindu gali būti atliekamas patikrinimas. Akivaizdu, jog tokia procedūra apsunkina VMI pareigūnų darbą, o taip pat užkerta kelią operatyviam administracinių teisės pažeidimų išaiškinimui. Tačiau kita vertus, tai yra savotiškas „saugiklis“, siekiant apsaugoti asmenų teises ir teisėtus interesus nuo pareigūnų savivaliavimo bei piktnaudžiavimo turimais įgaliojimais. Tačiau, manyčiau, jog VMI pareigūnams vidaus teisės aktais turėtų būti suteikta teisė, nustatčius administracinio teisės pažeidimo požymius, iš karto atlikti būtiniausius administracinio teisės pažeidimo tyrimo veiksmus, kurių teisėtumas būtų patvirtintas per 24 val. nuo šių veiksmų atlikimo momento, surašytu Inspekcijos viršininko pavedimu atlikti tyrimą.

Būtina paminėti ir tai, kad kai kurių teisės mokslininkų darbuose (pavyzdžiui, P. Petkevičiaus⁹⁴, J. Kozlovo⁹⁵) yra teigiama, jog administracinio teisės pažeidimo byla yra iškeliamą surašant administracinio teisės pažeidimo protokolą, t.y. nurodoma, jog administracinio teisės pažeidimo protokolas yra procesinis dokumentas (vada), kuriuo pradeda administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną.

Šią poziciją palaiko ir kai kurių valstybės institucijų, turinčių įgaliojimus taikyti administracinę atsakomybę, specialistai. Paprašyti atsakyti į klausimą, kuris veiksmas, jų nuomone, – kompetentingo asmens pavedimas atlikti administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimą ar, tarkime, protokolo administracinio teisės pažeidimo byloje surašymas - laikytinas

⁹³ Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2004 m. birželio 23 d. įsakymas Nr. VA-128 “Dėl operatyvių patikrinimų atlikimo, jų rezultatų įforminimo ir tvirtinimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 107-4025.

⁹⁴ Petkevičius P. Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 87.

⁹⁵ Козлов Ю.М. Административное право. Учебник. Москва: Юрист, 2007. С. 513.

administracinio pažeidimo bylos pradžia (žr. 1 priedą), atskiri Valstybinės duomenų inspekcijos Skundų nagrinėjimo ir tarptautinio bendradarbiavimo valstybės tarnautojai ir Vilniaus apskrities VMI Operatyvios kontrolės skyriaus pareigūnai, teigė, jog administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos pradžia visgi turi būti laikomas protokolo surašymas, kadangi iki protokolo surašymo, jų manymu, yra atliekama administracinė procedūra.

Tačiau tokiai nuomonei, nepritartina. Pagal Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – VAI) 19 str. 1 d., administracinė procedūra yra pagal šį įstatymą viešojo administravimo subjekto atliekami privalomi veiksmai, nagrinėjant asmens skundą ar pranešimą apie viešojo administravimo subjekto veiksmis, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde ar pranešime, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą ir priimant dėl to administracinės procedūros sprendimą⁹⁶. Šios teisės normos loginė ir lingvistinė analizė suponuoja, kad sąlyga administracinei procedūrai inicijuoti yra atitinkamu būdu gauta informacija apie viešojo administravimo subjekto veiksmis, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimą. Todėl manyčiau, jog tais atvejais, kai yra tiriami piliečių skundai, prašymai ar pranešimai dėl fizinių ar juridinių asmenų, neturinčių viešojo administravimo įgaliojimų, veiksmų, taikyti VAI nuostatas ir tokių skundų, prašymų ar pranešimų nagrinėjimą laikyti administracine procedūra, nėra jokio pagrindo.

Pažymėtina, jog dėl protokolo procesinės reikšmės, gana prieštaringa bei nevienareikšmiška yra ir teismų praktika. Kai kuriose LVAT nutartyse laikomasi pozicijos, jog administracinio teisės pažeidimo protokolas yra procesinis dokumentas, kuriuo pradedama administracinė byla, t. y. tol, kol protokolas nesurašytas, procesas iš viso nevyksta⁹⁷. Kitose LVAT nutartyse išsakoma iš esmės priešinga nuomonė, ir teigiama, kad „teismo nutartis iškelti administracinio teisės pažeidimo bylą už ATPK 187² straipsnyje numatyto pažeidimo padarymą teisinėmis pasekmėmis prilygsta administracinio teisės pažeidimo protokolo surašymui, t.y. ja, kaip ir protokolu, įforminami administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimo rezultatai, tyrimo stadija baigiama ir pradedama bylos nagrinėjimo stadija“⁹⁸. Šią poziciją, vadovaudamasis LVAT jurisprudencija, palaiko taip pat ir Vilniaus apygardos administracinis teismas (toliau – VAAT)⁹⁹.

⁹⁶ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975.

⁹⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. sausio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-12-27-05 *Vilniaus m. VPK Viešosios policijos Eismo priežiūros tarnyba v. G.A.B.*; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-575-871/2009 *J.P. v. Šalčininkų rajono policijos komisariatas*; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. birželio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. 840-9-02 *II „Savas“ v. Valstybinės darbo inspekcijos Marijampolės skyrius*.

⁹⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. spalio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-5-1288/2006 *A.K. v. Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Ignalinos rinktinė..*

⁹⁹ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2009 m. gegužės 8 d. nutarimas administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. II-657-764/2009 *A.I. v. Vilniaus apskrities VPK Kelių policijos valdybos Kelių patrulių rinktinė: „Taigi, administracinio teisės pažeidimo protokolas surašoma tik tada, kai administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimo stadijoje yra nustatomas konkretaus teisės pažeidimo įvykis – išoriškai pasireiškiantis pavojingas žmogaus elgesio aktas“.*

Manychiau, kad prirtartina tai nuomonei, pagal kurią administracinio teisės pažeidimo protokolas laikytinas ne administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos pradžia (ne vada administracinio teisės pažeidimo bylai iškelti), tačiau administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimo pabaigą fiksuojančiu procesiniu dokumentu. Priešingu atveju, tektų pripažinti, kad visi kompetentingos institucijos (pareigūno) iki protokolo surašymo atlikti procesiniai veiksmai, kuriais siekiama nustatyti administracinio teisės pažeidimo padarymo faktą, asmenį, įvykdžiusį administracinę teisės pažeidimą, konstatuoti būtinus administracinio teisės pažeidimo sudėties elementus, yra nepriskiriami jokia administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijai, o administracinė byla yra pradėdama „kaltinamuoju aktu“¹⁰⁰.

Atkreiptinas dėmesys taip pat ir į tai, kad pagal LVAT formuojamą praktiką, tiek prokuroro nutarimas iškelti administracinio teisės pažeidimo bylą pagal ATPK 255 str.¹⁰¹, tiek ir teismo nutarimas iškelti bylą dėl ATPK 262 str. 8 p. nurodytų teisės pažeidimų (ATPK 50⁵, 50⁶, 214³ str.), dėl šių procesinių dokumentų atliekamų funkcijų (formuluojamas kaltinimas administracinio teisės pažeidimo padarymu, fiksuojami nustatyti įrodymai, kitos aplinkybės bei žinios, reikšmingos nagrinėjant bylą, apibrėžiamos administracinio teisės pažeidimo bylos nagrinėjimo ribos), yra prilyginami administracinio teisės pažeidimo protokolui. Todėl, LVAT nuomone, pagal savo turinį šie procesiniai dokumentai turi atitikti administracinio teisės pažeidimo protokolui keliamus reikalavimus, numatytus ATPK 260 str.¹⁰². Atkreiptinas dėmesys, jog kai byla iškeliamą, teismo nutarimu, vada administracinei bylai pradėti yra akcininko, žemės ūkio bendrovės, kooperatinės bendrovės (kooperatyvo) nario pareiškimas teismui (vada yra ne teismo nutarimas iškelti administracinio teisės pažeidimo bylą), kuriame išvardijami asmenys, traukiami administracinėn atsakomybėn už akcininkų, žemės ūkio bendrovių, kooperatinių bendrovių (kooperatyvų) narių teisių pažeidimus (ATPK 262 straipsnio 9 dalis). Tokiu atveju, administracinio teisės pažeidimo protokolas nėra rašomas¹⁰³.

Kadangi, kaip jau buvo minėta ir šio darbo įvade, ATPK nėra nuostatų, tiesiogiai įtvirtinančių administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijas, o administracinis tyrimas šiame teisės akte apskritai nereglamentuojamas, siekiant atskleisti administracinio teisės pažeidimo bylos iškėlimo (pradėjimo) etapo (taip pat ir kitų tyrimo stadijos etapų) ypatybes, bus analizuojami specialūs viešojo administravimo institucijų vidaus teisės aktai, nustatantys šių institucijų atliekamų patikrinimų/tyrimų tvarką.

¹⁰⁰ Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005. P. 253.

¹⁰¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-444-2967/2008; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-3-1875-06.

¹⁰² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugpjūčio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-3-1272-05 UAB „Aikada“ v. R.D. ir B.Z. .

¹⁰³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. kovo mėn. 26 d. konsultacija Nr. 40

Taigi, aplinkybę, jog administracinių teisės pažeidimų bylų tyrimas prasideda ne nuo administracinio teisės pažeidimo protokolo surašymo, patvirtina ir atskirų institucijų veiklą reglamentuojantys vidaus teisės aktai.

Pagal ATPK 259¹ str. policijos pareigūnams yra suteikti įgaliojimai surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus už platų ratą administracinių teisės pažeidimų. Remiantis Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos pateikta „Pažyma apie policijos įstaigų veiklą ir nusikalstamumą per 2009 metų I pusmetį“, per 2009 metų 6 mėnesius policijos įstaigose buvo užregistruoti iš viso 261 296 įvykiai, iš kurių net 55 573 buvo kvalifikuoti kaip administraciniai teisės pažeidimai. Pažymėtina, jog vien nelegalios prekių apyvartos ir kontrabandos srityje (pagal dvidešimt ATPK straipsnių) per 2009 m. I pusmetį Vilniaus apskrityje buvo surašytas 1 171 protokolas¹⁰⁴. Tuo tarpu, pavyzdžiui, Vilniaus apskrities VMI operatyvios kontrolės skyrius per tą patį laikotarpį surašė 868 protokolus, o Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos pareigūnai – 9 administracinių teisės pažeidimų protokolus¹⁰⁵. Taigi, akivaizdu, jog policijos pareigūnai dažniausiai susiduria su administracinių teisės pažeidimų tyrimu bei jų nagrinėjimu.

Lietuvos policijos generalinio komisaro 2009 m. birželio 2 d. įsakymu Nr. 5-V-384 patvirtinto Viešosios policijos prevencijos padalinio pareigūno (apylinkės inspektoriaus) tarnybinės veiklos aprašo¹⁰⁶ (toliau – Aprašas) VI skyrius reglamentuoja gyventojų pareiškimų, prašymų ir skundų nagrinėjimo tvarką. Aprašo 39 punktą numato, jog gavus asmens pareiškimą, prašymą ar skundą (toliau – pareiškimas), policijos komisariato vadovas ar jo įgaliotas asmuo, priklausomai nuo aplinkybių, užrašo vieną iš šių rezoliucijų: pradėti administracinio teisės pažeidimo bylos teiseną (39.1.p.), patikslinti įvykio aplinkybes (39.2.p.) arba pradėti administracinę procedūrą (39.3.p.). Taigi, gavus gyventojų pareiškimus, kuriuose yra nurodyti ATPK numatyti administracinių teisės pažeidimų požymiai, pirmiausiai yra sprendžiamas klausimas dėl administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos pradėjimo ar nepradėjimo. Tuo atveju, jei išanalizavus gautą informaciją, yra nustatomi akivaizdūs galimai padaryto administracinio teisės pažeidimo požymiai, komisariato vadovas rašo rezoliuciją, numatytą Aprašo 39.1.p.. Paaiškėjus aplinkybėms, kurios įtvirtintos ATPK 250 str., ar kilus pagrįstoms abejonėms dėl administracinio teisės pažeidimo požymių, užrašoma vadovo rezoliucija nepradėti teisenos (žr. 2 priedą) arba Aprašo 39.2. p. ar 39.3. p. numatytos rezoliucijos. Taigi, policijoje administracinio teisės pažeidimo byla, o kartu ir administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną, yra pradama nuo komisariato vadovo rezoliucijos užrašymo momento.

¹⁰⁴ <http://www.policija.lt/index.php?id=2875>, prisijungimo laikas 2009 m. lapkričio 24 d., 18:44.

¹⁰⁵ <http://www.ada.lt/index.php?lng=lt&action=page&id=464>, prisijungimo laikas 2009 m. lapkričio 25 d., 16:19.

¹⁰⁶ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2009 m. birželio 2 d. įsakymas Nr. 5-V-384 „Dėl Viešosios policijos prevencijos padalinio pareigūno (inspektoriaus) tarnybinės veiklos patvirtinimo“// <http://www.policija.lt/index.php?id=2796&page=5>.

Pareigūnas, gavęs pareiškimą su rezoliucija, nurodyta Aprašo 39.1. punkte, pareiškimą nagrinėja vadovaudamasis ATPK nuostatomis, ir, baigęs nagrinėti, priima vieną iš šių nutarimų: 1) skirti administracinę nuobaudą; 2) nutraukti bylą; 3) motyvuotai perduoti bylos nagrinėjimą kitam, įgaliotam nagrinėti administracinio teisės pažeidimo bylą organui (pareigūnui) (ATPK 287 str.), arba formuoja administracinio teisės pažeidimo bylą (41.1.p.), ir, nustatęs visus administracinio teisės pažeidimo požymius, administracinę atsakomybę traukiamam asmeniui surašo administracinio teisės pažeidimo protokolą (43.1.p.). Akcentuotina, kad faktinių aplinkybių nustatymo metu tyrėjui išsiaiškinus, kad yra viena iš ATPK 250 str. numatytų sąlygų, kurioms esant administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną negali būti pradėta, o pradėtoji turi būti nutraukta, iš karto pereinama į trečiąjį administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos etapą - oficialių tyrimo rezultatų fiksavimą. ATPK 287 str. 2 d. nurodo, kad sprendimas, esant vienai iš aplinkybių, numatytų ATPK 250 ir 251 str., įforminamas nutarimu. Reikalavimai, keliami šios rūšies procesinių dokumentų turiniui, detalai aptarti ATPK 286 str.

Atkreiptinas dėmesys, jog tais atvejais, kai administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną negalima dėl tam tikrų aplinkybių, numatytų minėtuose ATPK 250 ir 251 str., turi būti surašomas nutarimas nutraukti administracinio teisės pažeidimo bylos teiseną (Aprašo 43.2.p.). Tačiau praktikoje neretai pasitaiko atveju, kuomet atlikus tyrimą ir nenustačius, tarkime, administracinio teisės pažeidimo įvykio ir sudėties (ATPK 250 str. 1 d. 1 p.), yra priimamas *nutarimas nepradėti administracinio teisės pažeidimo bylos teisenos* (žr. 3 priedą). Darbo autoriaus nuomone, toks kompetentingo pareigūno sprendimas, nagrinėjamu atveju, yra netinkamas ir negalimas, kadangi teiseną jau yra pradėta ir netgi yra atliktas administracinio teisės pažeidimo tyrimas, kurį baigus, konstatuojamas administracinio teisės pažeidimo sudėties nebuvimas. Tokiu atveju, atsižvelgiant į minėtą Aprašo punktą, manyčiau turėtų būti priimtinas nutarimas administracinio teisės pažeidimo bylą nutraukti.

Kalbant apie vadas, administracinio teisės pažeidimo bylai policijoje pradėti, pateiktinas pavyzdys, kuomet patruliai prižiūri, kaip eismo dalyviai laikosi Kelių eismo taisyklių reikalavimų (toliau – KET). Tarkime, jog patruliuojantis policijos pareigūnas pastebi, kaip asmens vairuojamas automobilis reguliuojamą sankryžą pravažiuoja degant draudžiamam šviesoforo signalui, tokiu būdu, galimai pažeisdamas KET 78.11 p. reikalavimus, dėl ko, asmeniui pagal ATPK 124¹ str. 1 d. taikytina administracinė atsakomybė. Pareigūnas, nedelsiant įvertinęs visas įvykio aplinkybes, priima sprendimą stabdyti minėtą transporto priemonę, pamodamas skrituliu su raudonu atšvaitu skersai judėjimo krypties. Sustabdęs transporto priemonę, policijos patrulis radijo ryšio priemonėmis praneša budėtojiui apie automobilio stabdymo vietą, sustabdytos transporto priemonės marke, valstybinį numerį, stabdymo priežastį, taip pat apie pareigūnų atliktus veiksmus (vairuotojui galimai taikytas administracinio poveikio priemonės ir pan.). Budėtojas šią

informaciją užfiksuoja raštu arba ji įrašoma policijos įstaigos budėtojų padalinyje naudojamomis pokalbio įrašymo priemonėmis¹⁰⁷. Taigi, šiuo atveju, vada administracinio teisės pažeidimo bylai iškelti laikytina patrulio pastebėtas eismo įvykis ir kilęs įtarimas dėl galimai padaryto administracinio teisės pažeidimo, kuris gali būti patvirtintas arba paneigtas išklausus administracinės atsakomybės traukiamo asmens paaiškinimus, mačiusių įvykį liudytojų parodymus ir pan. Pareigūno pamojimas skrituliu su raudonu atšvaitu - konkludentiniai veiksmai - šiuo atveju vertintinas kaip administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos pradžia, kuri atitinkamai užfiksuojama policijos įstaigos budėtojų padaliniui gavus informaciją apie eismo įvykį.

Taigi apibendrinant galima pasakyti, kad policijoje administracinio teisės pažeidimo byla, pradedama (ar atsakoma byla pradėti) būtent atsakingo komisariato pareigūno (vadovo ar jo įgalioto asmens) rezoliucijos pagrindu, kuri dedama ant gauto pareiškimo, ir reiškia valdingą paliepimą pradėti (nepradėti) administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimą¹⁰⁸. Policijos pareigūnų teigimu, asmens pareiškimo gavimas komisariate pats savaime nieko nereiškia, kadangi nors ir gavus informaciją apie galimai padarytą administracinį teisės pažeidimą, tinkamai ją užregistravus Policijos registruojamų įvykių registre, tačiau dėl tam tikų priežasčių nepateikus komisariato vadovui ar jo įgaliotam asmeniui, ši informacija savaime (be kompetentingo asmens rezoliucijos) negali išsirutulioti į administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną. Be to, pagal Aprašo nuostatas protokolas surašomas tik tuomet, kai yra žinomos visos faktinės aplinkybės, surinkti bei užfiksuoti įrodymai, ir galima preliminariai teisiškai įvertinti veiką.

Siekiant išsamiau atskleisti administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos pirmojo etapo ypatumus, panagrinėtinas ir kitas pavyzdys.

ATPK 259¹ straipsnyje numatyta, kad Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos (toliau – Inspekcija) pareigūnai turi teisę surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus už veikas, numatytas ATPK 214¹⁴ (išskyrus asmens duomenų tvarkymą visuomenės informavimo priemonėse pažeidžiant Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymą), 214¹⁵ - 214¹⁷, 214²³ straipsniuose.

Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos direktoriaus 2009 m. gegužės 28 d. įsakymu Nr. 1T-32(1.12) patvirtintų Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos vykdomų patikrinimų atlikimo taisyklių (toliau – Taisyklės) 3 punkte numatyta, jog patikrinimai atliekami gavus asmenų skundus ir pranešimus bei Inspekcijos iniciatyva (prevenciniai planiniai ir neplaniniai patikrinimai), siekiant užkirsti kelią asmens duomenų tvarkymo ir privatumo, pažeidimams.

¹⁰⁷ Policijos generalinio komisaro 2002 m. gruodžio 24 d. įsakymas Nr. 660 „Dėl policijos patrulių veiklos instrukcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 23-985.

¹⁰⁸ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. balandžio 25 d. nutartis administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. II-658-662/2008 T.T. v. Vilniaus m. VPK 2-ojo policijos komisariato Viešoji policija.

Analogiškos nuostatos yra numatytos taip pat ir Ryšio konfidencialumo patikrinimų atlikimo taisyklių¹⁰⁹ 3 punkte. Prevenciniai patikrinimai atliekami tiek pačios Inspekcijos identifikuotose, tiek iš visuomenės informavimo priemonių ar kitų šaltinių gautos informacijos nustatytose „probleminėse srityse“¹¹⁰, kurios įtraukiamos į prevencinių patikrinimų planą. Be to, Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymo (toliau – ADTAĮ) 42 str. taip pat numatyta, kad Inspekcija tiria kitų institucijų jai persiųstus asmenų skundus (42 str. 2 d.).

Inspekcijos tyrimas paprastai pradedamas esant vienai iš šių vadų: asmenų skundai, pranešimai; kitų institucijų Inspekcijai perduoti asmenų skundai; Inspekcijos iniciatyva, gavus atitinkamą informaciją iš trečiųjų asmenų, apie duomenų valdytojo veiką, kuri galimai prieštarauja teisės aktų reikalavimams, arba informaciją apie tai, jog subjektai, teikiantys elektroninių ryšių tinklus ir paslaugas, neužtikrina ryšio konfidencialumo; prevenciniai patikrinimai, kuriems duomenų valdytojai pasirenkami pagal duomenų tvarkymo tikslą ir veiklos sritį, pagal visuomenės ir žiniasklaidos dėmesio sulaukusią duomenų apsaugos problemą, pagal tarptautinių teisės aktų įgyvendinimą, atsitiktinės atrankos būdu ir kt.

Patikrinimus pagal kompetenciją atlieka Skundų nagrinėjimo ir tarptautinio bendradarbiavimo, Prevencijos, Informacijos ir technologijų skyrių valstybės tarnautojai. Inspekcijos vykdomų patikrinimų tvarka priklauso nuo to, kurio skyriaus tarnautojai bei kokiu pagrindu atlieka patikrinimus. Tarkime, planiniai prevenciniai patikrinimai yra nustatomi metiniuose prevencinių patikrinimų planuose, kuriuos tvirtina Inspekcijos direktorius. Taigi, šiuo atveju tikrinimo pagrindas yra Inspekcijos Prevencijos skyriaus sudarytas atitinkamų metų tikrinimų planas. Kai kurių Inspekcijos Prevencijos skyriaus specialistų nuomone, Inspekcijos direktoriaus įsakymo, kuriuo tvirtinamas šis patikrinimų planas, išleidimas, būtent ir laikytinas administracinių teisės pažeidimų teisenos pradžia.

Tačiau tokia nuomone sutikti negalima. Vadovaujantis Taisyklių nuostatomis, tikrinimas gali būti atliekamas susirašinėjimo būdu arba Inspekcijos pareigūnams vykstant į vietą. Tuo atveju, kai užduotį iš savo skyriaus vedėjo (jo nesant, iš aukštesnio pagal pavaldumą) gavęs tarnautojas patikrinimą nusprendžia pradėti nuo paklausimo raštu, yra rengiamas tokio paklausimo projektas, kuris vėliau yra teikiamas pasirašyti Inspekcijos direktoriui ar jo įgaliotam asmeniui. Patikrinimą vietoje Inspekcijos valstybės tarnautojai turi teisę atlikti tik turėdami Inspekcijos direktoriaus ar jo įgalioto asmens pasirašytą pavedimą¹¹¹. Taigi, akivaizdu, jog Inspekcijos direktoriaus įsakymu patvirtintas patikrinimų planas savaime nereiškia patikrinimo proceso pradžios. Norint pradėti

¹⁰⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. balandžio 29 d. nutarimas Nr. 366 „Dėl ryšio konfidencialumo patikrinimų atlikimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2009, Nr. 53-2104.

¹¹⁰ <http://www.ada.lt/index.php?action=page&lng=lt&id=573>, prijungimo laikas 2009 m. lapkričio 25 d., 16:22.

¹¹¹ Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos direktoriaus 2009 m. gegužės 28 d. įsakymas Nr. IT-32(1.12) „Dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos vykdomų patikrinimų atlikimo taisyklių patvirtinimo“// Aktas neskelbiamas viešai.

prevencinį tikrinimą, pirmiausia būtina parengti paklausimo tikrinamam asmeniui projektą arba gauti direktoriaus pavedimą dėl patikrinimo atlikimo vietoje. Taigi būtent šių dokumentų patvirtinimas Inspekcijos direktoriaus ar jo įgalioto asmens parašais momentas, nagrinėjamu atveju, manyčiau, ir turi būti laikomas tikrinimo atlikimo pradžios, momentu.

Kiek kitaip yra tais atvejais, kai patikrinimas atliekamas asmens skundo ar, pavyzdžiui, viešojo administravimo subjekto prašymo, pavedimo atlikti patikrinimą, pagrindu. Tokiais atvejais tikrinimo procesas prasideda nuo Inspekcijos direktoriaus ar jo įgalioto asmens rezoliucijos, kuria konkrečiam tarnautojui yra pavedama atlikti patikrinimą, užrašymo ant gauto skundo, pranešimo ar prašymo (vėliau taip pat yra sprendžiamas klausimas dėl paklausimo raštu projekto ar pavedimo atlikti tikrinimą rengimo)¹¹², kadangi be valdingo nurodymo konkrečiam tarnautojui atlikti patikrinimą, jokie patikrinimo veiksmai apskritai negali būti atliekami.

Taigi, Inspekcijos Taisyklėse įtvirtintų teisės normų analizė, leidžia teigti, jog administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos pradžia Inspekcijoje įforminama Inspekcijos direktoriaus ar jo įgalioto asmens rezoliucija, kuria konkrečiam tarnautojui yra pavedama atlikti patikrinimą.

Valstybinės medicininio audito inspekcijos (toliau – VMAI) pareigūnai administracinės atsakomybės taikymo klausimus sprendžia esant veikoms, numatytoms ATPK 43¹-43⁴ straipsniuose. Pastebėtina, jog VMAI administracinę atsakomybę taiko vadovaudamasi Lietuvos Respublikos sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo bei ATPK nuostatomis, ir jokių vidaus dokumentu šis procesas nėra papildomai reglamentuojamas. Tačiau atsižvelgiant į tai, jog minėti teisės aktai įtvirtina tik bendro pobūdžio nuostatas dėl atsakomybės taikymo už sveikatinimo ir kitų šios srities teisės aktų pažeidimus, VMAI siūlytina ateityje parengti vidaus dokumentą, kuris aiškiai bei detalai nustatytų administracinės atsakomybės taikymo taisykles.

Tyrimo metu išsiaiškinta, kad sprendimą taikyti administracinę atsakomybę VMAI tarnautojai daugeliu atvejų priimama atlikę Asmens sveikatos priežiūros paslaugų kokybės kontrolę ir jos metu nustatę pažeidimus (pvz., neteisėtų, nelicencijuotų asmens sveikatos priežiūros paslaugų teikimas ir pan.). Tačiau kartais, pasak VMAI specialistų, administracinė atsakomybė taikoma ir dėl, tarkime, VMAI tarnautojo neįleidimo atlikti kontrolės, reikiamų dokumentų nepateikimo, VMAI sprendimų nevykdymo ir pan.

Taigi, remiantis VMAI specialistų paaiškinimais apie administracinės atsakomybės taikymo šioje institucijoje ypatybes, gautais interviu metu, nurodytina, kad vienais atvejais, padarytas administracinis teisės pažeidimas nustatomas Asmens sveikatos priežiūros paslaugų kokybės kontrolės ataskaitoje, kitais – užfiksuojamas tarnybiniuose pranešimuose, liudytojų (kitų

¹¹² Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos direktoriaus 2009 m. gegužės 28 d. įsakymas Nr. IT-32(1.12) „Dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos vykdomų patikrinimų atlikimo taisyklių patvirtinimo“// Aktas neskelbiamas viešai.

VMAI tarnautojų) parodymuose. Vadinasi galima teigti, jog administracinio teisės pažeidimo byla VMAI yra iškeliama surašius arba Asmens sveikatos priežiūros paslaugų kokybės kontrolės sprendimą, kuriuo Asmens sveikatos priežiūros įstaigos vadovui ar darbuotojui nusprendžiama taikyti administracinę atsakomybę, arba įgalioto VMAI tarnautojo sprendimą (pvz., VMAI direktoriaus viza ir kt.). Paminėtais atvejais, VMAI tarnautojų teigimu, pažeidimas jau būna nustatytas, t. y. turima pakankamai duomenų, leidžiančių konstatuoti neteisėtą veiką, todėl iš karto yra pildomas administracinio teisės pažeidimo protokolas, t. y. pereinama į trečiąjį administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimo etapą. Todėl akivaizdu, jog tiksliai atriboti, kada baigiasi vienas etapas ir prasideda kitas, pakankamai sudėtinga.

Taigi, interviu metu gautos informacijos pagrindu galima teigti, jog nors VMAI taikomos administracinės atsakomybės procesą teoriškai galima ir suskirstyti į administracinės teisės teorijoje išskiriamus administracinių teisės pažeidimų bylų tyrimo stadijos etapus, tačiau praktikoje šiuos etapus labai sunku aiškiai atriboti. Pasak VMAI tarnautojų, tai yra susiję su specifiniu VMAI veiklos tikslu – Asmens sveikatos priežiūros paslaugų kontrole bei rūpinimusi šių paslaugų kokybės gerinimu, kuris lemia, jog administracinės atsakomybės taikymas yra VMAI teisė, bet ne pareiga.

Apibendrinant, galima pasakyti, jog vados, „skatinančios“ atskiras viešojo administravimo institucijos iškelti administracinių teisės pažeidimų bylas yra labai įvairios, pradedant piliečių skundais, pranešimais ir baigiant pačių pareigūnų tiesiogiai pastebėtomis, galiojančias teisės normas pažeidžiančiomis, veikomis. Daugelis institucijų, kurioms įstatymai suteikia įgaliojimus atlikti atitinkamos srities priežiūrą bei kontrolę, turi specialius vidaus teisės aktus (taisykles, aprašus, tvarkas), reglamentuojančius šių institucijų atliekamų tyrimų/patikrinimų atlikimo tvarką (tyrimo pradžios įforminimą, tyrimo/patikrinimo atlikimo terminus, procesinius dokumentus, kuriuose fiksuojami atlikto tyrimo rezultatai ir kt.). Šių poįstatyminių teisės aktų bei specialistų paaiškinimų analizė apibendrintai leidžia teigti, kad administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos pradžia atskirose institucijose paprastai yra laikomas atitinkamos informacijos (vados) gavimo momentas, kuris dažniausiai užfiksuojamas atitinkamais atsakingų asmenų veiksmais (pavedimais, rezoliucijomis, įrašais specialiuose registracijos žurnaluose, sprendimais ir pan.). Kaip teigia A.Aleksinas, „administracinio teisės pažeidimo bylos iškėlimą juridine prasme galima laikyti procesiniu veiksniu, kuris kartu yra ir juridinis faktas, lemiantis administracinių – procesinių santykių atsiradimą. Ir tai reiškia, jog administracinis teisės pažeidimas yra juridinis faktas administracinei bylai iškelti“¹¹³.

¹¹³ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федераций. Москва, 1997. С. 316.

Manychiau, kad dėl minėtų poįstatyminių aktų gausos, o taip pat ir dėl administracinę atsakomybę taikančių institucijų įvairovės bei specifiškumo, ATPK yra sudėtinga nustatyti visoms institucijoms bendrą administracinės bylos iškėlimo procesinio įforminimo tvarką. Daugumos (90 proc.) apklaustų specialistų nuomone, toks teisinis reguliavimas būtų labai abstraktus, ir, tikėtina, sukeltų daug praktinių problemų bei apsunkintų efektyvią ir operatyvią institucijų veiklą. Specialistų įsitikinimu, svarbiausia, jog institucijų vidaus teisės aktais būtų tinkamai reglamentuojama tyrimų/patikrinimų atlikimo tvarka ir šie teisės aktai būtų prieinami visuomenei. Tačiau, mano įsitikinimu, tam tikros bendros taisyklės, reglamentuojančios administracinio teisės pažeidimo bylos iškėlimą ir tyrimą, ATPK turėtų būti nustatytos, kadangi šiuo metu ši teisenos stadija ATPK apkritai nėra reglamentuojama.

2.3. Faktinių administracinio teisės pažeidimo bylos aplinkybių nustatymas ir tyrimo rezultatų procesinis įforminimas.

Kai jau buvo aptarta ankstesniuose šio darbo skyriuose, teismų praktikoje ir teisinėje literatūroje antruoju administracinio teisės pažeidimo bylos iškėlimo ir tyrimo stadijos etapu yra įvardijamas faktinių bylos aplinkybių nustatymo etapas. Šio etapo metu yra renkami įrodymai, fiksuojamos bylai reikšmingos aplinkybės, žinios, gali būti taikomos administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos užtikrinimo priemonės. Reikia pažymėti, jog administracinio tyrimo stadijoje labai svarbu nustatyti administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimo ribas¹¹⁴, t. y. surinkti tik tuos įrodymus, kurie susiję su faktinėmis bylos aplinkybėmis, ir leidžia nustatyti objektyvią tiesą byloje. Šis reikalavimas yra pagrįstas administracinių teisės pažeidimų bylų teisei keliamais tikslais, o taip pat ekonomiško, efektyvumo ir operatyvumo principais.

D. Bachracho teigimu, tiriant administracinių teisės pažeidimų bylas, kiekvienu atveju turi būti išaiškinamos trijų grupių faktinės aplinkybės:

- 1) turinčios tiesioginę reikšmę sprendimui dėl teisės pažeidimo sudėties buvimo ar nebuvimo;
- 2) esančios už pažeidimo sudėties ribų, tačiau turinčios reikšmės atsakomybės individualizavimui;
- 3) atskleidžiančios sąlygas bei priežastis, padedančias įvykdyti administracinius teisės pažeidimus¹¹⁵.

Pastebėtina, jog atskiros institucijos, atlikdamos tyrimus/patikrinimus, turi gana skirtingas teises bei įgaliojimus, kas lemia jų didesnes ar mažesnes galimybes nustatyti reikšmingas bylos aplinkybes bei priimti objektyvų ir teisėtą sprendimą. Tarkime, Valstybinės duomenų apsaugos

¹¹⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo Teismų praktikos administracinių teisės pažeidimų bylose dėl nelegalaus darbo apibendrinimas ir teisės taikymo rekomendacijos, Administracinių teismų praktika Nr. 7, p. 251-252.

¹¹⁵ Бахрах Д. Н. Административное право России. НОРМА: Москва, 2001. С. 543-544.

inspekcijos tarnautojai, tikrindami asmens duomenų tvarkymo ir privatumo apsaugos teisėtumą bei ryšio užtikrinimo konfidencialumą turi teisę:

1. nemokamai gauti iš valstybės, savivaldybių institucijų ir įstaigų, kitų juridinių bei fizinių asmenų visą reikiamą informaciją, dokumentų kopijas ir nuorašus, duomenų kopijas, taip pat susipažinti su visais duomenimis, dokumentais ir įranga, kurių reikia patikrinimui atlikti;
2. iš anksto raštu įspėję, o atliekant patikrinimą asmenų skundų ir pranešimų pagrindu – be išankstinio įspėjimo, įeiti į tikrinamo fizinio ar juridinio asmens gyvenamąsias patalpas, pastatus arba teritoriją, kur yra dokumentai, įranga, susiję su patikrinimu. Įeiti į tikrinamo juridinio asmens teritoriją, pastatus, patalpas galima tik tikrinamo juridinio asmens darbo laiku. Įeiti į tikrinamo fizinio asmens gyvenamąsias patalpas, galima tik pateikus teismo nutartį dėl leidimo įeiti į gyvenamąsias patalpas;
3. renkant įrodymus naudoti fotografavimo, filmavimo ir garso įrašymo įrangą¹¹⁶.
4. turi kitų teisės aktuose numatytų teisių¹¹⁷.

Atkreiptinas dėmesys, jog nei ATPK, nei ADTAĮ ar Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas „kitų teisių“ Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijai nenumato.

VMI pareigūnai operatyvius patikrinimus atlieka, siekdami nustatyti, kaip mokesčių mokėtojai vykdo įstatymuose ir jų lydimuosiuose teisės aktuose numatytas pareigas apskaitos, mokesčių deklaravimo, sumokėjimo, registravimosi mokesčių mokėtoju ir kitose srityse. Šių patikrinimų metu pareigūnai turi teisę:

1. gauti iš asmenų, reikiamus duomenis, dokumentų nuorašus, kompiuterinių laikmenų duomenis (kopijas) apie asmenų turta, pajamas, išlaidas ir veiklą, naudotis savo ir kitų juridinių asmenų valdomų ar tvarkomų registru, duomenų bazių informacija;
2. individualiu pareigūno spaudu ir (ar) plombomis užplombuoti ir (ar) užantspauduoti dokumentų, vertybinių popierių, pinigų ir materialinių vertybių saugojimo vietas, patalpas, įrengimus ar jų dalis, uždaryti atitinkamą teritoriją ar jos dalis, paimti daiktus, produkcijos (prekių) mėginius ir pavyzdžius, daryti žymas dokumentuose;

¹¹⁶ Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos direktoriaus 2009 m. gegužės 28 d. įsakymas Nr. IT-32(1.12) „Dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos vykdomų patikrinimų atlikimo taisyklių patvirtinimo“// Aktas neskelbiamas viešai; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. balandžio 29 d. nutarimas Nr. 366 „Dėl Ryšio slaptumo patikrinimų atlikimo taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 89-3341.

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas// Valstybės žinios. 1996, Nr. 63-1479. (41 str. 10 p.).

3. pareikalauti kompetentingų institucijų, kad būtų atlikti kontroliniai matavimai, kompiuterinių programų ir jų duomenų patikrinimai, materialinių vertybių inventorizacijos ir kiti faktiniai tikrinimai arba tokius tikrinimus atlikti pats;
4. ir kt.¹¹⁸.

Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymo¹¹⁹ 18 str. yra įtvirtintas labai platus bendrųjų policijos pareigūno teisių sąrašas. Manytina, jog policijos pareigūnams suteikti įgaliojimai yra tiesiogiai susiję su šios institucijos svarba žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo srityse.

Paminėti pavyzdžiai, leidžia daryti pagrįstą išvadą, jog institucijų, turinčių įgaliojimus taikyti administracinę atsakomybę, teisių bei įgaliojimų apimtis, yra sąlygota pagrindinio tokių institucijų veiklos tikslo, vykdomų funkcijų bei uždavinių (tai pabrėžia ir atskirų viešojo administravimo institucijų atstovai). Tačiau negalima pamiršti to, jog administracinio teisės pažeidimo protokolas yra dokumentas, kuriame formuluojamas kaltinimas administracinę atsakomybę traukiamam asmeniui bei fiksuojami nustatyti įrodymai, kitos, objektyvios tiesos nustatymui byloje, reikšmingos aplinkybės. Tarkime, Valstybinės asmens duomenų apsaugos inspekcijos atstovai, neturi teisės paimti daiktų ar dokumentų, atlikti daiktų, dokumentų apžiūros. Todėl šios institucijos galimybės nustatyti pažeidimo aplinkybes, surinkti įrodymus, Valstybinės asmens duomenų apsaugos inspekcijos tarnautojų teigimu, „iš esmės priklauso nuo tikrinamo asmens geranoriškumo“. Todėl kiekvienai institucijai (pareigūnui), turinčiai teisę surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolus, turėtų būti suteiktos tokios teisės, jog nekiltų sunkumų nustatinėjant administracinio teisės pažeidimo aplinkybes.

ATPK nėra nustatytas terminas, per kurį turi būti atliktas tyrimas dėl galimai padaryto administracinio teisės pažeidimo. Todėl, manyčiau, pirmiausiai reikėtų vadovautis bendroju operatyvumo principu ir administracinį tyrimą atlikti nepažeidžiant ATPK 35 straipsnyje nurodytų patraukimo administracinę atsakomybę senaties (administracinės nuobaudos skyrimo) terminų (šeši mėnesiai ir du mėnesiai). Atkreiptinas dėmesys, jog tam tikrais atvejais minėti terminai gali būti pratęsiami iki vienerių metų (ATPK 35 str. 3 d.). Tačiau ATPK vėlgi aiškiai nenumato, kokiu procesiniu dokumentu turėtų būti įforminamas nuobaudos skyrimo terminų pratęsimas.

Atskirų viešojo administravimo institucijų atliekamų tikrinimų/tyrimų terminai (šių terminų pratęsimo tvarka) yra nustatyti vidaus teisės aktuose. Tarkime, pagal Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos direktoriaus 2009 m. gegužės 28 d. įsakymu patvirtintų Taisyklių 29 ir 30 punktus, patikrinimai pagal asmenų skundus yra atliekami per 2 mėnesius nuo skundo

¹¹⁸ Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2004 m. birželio 23 d. įsakymas Nr. VA-128 „Dėl operatyvių patikrinimų atlikimo, jų rezultatų įforminimo ir tvirtinimo taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 107-4025.

¹¹⁹ Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 90-2777.

gavimo dienos, o prevenciniai patikrinimai - ne ilgiau kaip per 5 mėnesius. Atsižvelgiant į patikrinimo sudėtingumą, tikrinamo asmens veiklos pobūdį, informacijos mastą ir kitas aplinkybes, Inspekcijos direktoriaus sprendimu patikrinimo terminai gali būti pratęsti atitinkamai ne ilgiau kaip 2 mėnesiams arba 1 mėnesiui¹²⁰.

Valstybinės mokesčių inspekcijos pareigūnų atliekamiems operatyviems patikrinimams atlikti yra nustatytas 20 darbo dienų (30 kalendorinių dienų) terminas¹²¹, o pagal Lietuvos policijos generalinio komisaro 2009 m. birželio 2 d. įsakymu patvirtinto Aprašo 41.2. punktą apylinkės inspektorius asmens pareiškimą *nagrinėja* (kol bus priimtas nutarimas) ne ilgiau kaip 20 darbo dienų. Esant būtinumui, *nagrinėjimo* terminas pratęsimas, ir pratęsimas įforminamas laisvos formos nutarimu, atitinkančiu ATPK 286 str. nustatytus reikalavimus¹²². Aprašo 44. punkte teigiama, kad „apylinkės inspektorius, *nagrinėdamas* pareiškimus, privalo surinkti visus įrodymus, kurie pagrindžia arba paneigia administracinio teisės pažeidimo buvimą ir asmens kaltumą“. Sąvoka „nagrinėti“ daro nuorodą į administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos nagrinėjimo stadiją. Todėl lieka neaišku, ar Apraše numatytas 20 darbo dienų terminas yra skirtas tik asmenų skundų, pranešimų, pareiškimų nagrinėjimui, ar į šį laikotarpį įskaitytinas ir administracinių teisės pažeidimų bylų tyrimas. Manychiau, kad apraše vartojamų sąvokų dviprasmiškumas iš esmės apsunkina ne tik minėtų teisės normų tinkamą suvokimą, tačiau ir praktinį pritaikymą, todėl, autoriaus įsitikinimu, yra taisytinus.

Taigi apibendrinant galima pasakyti, jog terminai (šių terminų pratęsimo tvarka) piliečių pareiškimams, skundams ar pranešimams išnagrinėti, atsižvelgiant į juos nagrinėjančių institucijų pagrindines funkcijas, užduotis bei veikimo srities specifiką, yra nustatomi šių institucijų veiklą reglamentuojančiuose vidaus teisės aktuose ir yra priskiriami institucijų vadovų vidaus kontrolės mechanizmui. Be to, atkreiptinas dėmesys, jog atskirų institucijų vidaus teisės aktų nuostatos nepažeidžia aukščiau nurodytų bendrųjų ATPK normų. Tyrimo metu gautos informacijos pagrindu, taip pat galima pažymėti, jog, numatytieji tyrimų/patikrinimų terminai, yra pakankami ir administracinės atsakomybės taikymo proceso neapsunkina.

Administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimas yra laikomas baigtu, kai administracinį tyrimą įgaliotos atlikti institucijos ar jų pareigūnai surašo atitinkamus dokumentus, kuriuose

¹²⁰ Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos direktoriaus 2009 m. gegužės 28 d. įsakymas Nr. IT-32(1.12) „Dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos vykdomų patikrinimų atlikimo taisyklių patvirtinimo“// Aktas neskelbiamas viešai.

¹²¹ Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2004 m. birželio 23 d. įsakymas Nr. VA-128 „Dėl operatyvių patikrinimų atlikimo, jų rezultatų įforminimo ir tvirtinimo taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 107-4025.

¹²² Lietuvos policijos generalinio komisaro 2009 m. birželio 2 d. įsakymas Nr. 5-V-384 „Dėl Viešosios policijos prevencijos padalinio pareigūno (inspektoriaus) tarnybinės veiklos patvirtinimo“// <http://www.policija.lt/index.php?id=2796&page=5>.

užfiksuojami bylos tyrimo rezultatai. Pavyzdžiui, Valstybinės mokesčių inspekcijos (toliau – VMI) pareigūnų atliekamų operatyvių patikrinimų rezultatai gali būti įforminami:

1. operatyvaus patikrinimo pažyma;
2. priešpriešinės informacijos surinkimo pažyma;
3. administracinio teisės pažeidimo protokolu;
4. įstatymo pažeidimo protokolu;

5. kitu dokumentu, kurio formą ir pildymo tvarką nustato Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos (pvz., kasos operacijų atlikimo vietoje rastų grynųjų pinigų suskaičiavimo aktas patikrinimo rezultatų įforminimo dokumentu bus tais atvejais, kai nenustatoma pažeidimų ir nenustatoma faktų ir/ar aplinkybių, kurias reikėtų nurodyti operatyvaus patikrinimo pažymoje)¹²³.

Operatyvaus patikrinimo pažyma yra surašoma, kai patikrinimo metu vietoje neįmanoma išsiaiškinti visų aplinkybių, turinčių įtakos patikrinimo rezultatams, pavyzdžiui, trūksta dokumentų, neįmanoma patekti į objektus, patikrinime nedalyvauja asmuo, atsakingas už padarytą pažeidimą, VMI pareigūnui ATPK nesuteikia teisės surašyti protokolo, t. y. yra tam tikrų kliūčių surašyti protokolą¹²⁴. Siekiant nedelsiant užfiksuoti tam tikras reikšmingas aplinkybes, faktus bei įrodymus, tais atvejais, kai įtariama, kad mokesčių mokėtojas vykdo neteisėtą veiką ir ateityje galėtų nuslėpti, pakeisti ar kitaip įtakoti operatyvaus patikrinimo metu paaiškėjusias reikšmingas faktines aplinkybes, dar iki operatyvaus patikrinimo pažymos surašymo yra užpildoma faktų fiksavimo pažyma.

Kitas dokumentas, kuriame taip pat fiksuojami operatyvių patikrinimų metu gauti rezultatai, yra priešpriešinės informacijos surinkimo pažyma. Pažymoje įforminami operatyvaus patikrinimo, kuris buvo atliktas siekiant surinkti priešpriešinę informaciją, t. y. norint įsitikinti, ar tikrinamasis mokesčių mokėtojas sudarė sandorį su kitu mokesčių mokėtoju, arba jei tikrinant paaiškėjo, kad tam tikras apmokestinimo klausimas negali būti išspręstas negavus informacijos apie kitą mokesčių mokėtoją, su tikrinamuoju susijusį ūkiniais finansiniais ryšiais.

Aukščiau nurodytiems dokumentams, išskyrus protokolus ir faktų fiksavimo pažymą, VMI vidaus teisės aktai nenustato privalomų turinio rekvizitų. Tačiau yra numatytas reikalavimas, jog operatyvaus patikrinimo rezultatus, įformintus atitinkamu dokumentu, savo parašais patvirtintų tam įgalioti operatyvų patikrinimą atlikę pareigūnai¹²⁵.

¹²³ Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2004 m. birželio 23 d. įsakymas Nr. VA-128 „Dėl operatyvių patikrinimų atlikimo, jų rezultatų įforminimo ir tvirtinimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 107-4025.

¹²⁴ Ten pat.

¹²⁵ Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2004 m. birželio 23 d. įsakymas Nr. VA-128 „Dėl operatyvių patikrinimų atlikimo, jų rezultatų įforminimo ir tvirtinimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 107-4025.

Administracinio teisės pažeidimo protokolo, kaip vieno svarbiausių procesinių dokumentų, fiksuojančio atlikto tyrimo rezultatus¹²⁶, turinys turi atitikti reikalavimus, nustatytus ATPK 260 str. Jeigu administracinė atsakomybė traukiamas asmuo nedalyvauja surašant administracinio teisės pažeidimo protokolą, kompetentingas pareigūnas rašo dokumentą, kuriame fiksuojami patikrinimo metu nustatyti rezultatai (pvz., operatyvaus patikrinimo pažyma), bei nurodymą per nustatytą laiką atvykti protokolo surašymui. Administracinė atsakomybė traukiamam asmeniui neatvykus, turi būti registruotu laišku išsiunčiamas pakartotinis nurodymas. Jeigu administracinė atsakomybė traukiamas asmuo atsisako nurodymą priimti ir/ar neatvyksta, pareigūnas gali kreiptis į vietos policiją, kuri, vadovaudamasi ATPK 263 straipsniu, protokolui surašyti administracinė atsakomybė traukiamą asmenį gali pristatyti į VMI¹²⁷. VMI pareigūnų teigimu, gana dažni atvejai, kuomet tiriant administracinių teisės pažeidimų bylas, į pagalbą tenka pasitelkti ne tik policiją, tačiau taip pat ir kitas valstybines institucijas: Valstybinę darbo inspekciją, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybą ir kt.

Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos pareigūnų atlikto patikrinimo rezultatai fiksuojami:

1. administracinio teisės pažeidimo protokolu;
2. tikrinamam asmeniui pateikiant rekomendaciją;
3. surašant nurodymą¹²⁸.

Tikrinimo metu gauti rezultatai yra įforminami patikrinimo aktu, kuriame yra teisiškai įvertinama, ar tikrinamas asmuo tinkamai užtikrina asmens duomenų tvarkymo ir privatumo apsaugos, ryšio konfidencialumo reikalavimų laikymąsi, nurodomi atitinkami tikrinamo asmens veiklos trūkumai bei nustatyti įstatymų pažeidimai. Patikrinimo aktas turi būti surašytas tiksliai, aiškiai, suprantamai, visi įrašai jame turi būti tikslūs ir argumentuoti, o teiginiai – pagrįsti dokumentų duomenimis ir kita informacija¹²⁹. Remiantis patikrinimo aktu, tikrinamam asmeniui Inspekcijos direktoriaus sprendimu teikiama rekomendacija ir (arba) duodamas nurodymas. Rekomendacija teikiama tais atvejais, kuomet pažeidimų nenustatoma, tačiau tikrinamą asmenį siekiama supažindinti su organizacinėmis ir techninėmis priemonėmis, metodikomis, padedančiomis užtikrinti didesnę ryšio konfidencialumą, asmens duomenų tvarkymo ir privatumo apsaugos lygį bei užkirsti kelią galimiems pažeidimams ateityje. Nurodymas duodamas, kai nustatoma reali grėsmė ryšio konfidencialumui, asmens duomenų tvarkymo teisėtumui, būtina

¹²⁶ Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник. Москва, 2008. С. 474-477.

¹²⁷ Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2004 m. birželio 23 d. įsakymas Nr. VA-128 „Dėl operatyvių patikrinimų atlikimo, jų rezultatų įforminimo ir tvirtinimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 107-4025.

¹²⁸ Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos direktoriaus 2009 m. gegužės 28 d. įsakymas Nr. IT-32(1.12) „Dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos vykdomų patikrinimų atlikimo taisyklių patvirtinimo“ // Aktas neskelbiamas viešai.

¹²⁹ Ten pat.

imtis organizacinių ir techninių priemonių ryšio konfidencialumui užtikrinti, nustatomi ADTAĮ, ryšio konfidencialumo pažeidimai, tačiau yra suėję įstatymų nustatyti administracinės nuobaudos skyrimo terminai, ir kitais panašiais atvejais.

Pastebėtina, kad Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos direktoriaus 2009 m. gegužės 28 d. įsakymu patvirtintose Taisyklėse yra įtvirtinta, jog vienas iš atvejų, kuomet Inspekcija tikrinamam asmeniui turi teisę pateikti nurodymą, yra nešiurkštūs ADTAĮ ar Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymo pažeidimai. Pagal Taisyklių nuostatas administracinio teisės pažeidimo protokolas yra surašomas, nustačius ADTAĮ, Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymo pažeidimus. Taigi, tiek protokolas, tiek ir nurodymas tikrinamam asmeniui yra surašomi už iš esmės analogiškas neteisėtas veikas (skiriasi tik teisės pažeidimo pobūdis). Tačiau atkreiptinas dėmesys, jog nei minėtuose įstatymuose, nei Taisyklėse nėra apibrėžta šiurkštaus ar nešiurkštaus įstatymo pažeidimo sąvoka. Inspekcijos pareigūnų teigimu, nesant aiškiai nustatytų įstatymo pažeidimo vertinimo kriterijų, kaskart kyla tokio teisės pažeidimo įvertinimo problema, kuri sprendžiama pagal kiekvieno pareigūno teisinę sąmonę bei vidinį įsitikinimą.

Taigi, atlikus administracinį tyrimą, yra surašomas administracinio teisės pažeidimo protokolas arba kitas dokumentas, atitinkantis institucijų vidaus teisės aktuose šiam dokumentui nustatytus reikalavimus, kuriuo yra fiksuojami tyrimo rezultatai.

Atsižvelgiant į tai, kas paminėta aukščiau, nurodytina, jog protokolas yra vienas iš procesinių dokumentų, kuriame atskiros institucijos fiksuoja tyrimo/patikrinimo metu surinktas aplinkybes bei įrodymus. Dėl protokolo reikšmės administracinių teisės pažeidimų bylų teisenai, o taip pat ir administracinės atsakomybės taikymo procesui, yra pasisakę teisės mokslininkai.

D. Bachracho teigimu, administracinio teisės pažeidimo protokolas yra svarbiausias procesinis dokumentas, be kurio byla apskritai negali būti tiriama ir negali būti priimamas nutarimas¹³⁰. Pagal J. Kozlovą, administracinio teisės pažeidimo protokolu, tiek faktiškai, tiek teisiškai yra užfiksuojamas teisės pažeidimo padarymo faktas arba įtarimas apie galimai padarytą administracinį teisės pažeidimą¹³¹.

LVAT savo jurisprudencijoje taip pat yra ne kartą pasisakęs dėl administracinio teisės pažeidimo protokolo ypatingos procesinės bei įrodomosios reikšmės. LVAT teigimu, vadovaujantis ATPK 256 str., protokolas yra vienas iš įrodymų, o taip pat ir procesinis dokumentas. ATPK 259 ir 260 str. numato, kad protokolą tam įgalioti pareigūnai surašo, kai yra žinomas teisės pažeidimo padarymo faktas (vieta, laikas), pažeidimo esmė, ATPK straipsnis, straipsnio dalis ar kitas numatantis atsakomybę už šį pažeidimą teisės aktas, kurio reikalavimai yra

¹³⁰ Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник. Москва, 2008. С. 475.

¹³¹ Козлов Ю. М. Административное право. Москва: Юрист, 2007. С. 513.

pažeisti, jį padaręs asmuo ir kiti būtini duomenys. Kadangi šis dokumentas rašomas tik tada, kai žinomos fakto aplinkybės, yra surinkti bei užfiksuoti įrodymai, kitos reikšmingos aplinkybės, vadinasi byla nagrinėjama tik protokole suformuluoto kaltinimo apimtimi (tik dėl to pažeidimo, kuris nurodytas protokole). Tai reiškia, jog administracinio teisės pažeidimo protokolu yra apibrėžiamos administracinio teisės pažeidimo bylos nagrinėjimo ribos¹³².

Visa tai leidžia pagrįstai teigti, jog administracinio teisės pažeidimo protokolas yra procesinis dokumentas, kuriame:

- 1) formuluojamas kaltinimas ir
- 2) fiksuojami nustatyti įrodymai, kitos reikšmingos aplinkybės ir žinios (ATPK 256 str. 2 d.)¹³³.

Kaip minėta, ATPK 260 str. įtvirtina administracinio teisės pažeidimo protokolo turiniui keliamus reikalavimus. Taigi, šių reikalavimų pagrindu darytina išvada, kad administracinio teisės pažeidimo protokolas surašomas, kai:

- 1) nustatytas administracinio teisės pažeidimo padarymo faktas (vieta, laikas, esmė);
- 2) žinomas pažeidimą padaręs asmuo;
- 3) galima konstatuoti būtinus administracinio teisės pažeidimo sudėties elementus¹³⁴.

Visus duomenis, kuriuos būtina nurodyti administracinio teisės pažeidimo protokole, galima suskirstyti į atskiras **grupes**.

1. *Faktiniai duomenys apie administracinio teisės pažeidimo padarymo aplinkybes bei pažeidimo teisinę kvalifikaciją*: administracinio teisės pažeidimo padarymo vieta, laikas, esmė (ATPK įtvirtintų objektyviųjų požymių visuma), ATPK straipsnis, straipsnio dalis ar kitas numatantis atsakomybę už padarytą pažeidimą teisės aktas, kurio reikalavimai yra pažeisti. Tais atvejais, kai administracinio tyrimo metu yra paimami daiktų, prekių, produkcijos mėginiai ar pavyzdžiai, atliekamas daiktų patikrinimas, užplombuojamos administracinėn atsakomybėn traukiamam asmeniui priklausančių dokumentų, vertybinių popierių, pinigų ir materialinių vertybių saugojimo vietos ir pan., yra surašomi atitinkami dokumentai (protokolai, aktai ir pan.). Pagal ATPK 268 str. 5 d. dėl asmens apžiūros ir daiktų patikrinimo surašomas protokolas arba tai įrašoma administracinio teisės pažeidimo protokole ar administracinio sulaikymo protokole. Taigi, išeitų, kad minėti dokumentai tarsi laikytini sudėtine administracinio teisės pažeidimo protokolo dalimi, „priedu“ („arba tai įrašoma administracinio teisės pažeidimo protokole“). Todėl pagrįsta manyti, jog tais atvejais, kai daiktų patikrinimo, apžiūros, plombavimo ar kiti veiksmai įforminami

¹³² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo Teismų praktikos administracinių teisės pažeidimų bylose dėl nelegalaus darbo apibendrinimas ir teisės taikymo rekomendacijos, Administracinių teismų praktika Nr. 7, p. 251-252.

¹³³ Administracinių teismų praktika Nr. 1. P. 328-329.

¹³⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. balandžio 14 d. nutartis byloje Nr. N-3-444/2006.

atskiru nuo protokolo dokumentu, turėtų būti rašomi du šio dokumento egzemplioriai, iš kurių vienas įteiktinas asmeniui, traukiamam administracinėn atsakomybėn. Dėl šios priežasties, ATPK 268 str. 5 d. siūlytina papildyti analogiška teisės norma, kuri numatyta 259 str. 3 d.

Praktikoje pasitaiko atvejų, kuomet institucijos ar jų pareigūnai, turintys įgaliojimus taikyti administracinę atsakomybę, motyvuodami tuo, jog aukščiau minėtuose aktuose, protokoluose tiesiog fiksuojamos bylai reikšmingos aplinkybės ir jie nelaikytini procesiniais dokumentais, kuriuose formuluojamas kaltinimas asmeniui, neretai atsisako teikti šių dokumentų nuorašus administracinėn atsakomybėn traukiamam asmeniui¹³⁵. Tačiau, darbo autoriaus įsitikinimu, tokia praktika yra ydinga ir turi būti keičiama, kadangi tokiu būdu administracinėn atsakomybėn traukiamam asmeniui yra užkertamas kelias efektyviai gintis nuo jam reiškiamų kaltinimų.

2. *Žinios apie administracinėn atsakomybėn traukiamą asmenį.* ATPK nedetalizuoja, kokie būtent duomenys apie asmenį turi būti nurodyti administracinio teisės pažeidimo protokole, tačiau protokolų blankų, kuriuos naudoja atskiros institucijos, analizė leidžia teigti, jog paprastai yra nurodoma asmens vardas, pavardė, asmens kodas, telefono numeris, amžius, gyvenamoji bei darbo vietos, asmens pareigos, pilietybė, užsiėmimas, dokumentas, pagal kurį nustatyta asmens tapatybė, jei asmuo verčiasi individualia veikla, nurodomas verslo liudijimo/individualios veiklos vykdymo pažymos numeris, jo išdavimo data ir vieta. Atkreiptinas dėmesys, jog žinios apie administracinėn atsakomybėn traukiamą asmenį, labai išsamiai ir detalčiai yra renkami tiriant ir nagrinėjant administracinių teisės pažeidimų bylas dėl KET pažeidimų¹³⁶.

3. *Duomenys apie protokolą, kaip oficialų dokumentą (protokolo formos reikalavimai):* protokolo surašymo data, vieta, laikas, protokolą surašiusiojo asmens pareigos, vardas, pavardė, nukentėjusiųjų bei liudytojų (jei jų yra) vardai, pavardės ir adresai. Šių duomenų tikslumas padeda užtikrinti protokolo teisėtumą, t. y. tai, kad protokolas surašytas tam įgalioto asmens bei nėra suėję ATPK 35 straipsnyje numatyti terminai. Protokolas, surašytas asmens, neturinčio tam teisės, yra niekinis ir nepatvirtina administracinio teisės pažeidimo įvykio ir sudėties, todėl tokiais atvejais, teisena negali būti pradėta, o pradėtoji turi būti nutraukta¹³⁷.

4. *Duomenys, liudijantys apie asmens, traukiamo administracinėn atsakomybėn, teisių į gynybą užtikrinimą:* administracinėn atsakomybėn traukimo asmens paaiškinimai (atsisakymas tai padaryti), pastabos, įrašas apie procesinių teisių ir pareigų, nurodytų ATPK 272 straipsnyje, asmeniui išaiškinimą, apie susipažinimą su protokolo turiniu bei jo egzemplioriaus gavimą, asmens parašas arba atsisakymo pasirašyti protokolą motyvai, kitos žinios, būtinos bylai išspręsti.

¹³⁵ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. spalio 17 d. nutartis ATP byloje Nr. II-1285-764/2008 *Vilniaus m. VPK Viešosios policijos Eismo priežiūros tarnybos Kelių patrulių rinktinė v. R.M.*

¹³⁶ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005 m. liepos 25 d. įsakymas „Dėl kelių eismo taisyklių administracinių teisės pažeidimų bylą nagrinėjimo instrukcijos patvirtinimo“ Nr. 5-V-462// Valstybės žinios, Nr. 31-1095.

¹³⁷ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 1996 m. lapkričio 7 d. nutartis, aprobuota Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Senato 1996 m. gruodžio 30d. nutarimu Nr.46.

Atsižvelgiant į tai, jog protokolas yra baigiamasis administracinio tyrimo dokumentas, nuo kurio priklauso tolesnė administracinio teisės pažeidimo bylos eiga, labai svarbu protokole užfiksuoti kuo daugiau teisingam, operatyviam ir teisėtam bylos išnagrinėjimui reikšmingų aplinkybių. Todėl, manyčiau, jog ATPK įtvirtintas būtinų protokolo rekvizitų sąrašas yra plėstinas, įtraukiant lengvinančias bei sunkinančias aplinkybes, surinktų įrodymų, kurie patvirtina esant nusižengimo sudėti, aptarimą, duomenis apie nukentėjusio asmens patirtą turtinę žalą, administracinę atsakomybę traukiamo asmens pastabas, prašymus ir pan.

Svarbu paminėti, jog protokolą turi pasirašyti jį surašęs asmuo ir pažeidėjas, taip pat jei yra liudytojų ar nukentėjusiųjų, protokolą gali pasirašyti ir šie asmenys, tačiau to daryti jie neprivalo. Atkreiptinas dėmesys, kad administracinę atsakomybę patraukto asmens pasirašymas protokolo grafoje „*Su protokolu susipažinau, protokolo kopiją (nuorašą) gavau, teisės ir pareigos, nurodytos LR ATPK 272 str., man išaiškintos*“, manyčiau, iš esmės reiškia, jog asmuo yra supažindintas su ATPK numatytomis procesinėmis teisėmis ir pareigomis, asmeniui yra aiškus ir suprantamas protokolo turinys, jis patvirtina protokole nurodytų duomenų teisingumą. Be to, surašant administracinio teisės pažeidimo protokolą, administracinę atsakomybę traukiamam asmeniui būtina pasiūlyti pateikti paaiškinimus, išaiškinti teisę dėl protokolo turinio pateikti pastabas, pridėti įrodymus, pareikšti prašymus, nurodyti motyvus, dėl ko atsisakoma pasirašyti protokolą¹³⁸. Tačiau, kaip rodo atlikto tyrimo metu gauti duomenys, pareigūnai asmeniui paprastai neaiškina jokių teisių ar pareigų, o kartais net nesuteikia pakankamai laiko susipažinti su protokolu, nurodydami administracinę atsakomybę traukiamam asmeniui tik pasirašyti reikiamoje vietoje.

Teisė atsisakyti pasirašyti protokolą yra suteikta taip pat ir administracinį teisės pažeidimą padariusiam asmeniui¹³⁹. Apie tai, o taip pat tai, jog pažeidimą padaręs asmuo atsisako suteikti žinias apie save, turi būti pažymima protokole. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2002 m. lapkričio 13 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. 1511-02 pažymėjo, kad tokiu atveju, jei asmuo ne kartą kviečiamas protokolo surašymui, neatvyksta, tokia asmens pozicija atitinka ATPK 260 str. 3 d. numatytą sąlygą, kai administracinio teisės pažeidimo protokolas gali būti nepasirašytas administracinės atsakomybę traukiamo asmens. Todėl administracinę atsakomybę traukiamo asmens nedalyvavimas surašant protokolą, šiuo atveju nelaikytinas procesiniu pažeidimu.

Tais atvejais, kai negalima nustatyti administracinę atsakomybę traukiamo asmens tapatybės (asmuo nepateikia asmens tapatybę patvirtinančių dokumentų, nėra liudytojų, galinčių

¹³⁸ Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник. Москва, 2008. С. 476.

¹³⁹ Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2004 m. birželio 23 d. įsakymas Nr. VA-128 „Dėl operatyvių patikrinimų atlikimo, jų rezultatų įforminimo ir tvirtinimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 107-4025; Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005 m. liepos 25 d. įsakymas „Dėl kelių eismo taisyklių administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo instrukcijos patvirtinimo“ Nr. 5-V-462// Valstybės žinios, Nr. 31-1095.

patvirtinti asmens tapatybę), būtina kreiptis į policijos pareigūnus, kurie padėtų identifikuoti asmenį. Kai administracinio teisės pažeidimo protokolą surašo tam įgaliotas policijos pareigūnas, o pažeidėjas neturi asmens tapatybę patvirtinančių dokumentų ir nėra asmenų, galinčių pateikti reikalingus duomenis apie jį, pareigūnas turi teisę šį asmenį pristatyti į policiją, kur asmuo gali būti nufilmuojamas ar nufotografuojamas¹⁴⁰.

Pažymėtina, kad kompetentingi pareigūnai, surašydami administracinių teisės pažeidimų protokolus, naudoja tam specialiai parengtus protokolų blankus (žr. 4 priedą). Manychiau, kad šie blankai yra parengti laikantis aukščiau aptartų, ATPK nustatytų turinio reikalavimų. Tačiau pareigūnai ne visada tinkamai bei kvalifikuotai juos užpildo: netiksliai suformuluojamas kaltinimas, kas neleidžia nustatyti kaltinimo turinio, o kartu ir bylos nagrinėjimo ribų (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-444-394/2008), nenurodomas tikslus pažeidimo padarymo laikas ir data (Vilniaus miesto 4 apylinkės teismo 2007 m. rugsėjo 21 d. nutarimas administracinėje byloje Nr. A2.1-23-205/2007), abstrakčiomis formuluotėmis išreiškiami pažeidimo esmė, nenurodoma, kokie konkrečiai asmens veiksmai kvalifikuojami kaip savarankiškas konkretaus teisės akto, jo dalies nuostatų pažeidimas (Vilniaus miesto 2 apylinkės teismo 2004 m. birželio 28 d. nutarimas administracinėje byloje Nr. 6-32-14.2004), nenustatomos aplinkybės, leidžiančios spręsti dėl administracinio teisės pažeidimo sudėties buvimo ir pan.

Subjektas, turintis įgaliojimus nagrinėti administracinio teisės pažeidimo bylą, protokolo trūkumus vertina individualiai ir nusprendžia, ar jie laikytini esminiais, ir ar gali būti pašalinti tik institucijai surašant naują administracinio teisės pažeidimo protokolą. Nustačius aplinkybių, iš esmės kliudančių nagrinėti bylą, administracinio teisės pažeidimo protokolas yra grąžinamas jį surašiusiai institucijai trūkumams šalinti. Tačiau atkreiptinas dėmesys, jog ATPK nenustato terminų, per kuriuos protokolas turi būti grąžintas jį surašiusiai institucijai, per kiek laiko būtina pašalinti trūkumus ir pataisytą bei papildymą administracinio teisės pažeidimo bylos medžiagą grąžinti bylą nagrinėjančiam subjektui¹⁴¹. Tai, darbo autoriaus nuomone, užkerta kelią efektyviam ATPK 248 str. įtvirtintų administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos uždavinių įgyvendinimui. Todėl manychiau ATPK įtvirtintinos nuostatos, numatančios, kad:

¹⁴⁰ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005 m. liepos 25 d. įsakymas „Dėl kelių eismo taisyklių administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo instrukcijos patvirtinimo“ Nr. 5-V-462// Valstybės žinios, Nr. 31-1095.

¹⁴¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. balandžio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N³-444/2006: „Paprastai protokolo trūkumais, kliudančiais bylą nagrinėti teisme, turi būti pripažįstami tokie atvejai, kai teismui priėmus nutarimą (nutartį), asmens veika būtų kvalifikuojama nurodant naujas, nei nurodyta administracinio teisės pažeidimo protokole, esmines faktines veikos aplinkybes ar naujus esminius administracinio teisės pažeidimo sudėties požymius“.

1) protokolas, kita administracinio teisės pažeidimo bylos medžiaga dėl trūkumų gražinama, o papildyta ir pataisyta persiunčiama atgal ją nagrinėsiančiam subjektui, ne vėliau kaip per 3 dienas nuo atitinkamų aplinkybių atsiradimo momento;

2) pildyta ir pataisyta administracinio teisės pažeidimo bylos medžiaga turi būti ne vėliau kaip per 3 dienas nuo atitinkamos medžiagos gražinimo dienos. Kai dėl objektyvių priežasčių per nustatytą terminą trūkumų ištaisyti neįmanoma, bylą tiriančio subjekto sprendimu, terminas pratęsiamas, tačiau ne ilgesniam kaip 3 dienų terminui.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta aukščiau, pagrįsta teigti, jog nuo teisingo ir tinkamo protokolo surašymo priklauso administracinio teisės pažeidimo bylos baigtis, be to, šis procesinis dokumentas turi lemiamą reikšmę taip pat ir asmens kaltės nustatymui¹⁴². Todėl administracinio teisės pažeidimo protokolas negali būti grindžiamas spėjimais ir prielaidom¹⁴³, t. y. būti netinkamai ir netiksliai surašytas. Be to, akivaizdu, jog jei, kaip teigia kai kurie mokslininkai bei teisininkai praktikai, protokolu administracinio teisės pažeidimo byla būtų pradedama¹⁴⁴, šis procesinis dokumentas negalėtų atlikti ne tik ATPK 256 straipsnyje numatytos įrodymo funkcijos (protokolas nebūtų tinkamas įrodymas), tačiau neatitiktų taip pat ir kitų, aukščiau aptartų administracinio teisės pažeidimo protokolui keliamų, reikalavimų.

Apibendrinant galima pasakyti, jog aptartame administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos etape, labai svarbu nustatyti, surinkti bei tinkamai įforminti įrodymus, kitas bylai reikšmingas aplinkybes, kadangi jei procesiniai veiksmai, atliekami pažeidžiant teisės aktų nuostatas, ar procesiniai dokumentai, kuriais užbaigiamas tyrimas, neatitinka jiems keliamų turinio reikalavimų, sudaromos sąlygos administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje dalyvaujančių asmenų teisių ir laisvių pažeidimams bei suvaržymams, o taip pat apsunkinamas ATPK 248 str. įtvirtintų administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos uždavinių ir tikslų įgyvendinimas.

2.4. Administracinio teisės pažeidimo bylos perdavimas nagrinėti

Paskutinis administracinio teisės pažeidimo bylos iškėlimo ir tyrimo stadijos etapas yra protokolo bei surinktos medžiagos perdavimas nagrinėti pagal žinybingumą¹⁴⁵. Šio etapo metu yra patikrinama atlikto tyrimo bei surašyto protokolo kokybė, nustatoma, kuri institucija (pareigūnas) yra įgaliota nagrinėti konkretų administracinį teisės pažeidimą, ir atliekamas bylos persiuntimas.

¹⁴² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2000 m. rugsėjo 22 d. konsultacija Nr. 4-93; Administracinių teismų praktika Nr. 1. P. 328-329; Bylų dėl nelegalaus darbo (ATPK 41-3 str.) apibendrinimas; Administracinių teismų praktika Nr. 2. P. 289; Teismų praktikos administracinių teisės pažeidimų bylose dėl nelegalaus darbo apibendrinimas ir teisės taikymo rekomendacijos; Administracinių teismų praktika Nr. 7. P. 251-252.

¹⁴³ Administracinių teismų praktika Nr. 1. P.328-329.

¹⁴⁴ Petkevičius P. Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.

¹⁴⁵ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. balandžio 25 d. nutartis ATP byloje Nr. II-658-662/2008 *Vilniaus m. VPK antrasis policijos komisariatas v. T.T.*

Žinybingumas gali būti apibūdinamas kaip teisės normų visuma, reglamentuojanti įvairių jurisdikcinių organų kompetenciją nagrinėti ir spręsti tam tikras bylas.

Atkreiptinas dėmesys, kad administracinio teisės pažeidimo bylos medžiaga yra perduodama tada, kai pareigūnas, kuris tyria bylą, neturi teisės jos nagrinėti, arba mano, kad konkrečiu atveju medžiagą būtina perduoti kitoms valstybės institucijoms. Tokiais atvejais, kitos institucijos (pareigūnai) tam tikrose bylose protokolų surašyti negali, o nustačiusios pažeidimus, privalo kviesti kompetentingos institucijos atstovą ar surinktą medžiagą persiųsti pagal žinybingumą.

Pagal ATPK 261 str., protokolas ne vėliau kaip per tris dienas nuo jo surašymo momento turi būti persiųstas institucijai (pareigūnui), kuris įgaliotas nagrinėti administracinio teisės pažeidimo bylą.

VMI Operatyvių patikrinimų atlikimo, jų rezultatų įforminimo ir tvirtinimo taisyklių¹⁴⁶ (toliau – Taisyklės) 36 – 38 punktai nustato, kokiais atvejais bei tvarka, operatyvaus patikrinimo medžiaga turi būti perduodama nagrinėti kitoms institucijoms (pareigūnams). Tais atvejais, kai operatyvaus patikrinimo rezultatai yra įforminami administracinio teisės pažeidimo protokolu, tačiau pagal ATPK teisė nagrinėti administracinio teisės pažeidimo bylą VMI pareigūnams nėra suteikta, protokolas (kopija paliekama VMI) su lydimuoju raštu ne vėliau kaip per tris kalendorines dienas nuo jo surašymo momento yra išsiunčiamas institucijai, įgaliotai nagrinėti bylą.

Atskirais atvejais VMI pareigūnai, atlikdami operatyvius patikrinimus, nustato tokius pažeidimus, dėl kurių ATPK VMI nesuteikia teisės nei surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolo, nei nagrinėti šios bylos. Toks pažeidimas yra įforminamas atitinkamame operatyvaus patikrinimo metu nustatytus rezultatus fiksuojančiame dokumente (operatyvaus patikrinimo pažymoje, patikrinimo akte ir pan.), ir esant galimybei, iškviečiami institucijos, kuriai suteikta teisė surašyti protokolą, atstovai. Jei tokios galimybės nėra, VMI pareigūnai iš administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens paima paaiškinimus, o surašytą operatyvaus patikrinimo pažymą ar kitą dokumentą su operatyvaus patikrinimo medžiaga (kopijos paliekamos VMI) bei lydraščiu ne vėliau kaip per tris dienas nuo jų surašymo dienos išsiunčia institucijai, įgaliotai surašyti protokolą.

VMI pareigūnų surašytas įstatymo pažeidimo protokolas kartu su surinkta patikrinimo medžiaga (kopijos paliekamos VMI) ir lydraščiu ne vėliau kaip per tris dienas nuo jų surašymo dienos su lydraščiu taip pat yra išsiunčiami institucijai, įgaliotai nagrinėti atitinkamas bylas ir skirti ekonomines sankcijas, jeigu, vadovaujantis Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo ir

¹⁴⁶ Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2004 m. birželio 23 d. įsakymas Nr. VA-128 „Dėl operatyvių patikrinimų atlikimo, jų rezultatų įforminimo ir tvirtinimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 107-4025.

Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo nuostatomis, VMI nėra suteikta teisė nagrinėti šių bylų ir skirti ekonominių sankcijų¹⁴⁷.

Taisyklėse aiškiai nenustatyta, kuris VMI pareigūnas yra kompetentingas spręsti klausimą dėl operatyvaus patikrinimo medžiagos perdavimo. Tačiau atsižvelgiant į tai, jog operatyvūs patikrinimai yra atliekami VMI viršininko (jo įgalioto asmens) pasirašyto operatyvaus patikrinimo pavedimo pagrindu (Taisyklių 5 punktas), pagrįsta manyti, jog minėtą klausimą taip pat sprendžia VMI viršininkas (jo įgaliotas asmuo).

Ryšio konfidencialumo patikrinimo eigą prižiūri patikrinimą atliekančio Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos (toliau – Inspekcija) valstybės tarnautojo tiesioginis vadovas. Inspekcijos direktorius ir jo įgalioti asmenys turi teisę kontroliuoti patikrinimo eigą, susipažinti su tarpiniais rezultatais bei surinkta informacija, duoti patikrinimą atliekančiam Inspekcijos valstybės tarnautojui papildomas užduotis ir nurodymus, susijusius su patikrinimo atlikimu ir rezultatų įforminimu¹⁴⁸.

Atlikęs patikrinimą bei nustatęs ADTAĮ, Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymo pažeidimus, įstatymų nustatyta tvarka ir sąlygomis Inspekcijos tarnautojas, turintis įgaliojimus, surašo administracinio teisės pažeidimo protokolą. Protokolas su visa patikrinimo metu surinkta medžiaga bei Inspekcijos direktoriaus pasirašytu raštu dėl administracinio teisės pažeidimo protokolo persiuntimo yra perduodami nagrinėti teismui. Nustačiusi nusikalstamos veikos požymių turinčių pažeidimų, Inspekcija privalo apie tai pranešti teisėsaugos institucijoms.

Vadovaujantis Kelių eismo taisyklių administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo instrukcija¹⁴⁹, pareigūnų surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolai atiduodami registruoti. Protokolus iš policijos pareigūnų priima ir jų apskaitą tvarko tam įgaliotas policijos pareigūnas. Protokolo šaknelėje pažymima jo gavimo data, gavėjo parašas, pareigos, vardo raidė, pavardė. Įgaliotas policijos pareigūnas per parą turi padaryti reikiamas žymas bylų registracijos žurnale. Jeigu protokolai atiduodami ne darbo dieną, žymos bylų registracijos žurnale padaromos pirmą darbo dieną.

Gauti protokolai turi būti registruojami ir numeruojami bylų registracijos žurnale. Iš kitų policijos įstaigų gauti protokolai ir papildomi dokumentai registruojami atskirame bylų registracijos žurnale. Visos bylos perduodamos pasirašytinai, ir apie tai pažymima administracinių teisės pažeidimo bylų registracijos žurnale.

¹⁴⁷ Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2004 m. birželio 23 d. įsakymas Nr. VA-128 „Dėl operatyvių patikrinimų atlikimo, jų rezultatų įforminimo ir tvirtinimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 107-4025.

¹⁴⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. balandžio 29 d. nutarimas „Dėl ryšio konfidencialumo patikrinimų atlikimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 137-5383.

¹⁴⁹ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005 m. liepos 25 d. įsakymas Nr. 5-V-462 „Dėl kelių eismo taisyklių administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo instrukcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 65-2544.

Administracinių teisės pažeidimų bylas dėl KET pažeidimų (ATPK 225 str. 2 d. 2 p.) nagrinėja tam įgalioti policijos pareigūnai. Neįgalioti pareigūnai neturi teisės skirti administracinių nuobaudų už KET pažeidimus. Tokiais atvejais, protokolas ne vėliau kaip per tris darbo dienas nuo jo surašymo momento išsiunčiamas institucijai (pareigūnui), turinčiai įgaliojimus nagrinėti bylą, jeigu Lietuvos Respublikos įstatymų nenustatytas kitoks protokolo išsiuntimo terminas.

Atsisakius pradėti arba nutraukus ikiteisminį tyrimą, jei asmens veikoje yra administracinio teisės pažeidimo požymių, bylos medžiaga per tris darbo dienas nuo sprendimo gavimo dienos taip pat yra išsiunčiama institucijai (pareigūnui), įgaliotai nagrinėti tokią bylą¹⁵⁰.

Atkreiptinas dėmesys, jog paprastai, prieš persiunčiant protokolą bei surinktą medžiagą, administracinio teisės pažeidimo protokolą surašiusio pareigūno vadovas patikrina asmens patraukimo administracinę atsakomybę pagrindumą, bylos įforminimo tikslumą, teisingumą, surinktų įrodymų leistinumą, pakankumą. Nustatęs, kad protokolas ar kita pažeidimo medžiaga surašyta netinkamai arba reikalinga papildoma medžiaga, vadovas gražina bylą ją tyrusiam pareigūnui, nurodydamas pašalinti trūkumus ar pateikti papildomą medžiagą. Vadovaujantis ATPK 248 str. įtvirtintais administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos uždaviniais, pagrįsta manyti, jog administracinio teisės pažeidimo bylos medžiagos trūkumai turi būti ištaisomi kaip įmanoma operatyviau.

Pastebėtina, kad pareigūnas gali suklysti vertindamas veikos priešingumą teisei ir surašyti protokolą, apskritai nesant administracinio teisės pažeidimo įvykio ar sudėties, arba surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą, tam neturėdamas įgaliojimų. Taigi, kaip šią situaciją turėtų spręsti vadovas, jei jis nėra įgaliotas nagrinėti tos kategorijos administracinių teisės pažeidimų bylų? Nors tokių klausimų ATPK nereguliuoja, tačiau, darbo autoriaus įsitikinimu, tais atvejais, kai administracinio teisės pažeidimo protokolas jau yra surašytas, bylą galėtų nutraukti tik ATPK įgaliota nagrinėti tam tikrą administracinio teisės pažeidimo bylą institucija ar jos pareigūnas.

Apibendrinant galima pasakyti, jog administracinio teisės pažeidimo bylos (protokolo ir kitos medžiagos) perdavimo nagrinėti tvarka atskirų institucijų vidaus teisės aktuose reglamentuojama iš esmės panašiai, tik kai kuriuose iš jų trūksta aiškumo bei detalumo, t. y. nenustatomi perdavimo nagrinėti terminai, perdavimo klausimus sprendžiantys pareigūnai ir pan. Tačiau pagrįsta teigti, jog ir šiam administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos etapui turi būti skiriamas pakankamas dėmesys, kadangi nuo jo nemaža dalimi priklauso administracinės atsakomybės taikymo proceso operatyvumas, teisėtumas bei efektyvumas.

¹⁵⁰ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005 m. liepos 25 d. įsakymas Nr. 5-V-462 „Dėl kelių eismo taisyklių administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo instrukcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 65-2544.

3. ADMINISTRACINIŲ TEISĖS PAŽEIDIMŲ BYLŲ IŠKĖLIMO IR TYRIMO STADIJOS REIKŠMĖ ADMINISTRACINIŲ TEISĖS PAŽEIDIMŲ BYLŲ TEISENAI

ATPK 248 straipsnyje yra įtvirtinti administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos uždaviniai: laiku, visapusiškai, pilnutinai ir objektyviai išaiškinti kiekvienos bylos aplinkybes, išspręsti ją tiksliai pagal įstatymus, užtikrinti priimto nutarimo įvykdymą, taip pat išaiškinti priežastis ir sąlygas, padedančias padaryti administracinius teisės pažeidimus, užkirsti kelią teisės pažeidimams, auklėti piliečius, kad jie laikytųsi įstatymų, stiprintų teisėtumą. Kaip pažymi Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo nutartyse, „administracinė nuobauda yra atsakomybės priemonė, kuri skiriama administracinį teisės pažeidimą padariusiems asmenims nubausti bei siekiant auklėti, kad jie laikytųsi įstatymų, gerbtų bendro gyvenimo taisykles, taip pat kad tiek pats teisės pažeidėjas, tiek ir kiti asmenys nepadarytų naujų teisės pažeidimų. Taigi, administracine nuobauda siekiama ir nubaudimo, ir prevencinių tikslų¹⁵¹. Tai reiškia, jog administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos metu nustatomos priežastys ir sąlygos, kurios leidžia padaryti administracinius teisės pažeidimus.

Be to, galima teigti, jog ATPK 248 straipsnyje yra netiesiogiai įtvirtintos administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijos – administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimas, nagrinėjimas bei nutarimo vykdymas¹⁵².

Kaip jau minėta, pirmoji administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadija susideda iš keturių, tarpusavyje organiškai susijusių, etapų: bylos iškėlimo, faktinių aplinkybių nustatymo, tyrimo rezultatų procesinio įforminimo bei surinktos medžiagos perdavimo pagal žinybingumą. Visos šios administracinio teisės pažeidimo bylos iškėlimo ir tyrimo stadijos sudėtinės dalys yra vienodai svarbios bei reikšmingos, siekiant svarbiausių administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos uždavinių – operatyvaus, išsamaus, visapusiško ir objektyvaus administracinių teisės pažeidimų bylų aplinkybių išaiškinimo ir jų efektyvaus išsprendimo, tinkamai taikant įstatymus.

Pagal ATPK 7 str. 1 d., niekam negali būti taikoma poveikio priemonė už administracinį teisės pažeidimą kitaip, kaip įstatymų nustatytais pagrindais ir tvarka. Kiekvienas asmuo administracinę atsakomybę gali būti patrauktas tik įrodžius jo kaltę, remiantis įstatymų leidėjo nustatytų įrodymų visuma. Reikia pažymėti, jog tik tikslus, konkretus ir visapusiškas visų administracinio teisės pažeidimo aplinkybių aprašymas bei tinkamas veikos kvalifikavimas, garantuoja sėkmingą tolimesnį procesą ir kaltininko patraukimą atsakomybę. Todėl pagrįsta teigti, kad administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos efektyvumas iš esmės priklauso nuo procesinio įrodinėjimo kokybės, teisėtumo bei efektyvumo.

¹⁵¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartys administracinėse bylose Nr. N¹⁸-1406/2007, N⁹-1626/2006, N⁶-1199/2006.

¹⁵² Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005. P. 233.

Detaliau nesigilinant į įrodymų bei įrodinėjimo proceso teorinę pusę, kuri daugiau ar mažiau yra išnagrinėta teisės mokslininkų (D. Urbono, S. Šedbaro ir kt.) darbuose, ir remiantis teismų praktika, paanalizuotini atskiri įrodymus renkančių bei administracinių teisės pažeidimų protokolus surašančių institucijų (pareigūnų) nepakankamai kokybiško darbo atvejai, užkertantys kelią efektyviam bei operatyviam administracinės atsakomybės taikymo procesui.

Administracinių teisės pažeidimų bylose pareiga nustatyti teisiškai reikšmingas faktines aplinkybes (surinkti įrodymus) tenka institucijai (pareigūnui), kuri tiria ar nagrinėja administracinio teisės pažeidimo bylą. ATPK 259, 259¹, 260, 284, 286 straipsnių nuostatos įstatyme nurodytas institucijas (pareigūnus) įpareigoja visapusiškai, pilnai, objektyviai ištirti visas bylos aplinkybes ir traukiamo atsakomybės asmens kaltę pagrįsti neabejotiniais įrodymais, kadangi visos nepašalintos abejonės administracinio teisės pažeidimo byloje vertinamos administracinės atsakomybės traukiamo asmens naudai (*Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gegužės 27 d. nutarimas administracinėje byloje Nr. N¹²-934-05*). Baudžiamosios teisės principų laikymasis, o taip pat baudžiamųjų bylų nagrinėjimo taisyklių taikymas administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje yra grindžiamas teismų praktikoje deklaruojamu administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos ir baudžiamojo proceso panašumu¹⁵³. Todėl tais atvejais, kai asmeniui gali būti skiriama administracinė nuobauda, savo griežtumu prilygstanti kriminalinei bausmei, administracinės atsakomybės traukiamam asmeniui turi būti suteikiamos iš esmės tokios pačios teisės, kaip ir kaltinamajam baudžiamojoje byloje, taip pat ir teisė apklausti kaltinančius parodymus duodančius liudytojus ir taip bandyti įrodyti jų kaltinančių įrodymų nepatikimumą¹⁵⁴.

Vadovaujantis teismine praktika, įrodymus, jų rinkimą bei vertinimą reglamentuojančių procesinių teisės normų reikalavimų nesilaikymas yra esminis pažeidimas, kuriam esant priimtas procesinis sprendimas negali būti pripažintas pagrįstu ir teisėtu¹⁵⁵.

Praktikoje pasitaiko atvejų, kuomet institucija (pareigūnas) nutarimą administracinio teisės pažeidimo byloje priima tą pačią dieną, kurią yra surašomas pažeidimo protokolas. Akivaizdu, jog tinkamai neatlikus administracinio tyrimo, yra neįmanoma nustatyti ir visų, esminės reikšmės administracinio teisės pažeidimo bylai išnagrinėti turinčių aplinkybių, kas savaime lemia netikslumus protokole (nėra tiksliai bei aiškiai nurodoma, kokius teisės aktus pažeidė traukiamas administracinės atsakomybės asmuo ir pan.), o kartu ir asmens teisės žinoti, kuo yra kaltinamas, bei teisės į nešališką teismą, pažeidimus¹⁵⁶.

¹⁵³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 2 (12), 2007 metų gegužė – rugpjūtis. Vilnius, 2007. P. 56-61; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 3 (13), 2007 metų rugsėjis – gruodis. Vilnius, 2008. P. 113-122.

¹⁵⁴ Administracinių teismų praktika Nr. 4. Vilnius, 2004. P. 64-67.

¹⁵⁵ Administracinių teismų praktika Nr. 2. P. 292-293.

¹⁵⁶ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2009 m. spalio 1 d. nutartis ATP byloje Nr. II-1335-473/2009 *Civilinės aviacijos administracija v. J.M.*

Reikia pažymėti, jog institucijų (pareigūnų), turinčių įgaliojimus tirti administracinių teisės pažeidimų bylas, praktikoje gana dažnai nesilaikoma ir reikalavimo pašalinti visas abejones ir neaiškumus, asmenį traukiant administracinę atsakomybę. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2009 m. rugpjūčio 21 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵ – 2322/2009 pažymėjo, jog „kadangi pareigūnų tikrinimo ir atliktos medicininės apžiūros bei kraujo tyrimo rezultatai, nustatyti skirtingu laiku, visiškai skiriasi, šioje administracinėje byloje esminę reikšmę įgauna visapusiškas bylai reikšmingų įrodymų surinkimas ir prieštaravimų tarp jų pašalinimas. Tačiau pirmosios instancijos teismas pakankamo dėmesio tam neskyrė. <...> Atsižvelgiant į tai, darytina išvada, jog byloje turi būti imamasi priemonių kilusioms abejonėms išsklaidyti, t. y. kyla būtinybė rinkti papildomus įrodymus ir spręsti dėl atitinkamos ekspertizės atlikimo ar specialisto pasitelkimo. <...> Teisėjų kolegija taip pat pažymi, kad nors administracinių teisės pažeidimų teisenoje visos abejonės vertinamos administracinę atsakomybę traukiamo asmens naudai, tačiau šio principo taikymas galimas tik po to, kai išnaudojamos visos galimybės minėtas abejones pašalinti (2009 m. sausio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N62-156/2009)“.

Administracinė nuobauda gali būti skiriama tik asmens veikoje nustačius ATPK numatyto administracinio teisės pažeidimo sudėtį (LR ATPK 9, 250 str.), t. y. išsiaiškinus, ar buvo padaryta neteisėta veika, ir ar ji yra administracinis teisės pažeidimas, kadangi priimant nutarimą skirti asmeniui administracinę nuobaudą negali kilti abejonių dėl pažeidimo fakto ir pažeidimą padariusio asmens kaltės. Nutarimas skirti asmeniui administracinę nuobaudą turi būti tinkamai motyvuotas bei pagrįstas nustatytomis faktinėmis bylos aplinkybėmis.

Asmens veika pripažįstama administraciniu teisės pažeidimu, numatytu ATPK ypatingoje dalyje, kai įrodomas pažeidimo subjektas, subjektyvioji pusė, objektas, objektyvioji pusė (keturi tarpusavy neatsiejamai susiję administracinio teisės pažeidimo sudėties elementai), taip pat nustatomos atsakomybę lengvinančios ir sunkinančios aplinkybės, ar buvo padarytas turtinis nuostolis, išsiaiškinamos kitos aplinkybės, turinčios reikšmės bylai teisingai išspręsti, o taip pat pažeidimą padariusio asmens atsakomybės pobūdžiui nustatyti, t. y. šių aplinkybių išaiškinimas yra pagrindas teisingai įvertinti asmens padarytą teisės pažeidimą.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje nurodoma: „teismas, nustatęs, kad protokolas yra surašytas netinkamai - nenurodyti esminiai <...> administracinio teisės pažeidimo, sudėties požymiai, yra kitų esminių protokolo ar bylos medžiagos trūkumų, kliudančių bylą nagrinėti teisme, turėtų grąžinti bylą protokolą surašiusiai institucijai administracinio teisės pažeidimo protokolui patikslinti arba papildomai tirti priklausomai nuo bylos aplinkybių“ (Administracinių teismų praktika Nr. 7, 258 p.).

Taigi, surašant administracinio teisės pažeidimo protokolą, svarbu tiksliai ir konkrečiai nurodyti, kokius neteisėtus veiksmus atliko administracinę atsakomybę patrauktas asmuo, taip

pat informaciją apie pažeidimo laiką, vietą, būdą ir kitas aplinkybes, kad būtų galima konstatuoti administracinio teisės pažeidimo padarymo faktą¹⁵⁷. Priešingu atveju, t. y. kai iš protokolo bei kitos medžiagos negalima nustatyti administracinio teisės pažeidimo įvykio ir sudėties, remiantis ATPK 250 straipsniu, bylos yra nutraukiamos. Taigi, kiekvienoje administracinio teisės pažeidimo byloje būtina nustatyti pažeidimo padarymo faktą, asmens kaltę ir kitas bylai reikšmingas aplinkybes, kadangi tik išsiaiškinus visus įrodinėjimo dalyko elementus galima tikėtis, kad tinkamai bus įgyvendinti teisenos uždaviniai. To nepadarius, nėra apibrėžiamos administracinio teisės pažeidimo bylos nagrinėjimo ribos, o iš traukiamo administracinės atsakomybės asmens yra atimama teisė gintis nuo pareikšto kaltinimo, teikti įrodymus, pareikšti prašymus ir naudotis kitomis teisėmis ir pareigomis, numatytomis ATPK 272 str.

Be to, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ne kartą yra pažymėjęs, kad administracinio teisės pažeidimo protokolo turinio būtini elementai yra įtvirtinti ATPK 260 str. 1 d., pagal kurią, be kitų duomenų, „<...> administracinio teisės pažeidimo protokole turi būti nurodyta administracinio teisės pažeidimo vieta, laikas ir esmė, šio kodekso straipsnis, straipsnio dalis ar kitas, numatantis atsakomybę už šį pažeidimą teisės aktas, kurio reikalavimus pažeidė asmuo. Administracinio teisės pažeidimo esmė ATPK 260 straipsnio 1 dalies taikymo prasme laikytina administracinio teisės pažeidimo sudėties objektyviųjų požymių visuma“¹⁵⁸.

Pastebėtina, jog neretai administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėjantys pirmosios instancijos teismai, minėtą Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje suformuluotą reikalavimą vertina itin formaliai, kas iš esmės apsunkina efektyvų bei operatyvų administracinės atsakomybės taikymą, įstatymų nuostatas pažeidusiems asmenims. Tai ypač pasakytina apie administracinius teisės pažeidimus nelegalaus darbo, darbo užmokesčio apskaičiavimo ir mokėjimo tvarkos srityse. Dažnai būna taip, jog, pavyzdžiui, darbo užmokestį „vokeliuose“ tam tikrą laikotarpį gavę asmenys, kompetentingoms institucijoms (pareigūnams) negali nurodyti, kuriomis tiksliai dienomis ir kokio dydžio sumos jiems buvo išmokėtos. Dėl šios priežasties Valstybinės mokesčių inspekcijos pareigūnai, surašydami administracinių teisės pažeidimų protokolus, negali nustatyti konkretaus administracinio teisės pažeidimo padarymo laiko, tokiu būdu pažeisdami ATPK 260 straipsnio reikalavimus, dėl ko bylą nagrinėjantis teismas, konstatuoja administracinio teisės pažeidimo įvykio bei sudėties nebuvimą, ir pagal ATPK 250 str. 1 d. administracinio teisės pažeidimo bylos teiseną nutraukia. Tačiau tokiais atvejais, kuomet byloje nustatytų įrodymų visuma akivaizdžiai liudija esant administracinio teisės pažeidimo sudėtį, ir

¹⁵⁷ Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Производство по делам об административных правонарушениях. Москва: Знание, 1989.

¹⁵⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. rugsėjo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-822-585/2008 E. S. v. Valstybinė lošimų priežiūros komisija.

leidžia nustatyti pažeidimo padarymo laiką, toks protokolo pildymo pažeidimas, darbo autoriaus nuomone, nelaikytinas esminiu, darančiu protokolą savaime neteisėtu bei nepagrįstu

Pastebėtina ir tai, kad tiriant administracinių teisės pažeidimų bylas, asmens, padariusio administracinę teisės pažeidimą, kaltės nustatymui neskiriama pakankamai dėmesio, apsiribojant pažeidimo fakto nustatymu, t. y. nesiekama išsiaiškinti asmenį teisinančias ar kaltinančias aplinkybes, tokiu būdu pažeidžiant elementarius teisenos principus. Taip yra galbūt todėl, kad administraciniai teisės pažeidimai dažnai yra akivaizdūs, o juos padarę asmenys jų neneigia.

ATPK 142 straipsnis numato administracinę atsakomybę už važiavimą be bilieta arba važiavimą įsigijus bilietą su nuolaida, tačiau nepateikus reikiamų dokumentų, patvirtinančių teisę į transporto lengvatą. Neretai kontrolieriai (pareigūnai), taikydami šį ATPK straipsnį, nuobaudas asmenims paskiria tiesiog konstatavę administracinio teisės pažeidimo faktą (neturėjimas dokumentų, patvirtinančių teisę į transporto lengvatą, kontrolės metu nepateikimas bilieta), nesiaiškindami jokių faktinių aplinkybių ir nenustatinėdami asmens kaltės. Taigi, asmuo gana dažnai tokiais atvejais atsako be kaltės, ir tokių administracinių bylų yra ne viena¹⁵⁹. Tačiau neįrodžius asmens kaltės ir nenustačius kaltės formos administracinė atsakomybė apskritai negali kilti. Administracinės atsakomybės taikymas nenustačius asmens kaltės – šiurkštus teisėtumo principo, kurio įgyvendinimas garantuoja administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos dalyvių teisių ir teisėtų interesų apsaugą, pažeidimas.

Kaip minėta, pagal ATPK įrodymais yra laikomi visi faktiniai duomenys, esantys įstatymo nurodytuose šaltiniuose. Viena iš svarbiausių įrodymų savybių yra leistinumumas. Teisės mokslas ir teismų praktika pripažįsta, kad tam tikri duomenys laikomi teisėtais gautais, jeigu juos renkant bei fiksuojant nebuvo pažeistos žmogaus teisės, proceso principai, nebuvo panaudota neleistina prievarta, atlikti veiksmai ir jų rezultatai buvo tinkamai užfiksuoti, taip pat jei valdžios institucijų (pareigūnų) veiksmai atlikti laikantis tiems veiksams atlikti numatytų pagrindinių taisyklių, duomenys gauti iš teisėtų ir tinkamų šaltinių¹⁶⁰. Kitaip tariant, administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje įrodymais pripažįstami tik iš įstatymo nurodytų šaltinių ir nustatytomis įrodinėjimo priemonėmis gauti duomenys. Be to, būtina laikytis visų procesinės formos reikalavimų, garantuojančių informacijos tikrumą ir fiksavimo visapusiškumą. Tai reiškia, kad tik įstatymo nustatyta procesine tvarka surinkta, ištirta ir įvertinta informacija gali būti laikoma įrodymu (pvz., jei pažeidžiama liudytojų parodymų gavimo tvarka, tokia informacijos nelaikytina įrodymu).

¹⁵⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gruodžio 19 d. nutarimas administracinėje byloje Nr. N-575-1001/2008 *SĮ „Susisiekimo paslaugos“ v. M.D.*; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. kovo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-3-610-07 *SĮ „Susisiekimo paslaugos“ v. L.R.*

¹⁶⁰ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2009 m. gegužės 8 d. nutarimas administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. II-657-764/2009 *A.I. v. Vilniaus apskrities VPK Kelių policijos valdybos Kelių patrulių rinktinė.*

Tačiau praktikoje neretai pasitaiko įrodymų leistinumo reikalavimo pažeidimo atveju, dėl ko asmenims paskirtosios administracinio poveikio priemonės naikinamos, o bylos nutraukiamos.

2009 m. vasario 21 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartyje administracinėje byloje Nr. N-756-36/2009 buvo konstatuota: „Tačiau, kaip matyti iš bylos duomenų, R. M. administracinį teisės pažeidimą <...> fiksavę pareigūnai E. S. ir D. G. dar nebuvo apmokyti dirbti su greičio matavimo prietaisu „Berkut“ R, įskaitos išsilaiškė nebuvo. Tokiu būdu, šiuo prietaisu užfiksuoti duomenys negali būti pripažinti surinktais teisėtai. Nesant įrodymų, kad pareigūnai mokėjo tinkamai juo naudotis, kelia abejonių ir prietaisu užfiksuotų duomenų tikslumas. Konstatavus, kad pagrindinis įrodymas administracinio teisės pažeidimo byloje gautas nesilaikant teisės aktų reikalavimų, šiuo atveju – pažeidžiant Policijos patrulių veiklos instrukcijos 9.4 punkto nuostatas, o kitų įrodymų, galinčių neabejotinai patvirtinti R. M. kaltę padarius ATPK 124 straipsnio 4 dalyje numatytą pažeidimą, nėra, <...>, administracinio teisės pažeidimo bylos teiseną R. M. atžvilgiu nutrauktina ATPK 250 straipsnio 1 punkto pagrindu“.

Pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką, įrodinėjant KET pažeidimo ir leistino greičio viršijimo faktą, techninių greičio matavimo priemonių parodymai yra viena pagrindinių įrodinėjimo priemonių. Tačiau, kaip rodo praktika, tarp atsakomybėn traukiamų asmenų bei policijos pareigūnų neretai kyla ginčai dėl šių matavimo prietaisų panaudojimo teisėtumo. Rusijos Federacijos ATPK 26.8 str. yra įtvirtinta savarankiška įrodymų rūšis – specialių technikos priemonių rodmenys¹⁶¹. Šiame straipsnyje numatyta, jog pagrindinis reikalavimas, keliamas tokioms matavimo priemonėms, yra kompetentingos valstybinės institucijos išduodamas metrologinės patikros sertifikatas. Tokiu būdu užkertamas kelias kilti teisiniams ginčams dėl matavimo priemonės atitikimo jai keliamiems techniniams reikalavimams, o kartu ir abejonėms dėl šiuo prietaisu užfiksuotų duomenų tikslumo bei teisėtumo. Taigi, atsižvelgiant į tai, jog nemaža dalis administracinių teisės pažeidimų bylų iškeliami būtent dėl KET pažeidimų, o taip pat į tai, jog vadovaujantis ATPK 256 str. 2 d. neaišku, kokioms įrodinėjimo priemonėms priskirtini specialių matavimo prietaisų (greičio (stacionarių ir mobilių), garso, automobilio stiklų skaidrumo) parodymai, Lietuvos ATPK būtų tikslinga įtvirtinti iš esmės analogišką minėtajai Rusijos Federacijos ATPK teisės normai, nuostata, reglamentuojančią specialių technikos priemonių administracinių teisės pažeidimų bylų teisejoje naudojimo tvarką.

Kaip jau minėta, įrodinėjant svarbi ir gautos informacijos kilmė bei galimybė ją patikrinti. Paminėtinas pavyzdys, kuomet šio reikalavimo nėra paisoma. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. spalio 17 d. nutartyje administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. II-1285-764/2008 nustatyta, kad administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną buvo pradėta anoniminio pranešimo telefonu pagrindu, t. y. vada pradėti administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimą tapo

¹⁶¹ Чижевский В.С. Комментарий Кодекса административных правонарушений Русский. Москва, 2007.С. 982.

neprisistačiusio asmens pranešimas apie veiksmus (važinėjimas su visais tamsintais automobilio stiklais ir periodiškai, kai yra sudėtingos eismo sąlygos, įjungimas mėlynos spalvos švyturėlių bei garso signalizacijos), turinčius administracinio teisės pažeidimo sudėties požymių. Be to, šioje administracinio teisės pažeidimo byloje Vilniaus miesto vyriausiojo policijos komisariato Viešosios policijos Eismo priežiūros tarnybos Kelių patrulių rinktinės kuopos vado komisaro inspektoriaus nutarimu, asmeniui buvo paskirta administracinė nuobauda – 150 Lt dydžio pinigine bauda su specialiais garso ir šviesos prietaisų konfiskavimu, kuri Vilniaus apygardos administracinis teismas pripažino teisėtu ir pagrįstu.

Manychiau, tokia praktika yra netinkama bei keistina, kadangi administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje įrodymai gali būti tik teisėtais būdais gauti duomenys. Šis procesinės teisės principas kyla iš ATPK 256 str. 1 d., kuri įpareigoja pareigūnus laikytis įstatymų nustatant, ar yra padarytas administracinis teisės pažeidimas. Be to, dar kartą akcentuotina, jog administracinė atsakomybė traukiamam asmeniui turi būti garantuojamos teisės, kurias Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – Konvencija) 6 str. numato kaltinamajam. Laikantis Konvencijos nuostatų, pirmosios instancijos teisme paprastai yra būtina apklausti administracinė atsakomybė traukiamam asmeniui nenaudingus parodymus duodančius asmenis, sudaryti sąlygas administracinė atsakomybė traukiamam asmeniui šioms liudytojams užduoti klausimus. Nagrinėjamu atveju, akivaizdus ir paminėtų Konvencijos nuostatų pažeidimas, kadangi kaltinančius duomenis pateikęs asmuo, šiuo atveju, apskritai nebuvo nustatytas.

Paminėtina ir tai, jog administracinių teisės pažeidimų bylas tiriančios institucijos (pareigūnai), skirdamos administracines nuobaudas, dažnai neatsižvelgia į aplinkybes, svarbias administracinės atsakomybės individualizavimui, t. y. administracinė atsakomybė traukiamo asmens turtinę, socialinę padėtį, amžių ir kitas, kas lemia netinkamą administracinės nuobaudos parinkimą¹⁶².

Kadangi administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimas iš tiesų apima platų ratą įvairių procesinių veiksmų, skirtų nustatyti pažeidimo aplinkybes, jas užfiksuoti bei tinkamai kvalifikuoti, šiame skyriuje aptarta tik labai nedidelė dalis praktinėje institucijų (pareigūnų) veikloje pasitaikančių procesinių klaidų (pažeidimų). Mano nuomone, šie pažeidimai, padaryti dėl pareigūnų kompetencijos, motyvacijos ar asmeninės atsakomybės stokos, pažeidėjams leidžia išvengti administracinės atsakomybės, o taip pat užkerta kelią administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos uždavinių įgyvendinimui. Todėl labai svarbu skirti pakankamą dėmesį įrodymų nustatymo bei jų tinkamo procesinio įforminimo tobulinimui atskirose institucijose ir išmokyti vengti šių klaidų. Tik tokiu būdu administracinės atsakomybės taikymas taps paprastesnis bei

¹⁶² Vilniaus apygardos administracinio teismo 2009 m. spalio 19 d. nutartis ATP byloje Nr. II-1453-580/2009 *Vilniaus apskrities VPK Vilniaus rajono policijos komisariatas v. V.N.*

operatyvesnis, kadangi įrodinėjimo procesą reglamentuojančių teisės normų laikymasis renkant, fiksuojant, tiriant ir vertinant įrodymus administracinio teisės pažeidimo byloje leis užtikrinti proceso dalyvių teisių ir teisėtų interesų apsaugą bei sudarys sąlygas efektyviam procesui.

Reikia pastebėti, kad administracinės atsakomybės taikymo proceso reglamentavimo trūkumai, taip pat apsunkina administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos operatyvumą bei efektyvumą, o atskirais atvejais dėl šios priežasties yra pažeidžiami bendrieji teisenos principai.

Pagal ATPK 259 str. 2 d. administracinio teisės pažeidimo protokolą už melagingų parodymų, specialisto paaiškinimų, ekspertizės išvadų teikimą, vengimą ar atsisakymą duoti parodymus, melagingą vertimą arba „*kitokios apgavystės padarymą administracinio teisės pažeidimo byloje*“ (ATPK 187² str.) surašo institucija ar pareigūnas, *nagrinėjantys* administracinio teisės pažeidimo bylą, kurioje padarytas šis pažeidimas. Kaip matyti, institucijoms (pareigūnams), kuriems įstatymų pavesta *tirti* administracinių teisės pažeidimų bylas, tokia teisė nėra suteikta. Manytina, jog toks teisinis reguliavimas yra ydingas ir keistinas. Administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimo stadijoje yra atliekami procesiniai veiksmai, kuriais siekiama nustatyti visas reikšmingas bylos aplinkybes, t. y. yra skiriamos ekspertizės, kreipiamasi į specialistus, apklausinėjami liudytojai, iš nukentėjusiojo bei administracinę atsakomybę traukiamo asmens imami paaiškinimai, todėl neretai susiduriama su netinkamu administracinio proceso dalyvių procesinių pareigų vykdymu - ATPK 187² str. numatytais veikomis. Tarkime, policijos pareigūnai pakankamai dažnai susiduria su atvejais, kuomet pažeidėjai (dažniausiai sistemingai vykdantys smulkias vagystes), prisistato svetimu vardu ir pavarde, arba asmens sveikatos priežiūros įstaigos vadovas į komandiruotę vyksta būtent tomis dienomis, kuriomis Valstybinės medicininio audito inspekcijos pareigūnai rengiasi atvykti į šią įstaigą atlikti patikrinimo/kontrolės, prieš tai raštu įpareigoję šią sveikatos priežiūros įstaigą užtikrinti netrukdomą patikrinimo/kontrolės atlikimą. Todėl siekiant išvengti panašių situacijų, ATPK 259 str. 2 d. siūlytina keisti, suteikiant teisę institucijoms (pareigūnams), *iškeliančioms bei tiriančioms* administracinių teisės pažeidimų bylas, surašinėti protokolus dėl ATPK 187² straipsnyje numatytų veikų. Tai, autoriaus nuomone, padėtų užtikrinti administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimo metu gaunamų žinių apie administracinio teisės pažeidimo bylos aplinkybes teisingumą, o kartu leistų efektyviau įgyvendinti administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos uždavinius, t. y. taptų papildomu administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos efektyvumo saugikliu.

ATPK 252 str. teigiama, jog „administracinio teisės pažeidimo byla nagrinėjama vadovaujantis visų piliečių lygybe prieš įstatymą ir nagrinėjantį bylą organą (pareigūną) nepriklausomai nuo kilmės, socialinės ir turtinės padėties, rasinio ir nacionalinio priklausomumo, lyties, išsilavinimo, kalbos, santykio su religija, užsiėmimo rūšies ir pobūdžio, gyvenamosios

vietos ir kitų aplinkybių“. Paminėtos teisės normos analizė leidžia pagrįstai teigti, jog šis administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos principas taikytinas tik administracinio teisės pažeidimo bylos nagrinėjimo metu. Tačiau lygiateisiškumo principo nesilaikymas atliekant administracinį tyrimą neabejotinai pažeistų proceso dalyvių teises ir teisėtus interesus jau pačioje pirmoje teisenos stadijoje, o kartu būtų užkirstas kelias teisėtam bei objektyviam administracinės atsakomybės taikymo procesui.

Atkreiptinas dėmesys, jog tiek civiliniame, tiek baudžiamajame procese yra detaliam reglamentuojamas nušalinimo institutas, kuris yra viena svarbiausių teisinių garantijų proceso dalyviams, siekiant apginti savo teises, o taip pat yra neatsiejamai susijęs su minėtu lygiateisiškumo principo realizavimu. Akivaizdu, kad tokiais atvejais, kai įrodinėjimas byloje yra neobjektyvus, tendencingas ir vyksta pažeidžiant nustatytas įrodinėjimo procesines taisykles, proceso dalyviams turėtų būti suteikta teisė reikalauti nušalinti pareigūnus ir taip užtikrinti objektyvų bei teisingą procesą. Tačiau ATPK nereglamentuoja nei nušalinimo pagrindų, nei nušalinimo sprendimo priėmimo tvarkos. Todėl pagal Lietuvos vyriausiojo teismo praktiką, „<...> konstatuotina teisinio reguliavimo spraga, kuri užpildytina įstatymų analogijos pagalba. Kadangi tiek administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje, tiek baudžiamajame procese sprendžiama dėl asmens pripažinimo kaltu padarius neteisėtą veiką, pagal analogiją taikytinos <...> nušalinimą baudžiamajame procese reglamentuojančios Baudžiamojo kodekso <...> 57 - 61 straipsnių normos“¹⁶³.

Tačiau, darbo autoriaus nuomone, nepaisant įstatymo analogijos taikymo galimybės, bei atsižvelgiant į administracinės atsakomybės proceso savitumą, įstatymų leidėjas ATPK turėtų aiškiai nustatyti, kurie proceso dalyviai, kokiais pagrindais ir kokiems subjektams turi teisę pareikšti nušalinimą, kokiais atvejais šie subjektai privalo nušalinti patys, taip pat derėtų nustatyti nusišalinimo ar nušalinimo klausimų sprendimo procesines taisykles.

Pagal ATPK 253 str. 1 d., administracinių teisės pažeidimų bylų procesas vyksta lietuvių kalba. Tačiau to paties straipsnio 3 dalyje yra įtvirtinta prieštaringa teisės norma, teigianti, kad administracinio teisės pažeidimo protokolą turinčio teisę surašyti pareigūno arba administracinio teisės pažeidimo bylą nagrinėjančio subjekto sprendimu, prie bylos gali būti pridėti ne lietuvių kalba surašyti dokumentai. Tačiau, nagrinėjant bylą, jeigu prireikia, turi būti užtikrintas dokumentų vertimas į lietuvių kalbą. Taigi, išeitu, jog administracinio teisės pažeidimo bylą tiriančio ar nagrinėjančio subjekto sprendimu, gali būti laisvai pažeidinėjamas valstybinės kalbos principo reikalavimas, kadangi įstatymas tokio sprendimo priėmimo nesieja su jokiais ypatingomis aplinkybėmis ar sąlygomis, o taip pat nenumato jokių kriterijų, pagrindžiančių šio

¹⁶³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 3 (13), 2007 metų rugsėjis – gruodis. Vilnius, 2008. P. 112-122.

sprendimo priėmimo būtinumą. Tokiu teisiniu reguliavimu administracinę atsakomybę taikantiems subjektams yra sukuriamos labai palankios sąlygos piktnaudžiauti įstatymo nustatytais teisėmis.

Be to, atkreiptinas dėmesys taip pat ir į tai, kad pagal ATPK, tokių dokumentų vertimas į lietuvių kalbą turi būti užtikrintas *nagrinėjant* bylą. Taigi, išėitų, jog, pavyzdžiui, administracinė atsakomybėn traukiamas asmuo ar nukentėjusysis, kuriems ATPK numato teisę susipažinti su bylos medžiaga (ATPK 272, 273 str.), nemokantys kalbos, kuria surašyti procesiniai dokumentai, administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimo stadijoje šios savo teisės realizuoti negalėtų. Akivaizdu, jog toks teisinis reguliavimas yra ydingas, todėl keistinas.

Pastebėtina, kad tokių prieštaringo bei neišsamaus teisinio reglamentavimo pavyzdžių, šiandien galiojančiame ATPK galima aptikti ir daugiau, tačiau dėl ribotos darbo apimties, buvo aptarta tik keletas.

Apibendrinant tai, kas išdėstyta aukščiau, galima pasakyti, kad administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimas susideda iš įvairių procesinių veiksmų, skirtų nustatyti pažeidimo aplinkybes, jas užfiksuoti ir tinkamai kvalifikuoti. Nors pagal ATPK teisė rinkti įrodymus yra suteikta taip pat ir administracinio teisės pažeidimo bylą nagrinėjančiam subjektui (ATPK 256 str. 3 d.), tačiau daugiausia įrodymų, reikšmingų bylai aplinkybių ir žinių nustato bei įformina būtent bylas tiriančios institucijos (jų pareigūnai). Tai reiškia, kad įrodymai dažniausiai renkami atliekant administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimą, o bylos nagrinėjimo stadijai labiau būdingas įrodymų tyrimas ir vertinimas¹⁶⁴.

Tais atvejais, kai tinkamai nesurenkami reikalingi įrodymai, arba tai padaroma pažeidžiant įstatymų nustatytus reikalavimus, ir administracinio teisės pažeidimo byla yra perduodama nagrinėti teismui ar kitam įgaliotam subjektui, yra apsunkinamas bei užsitęsia tokios bylos nagrinėjimas, tiesos nustatymas byloje, sudaromos sąlygos proceso dalyvių teisių ir teisėtų interesų, o taip pat bendrųjų administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos principų pažeidimui. Būtent dėl šios priežasties, administracinio teisės pažeidimo bylą tiriančiai bei protokolą surašančiai institucijai (pareigūnui) kyla pareiga pateikti tokią medžiagą, kad nagrinėjančiam subjektui nekiltų sunkumų konstatuoti administracinio teisės pažeidimo padarymo faktą bei nustatyti su juo susijusias aplinkybes, t. y. ar buvo padarytas administracinis teisės pažeidimas, ar protokole nurodytas pažeidėju asmuo kaltas jo padarymu, ar jis trauktinas administracinėn atsakomybėn, ar yra atsakomybę lengvinančių ar sunkinančių aplinkybių, ar padarytas turinis nuostolis, taip pat išaiškinti kitas aplinkybes, turinčias reikšmės bylai teisingai išspręsti.

Pabrėžtina, jog asmens teisė žinoti, kuo jis yra kaltinamas, bei teisė į nešališką teismą yra itin svarbios procesinės teisės, kurias teismai, o taip pat institucijos, surašančios administracinio

¹⁶⁴ Urbonas D. Įrodinėjimo administracinių teisės pažeidimų bylose problemos. Jurisprudencija, 2003. T. 41(33). P. 135.

teisės pažeidimo protokolus, privalo užtikrinti administracinę atsakomybę traukiamiems asmenims. Viena svarbiausių šių asmens procesinių teisių garantijų - tinkamai surašytas administracinio teisės pažeidimo protokolas, kuriame aiškiai bei tiksliai nurodoma, kokius teisės aktus pažeidė asmuo, traukiamas administracinę atsakomybę, ir pan., o taip pat sudaromos galimybės asmeniui gintis nuo pareikšto kaltinimo. Taigi, protokolo surašymo kokybė yra neatsiejamai susijusi su administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimo efektyvumu, teisėtumu bei operatyvumu, kadangi protokolas lemia administracinio teisės pažeidimo bylos baigtį¹⁶⁵. Tokiu būdu, procesinis įrodinėjimas nuosekliai pereina iš vienos teisenos stadijos į kitą, o protokolas tampa svarbiausiu procesiniu dokumentu, apie kurį sukasi visa administracinio teisės pažeidimo bylos medžiaga.

Administracinio teisės pažeidimo bylos iškėlimo ir tyrimo stadijos svarbą bei reikšmę atskleidžia ir tai, jog ATPK 1 straipsnyje įtvirtinti Lietuvos Respublikos įstatymų dėl administracinių teisės pažeidimų uždaviniai (saugoti piliečių teises bei laisves, nustatytą valdymo tvarką, stiprinti teisėtumą, Konstitucijoje įtvirtintą teisinės valstybės principą) gali būti pasiekiami tik tinkamai, visapusiškai, objektyviai ir išsamiai nustatant visas bylai reikšmingas aplinkybes, jas tinkamai įvertinant, pažeidėjo veiką tiksliai kvalifikuojant ir, laikantis įstatymo, paskiriant nuobaudą, kurią įstatymo leidėjas numatė už konkretų teisės pažeidimą¹⁶⁶. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) savo nutarimuose ne kartą yra konstatavęs, kad Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų reikalavimų, suponuoja ir tai, kad <...> visos valstybės valdžią įgyvendinančios ir kitos valstybės ir savivaldybių institucijos, visi pareigūnai turi veikti remdamiesi teise, paklusdami Konstitucijai ir teisei; konstitucinis teisinės valstybės principas reikalauja, kad jurisdikcinės ir kitos teisės taikymo institucijos siektų nustatyti objektyvią tiesą ir sprendimus priimtų tik teisės pagrindu (2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. sausio 16 d. Konstitucinio Teismo nutarimai).

Be to, tinkamas bylai reikšmingų faktinių aplinkybių nustatymas bei užfiksavimas prisideda taip pat ir prie teisėtumo bei objektyvumo principų administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos metu įgyvendinimo, kadangi sprendimas administracinio teisės pažeidimo byloje (LR ATPK 287 str.) negali remtis nepakankamais įrodymais ar prielaidomis. „Teisėtumo principas įpareigoja įstatymu įgaliotas institucijas, jų pareigūnus išaiškinti kiekvieną administracinę teisės pažeidimą, jį padariusį asmenį nubausti pagal įstatymą ir nepatraukti atsakomybę nė vieno nekalto asmens. Objektyvumo principas reikalauja, kad bylą tirianti ir nagrinėjanti institucija

¹⁶⁵ Abramavičius A., Mikelėnas V. Įmonių vadovų teisinė atsakomybė. Vilnius, 1999. P.31.

¹⁶⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-3-898-07 *S.P. v. Klaipėdos m. VPK Viešosios policijos Eismo priežiūros tarnyba*.

(pareigūnas) pilnai, visapusiškai išaiškintų visas bylos aplinkybes, tai yra tiek kaltinančias, tiek teisinančias asmenį, surinktų ir nešališkai įvertintų visus įrodymus“¹⁶⁷.

Apibendrinant tai, kas aptarta aukščiau, būtina paminėti, jog ATPK nustatyto reguliavimo trūkumai, įrodymų nustatymo bei užfiksavimo proceso tvarkos klaidos, nepaisant to, kad viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) atliekamų tyrimų/patikrinimų tvarka yra pakankamai detalai reglamentuota šių institucijų vidaus teisės aktuose, manyčiau, ženkliai mažina įrodinėjimo administracinių teisės pažeidimų bylose efektyvumą, sukuria prielaidas įrodinėjimo procese dalyvaujančių asmenų teisių ir teisėtų interesų pažeidimams, o taip pat užkerta kelią objektyviam, teisėtam bei operatyviam administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos tikslų ir uždavinių realizavimui. Tai patvirtina ir aukščiau aptarta teismų praktika, liudijanti, kad dėl įvairiausių procesinių pažeidimų, yra naikinami administracinių teisės pažeidimų bylose priimti nutarimai, bylos nutraukiamos, o pažeidėjai neretai išvengia atsakomybės. Dėl šios priežasties, administracinių teisės pažeidimų bylų tyrimo stadija, kuri dėl aukščiau aptartų aplinkybių, laikytina svarbiausia ir pagrindine administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos dalimi, turinčia lemiamą reikšmę visam administracinės atsakomybės taikymo procesui, reglamentuotina detaliau ir išsamiau.

¹⁶⁷ Vilniaus apygardos administracinis teismas ATP byla Nr. II-1285-764/2008 *R.M. v. Vilniaus m. VPK Viešosios policijos Eismo priežiūros tarnyba*.

IŠVADOS

Galima teigti, kad atliktas mokslinis tyrimas tik patvirtina darbo pradžioje iškeltą hipotezę apie tai, jog nepakankamas administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos teisinis reglamentavimas užkerta kelią šiai stadijai keliamų uždavinių, o taip pat bendrųjų pažeidimų bylų teisenos tikslų realizavimui.

Darbo uždavinių įgyvendinimą ir hipotezę pagrindžia šios išvados:

1. Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną yra specialiu įstatymu – ATPK – reglamentuota kompetentingų institucijų (ar jų pareigūnų) procesinė veikla, kurios metu yra sprendžiamos administracinių teisės pažeidimų bylos ir būtinais atvejais taikomos administracinės nuobaudos. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos esmę geriausiai atskleidžia šie teisenos „struktūriniai elementai“: 1) administracinės teisės pažeidimo bylos iškėlimo ir tyrimo stadija; 2) bylos nagrinėjimo stadija; 3) nutarimo administracinės teisės pažeidimo byloje apskundimo ir skundo nagrinėjimo stadija; ir 4) nutarimo administracinės teisės pažeidimo byloje vykdymo stadija.
2. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijų nuosekli ir tiksli kaita užtikrina konkrečios stadijos bei bendrųjų pažeidimų bylų teisenos tikslų realizavimą. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijoje atliekami procesiniai veiksmai, skirti nustatyti administracinio teisės pažeidimo aplinkybes, jas užfiksuoti ir tinkamai kvalifikuoti, lemia kitų teisenos stadijų kokybę, o taip pat ir administracinio teisės pažeidimo bylos baigtį.
3. Pirmosios ir svarbiausios administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadijos struktūrą sudaro poįstatyminiuose atskirų viešojo administravimo institucijų teisės aktuose išreikšti etapai: 1) bylos iškėlimo etapas; 2) faktinių bylos aplinkybių nustatymo etapas; 3) tyrimo rezultatų įforminimo etapas; 4) medžiagos perdavimo pagal žinybingumą etapas. Teisės aktų spragų ar atskiriems etapams būdingų procesinių veiksmų nekokybiškas atlikimas sukuria palankias sąlygas svarbiausių administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos principų pažeidimams, o kartu apsunkina administracinės atsakomybės taikymą.
4. Įvairūs administracinio teisės pažeidimo bylos iškėlimo ir tyrimo stadijos procesiniai pažeidimai, padaryti dėl teisinio reglamentavimo trūkumų, o taip pat dėl administracinę atsakomybę turinčių įgaliojimus taikyti pareigūnų profesinės kvalifikacijos, žinių, įgūdžių ar patirties stokos, užkerta kelią objektyviam, teisėtam bei operatyviam administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos tikslų ir uždavinių realizavimui.

PASIŪLYMAI

1. ATPK siūlytina įtvirtinti apibendrintą administracinės bylos pradėjimo procesinio įforminimo tvarką. Todėl ATPK papildytinas 249¹ str., nustatančiu, jog:

1.1. Administracinio teisės pažeidimo byla pradedama:

- a) institucijai (pareigūnui) gavus skundą, pareiškimą, pranešimą ar kitą informaciją apie teisės pažeidimą, galimai turintį administracinio teisės pažeidimo požymių;
- b) jei pareigūnas pats nustato administracinio teisės pažeidimo požymius ir surašo tarnybinį pranešimą.

Sprendimą pradėti administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimą priima įstaigos, įgaliotos taikyti administracinę atsakomybę, vadovas (jo įgaliotas asmuo) ant pranešimo, pareiškimo, skundo ar kito dokumento užrašydamas rezoliuciją. Kiekvienas administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimo pradžios atvejis registruojamas institucijos vidaus teisės aktų nustatyta tvarka.

Apie pradėtą administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimą pranešama skundą, pranešimą, pareiškimą padavusiam asmeniui.

2. ATPK 259 str. 2 d. papildytina nuostata, kad teisę surašyti protokolus dėl ATPK 187² str. numatytų veikų, turi taip pat ir institucijos (pareigūnai), iškeliančios ir tiriančios administracinių teisės pažeidimų bylas.

3. ATPK taip pat įtvirtintinos nuostatos, numatančios, kad:

3.1. protokolas, kita administracinio teisės pažeidimo bylos medžiaga dėl trūkumų gražinama, o papildyta ir pataisyta persiunčiama atgal ją nagrinėsiančiam subjektui, ne vėliau kaip per 3 dienas nuo atitinkamų aplinkybių atsiradimo momento;

3.2. pildyta ir pataisyta administracinio teisės pažeidimo bylos medžiaga turi būti ne vėliau kaip per 3 dienas nuo šios medžiagos gražinimo dienos. Kai dėl objektyvių priežasčių per nustatytą terminą medžiagos trūkumų ištaisyti neįmanoma, bylą tiriančio subjekto sprendimu, terminas pratęsiamas, tačiau ne ilgesniam kaip 3 dienų terminui.

4. ATPK 268 str. 5 d. reikia papildyti numatant, kad tais atvejais, kai asmens apžiūros, daiktų patikrinimo ar kiti administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos užtikrinimo priemonių veiksmai yra įforminami atskiru nuo protokolo dokumentu, turi būti rašomi du tokio dokumento egzemplioriai, iš kurių vienas nedelsiant įteiktinas asmeniui, traukiamam administracinėn atsakomybėn.

5. ATPK įtvirtintą būtinų protokolo rekvizitų sąrašą reikėtų išplėsti, įtraukiant kuo daugiau teisingam, operatyviam ir teisėtam bylos išnagrinėjimui reikšmingų aplinkybių, pavyzdžiui: lengvinančias bei sunkinančias aplinkybes, numatytas ATPK 31 ir 32 str., surinktų įrodymų, patvirtinančių esant pažeidimo įvykį ir sudėtį, detalių išvardijimą, duomenis apie

nukentėjusio patirtą turtinę žalą (žalos dydis, sugadinti/prarasti asmeniniai daiktai ar kitas turtas) ir pan.

6. Institucijų, turinčių įgaliojimus taikyti administracinę atsakomybę, vadovams, siūlytina tikslinti vidaus teisės aktų, reglamentuojančių tyrimų/patikrinimų atlikimo tvarką, nuostatas ir aiškiau bei detaliau nustatyti administracinio teisės pažeidimo bylos (protokolo ir kitos medžiagos) perdavimo nagrinėti kompetentingiems subjektams tvarką t.y. įtvirtinti perdavimo nagrinėti terminus, pareigūnus, tikrinančius tyrimo/patikrinimo metu sukauptos medžiagos kokybę ir sprendžiančius bylos perdavimo klausimus ir pan.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminiai teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija// Valstybės žinios, 1992. Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas// Valstybės žinios. 1985, Nr. 1-1.
3. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas// Valstybės žinios. 2002, Nr. 36-1340.
4. Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksas// Valstybės žinios. 2002, Nr. 37-1341.
5. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas// Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308.
6. Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 47-1548.
7. Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas// Valstybės žinios. 1996, Nr. [63-1479](#).
8. Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas// Valstybės žinios. 2004, Nr. [69-2382](#).
9. Lietuvos Respublikos finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 33-1250.
10. Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 30-856.
11. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 63-2243.
12. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas// Valstybės žinios. 2000, Nr. 90-2777.
13. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975.
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. balandžio 29 d. nutarimas Nr. 366 „Dėl ryšio konfidencialumo patikrinimų atlikimo taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2009, Nr. 53-2104.
15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. lapkričio 19 d. nutarimas Nr. 1182 „Dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos struktūrinės reformos, įgaliojimų suteikimo, Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos nuostatų patvirtinimo ir su tuo susijusių ir su tuo susijusių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų dalinio pakeitimo“// Valstybės žinios. 2008, Nr. 136-5319.
16. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2009 m. lapkričio 16 įsakymas Nr. V-941 „Dėl valstybinės medicininio audito inspekcijos prie Sveikatos apsaugos ministerijos nuostatų patvirtinimo“ // <http://www.vmai.w3.lt/index.php?396950066>.

17. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005 m. liepos 25 d. įsakymas „Dėl kelių eismo taisyklių administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo instrukcijos patvirtinimo“ Nr. 5-V-462// Valstybės žinios, Nr. 31-1095.
18. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2002 m. gruodžio 24 d. įsakymas Nr. 660 „Dėl policijos patrulių veiklos instrukcijos patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2003, Nr. [23-985](#).
19. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2009 m. birželio 2 d. įsakymas Nr. 5-V-384 „Dėl Viešosios policijos prevencijos padalinio pareigūno (inspektorius) tarnybinės veiklos patvirtinimo“// <http://www.policija.lt/index.php?id=2796&page=5>.
20. Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2004 m. birželio 23 d. įsakymas Nr. VA-128 „Dėl operatyvių patikrinimų atlikimo, jų rezultatų įforminimo ir tvirtinimo taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. [107-4025](#).
21. Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos direktoriaus 2009 m. gegužės 28 d. įsakymas Nr. IT-32(1.12) „Dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos vykdomų patikrinimų atlikimo taisyklių patvirtinimo“// Aktas neskelbiamas viešai.
22. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija //Valstybės žinios. 2000. Nr. 96-3016.

Specialioji literatūra:

23. Abramavičius A., Mikelėnas V. Įmonių vadovų teisinė atsakomybė. Vilnius, 1999.
24. Ancelis P. Baudžiamoji ir administracinė teisė bei teisenos: paribio problemos ir teisės reforma. Kriminalinė justicija. 1997, Nr. 7,8.
25. Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
26. Andruškevičius A. Administracinės teisės principai: konglomeratas ir katalogas. Teisė. 2004, Nr. 53.
27. Andruškevičius A. Administracinės teisės reguliavimo dalyko sudėtis. Teisė. 2002, Nr. 43.
28. Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
29. Driukas A., Valančius V. Civilinis procesas: teorija ir praktika. Vadovėlis, I tomas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
30. Goda G., Kazlauskas M., Kuconis P. Baudžiamojo proceso teisė. Vadovėlis. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
31. Jarašiūnas E. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir konstitucinė justicija// www.etib.lt/site_files/Lietuvos%20narystei%205/Egidijus%20Jarasiunas.doc.

32. Keinys S. (red.) Dabartinės lietuvių kalbos žodynas, IV leidimas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000.
33. Lapinskas K., Petkevičius P. Tarybinė administracinė teisė. Vilnius: Mintis, 1980.
34. Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V. Civilinio proceso teisė. Vadovėlis, I tomas. Vilnius: Justitia, 2003.
35. Mikelėnas V. Civilinis procesas. Pirmoji dalis. Vilnius: Justitia, 1997.
36. Mikelėnienė D., Mikelėnas V. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. Vilnius: Justitia, 1999.
37. Mišeikis Ž. Ikiteisminio tyrimo pridėjimas kaip atskira baudžiamojo proceso stadija. Jurisprudencija. 2005, Nr. 67 (59).
38. Paužaitė – Kulvinskienė J. Administracinė justicija: teorija ir praktika. Vilnius: Justitia, 2005.
39. Petkevičius P. Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
40. Petkevičius P. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 1994.
41. Šakočius A. Viešasis administravimas. Monografija. Kaunas: Technologija, 2002.
42. Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005.
43. Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006.
44. Šedbaras S. Kai kurių administracinio proceso vidinės struktūros elementų sampratos problemos. Jurisprudencija. 2002, Nr. 32 (24).
45. Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2002.
46. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004.
47. Valančius V. Lietuvos administracinės ir baudžiamosios justicijos sąlyčio aspektai. Jurisprudencija. 2006, Nr. 4 (82).
48. Valančius V., Norkus R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso. Jurisprudencija. 2006, Nr. 3(81).
49. Valančius V., Norkus R. Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos. Justitia. 2005, Nr. 3.
50. Valančius V. Teisėjas ir teismai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi. Juslita. 1999, Nr. 5-6.
51. Urbonas D. Administracinės sankcijos kai kuriose Europos Sąjungos valstybėse: samprata, tipologija ir taikymo principai. Jurisprudencija. 2005, Nr. 70 (62).
52. Urbonas D. Įrodinėjimo administracinių teisės pažeidimų bylose problemos. Jurisprudencija. 2003, Nr. 41(33).

53. Urmonas A. Konstitucinių principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos. Jurisprudencija. 2002, Nr. 30(22).
54. Žilinskas D. Administracinės teisės taikymas Lietuvos policijos veikloje: probleminis aspektas. Jurisprudencija. 2001, Nr. 23(15).
55. Žilinskas D. Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai aspektai. Jurisprudencija. 2000, Nr. 17 (9).
56. Žilinskas D. Teisės aiškinimo problemos šiuolaikinėje Lietuvos administracinėje teisėje. Jurisprudencija. 2003, Nr. 46 (38).
57. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федераций. Москва, 1997.
58. Агапов А.Б. Административная ответственность. Москва: Статут, 2000.
59. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник. Москва, 2008.
60. Бахрах Д. Административное право. Москва: НОРМА, 2001.
61. Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Производство по делам об административных правонарушениях. Москва: Знание, 1989.
62. Козлов Ю. М. Административное право. Москва: Юрист, 2007.
63. Козлов Ю. Предмет советского административного права. Москва, МГУ, 1967.
64. Чижевский В.С. Комментарий Кодекса административных правонарушениях Русский. Москва, 2007.
65. Россинский Б.В. Административное право. Право и закон, 2005.
66. Mykolo Romerio universiteto Administracinės teisės ir proceso katedros 2005-05-31 seminaro – diskusijos apie Administracinių teisės pažeidimų kodekso projektą Prof. A. Urmono pranešimo medžiaga.

Lietuvos Respublikos teismų praktika:

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktika:

67. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gruodžio 17 d. nutarimas Nr. 16/05 „Dėl Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo 47 straipsnio (2003 m. balandžio 3 d. redakcija) 4 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, <...>“// Valstybės žinios. 2007, Nr. 134-5427.
68. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6780.
69. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Baudžiamojo proceso kodekso 131 straipsnio 4 dalies (2001 m. rugsėjo 11 d.

redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, <...>“// Valstybės žinios. 2006, Nr. 7-254.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika:

70. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo Teismų praktikos administracinių teisės pažeidimų bylose dėl nelegalaus darbo apibendrinimas ir teisės taikymo rekomendacijos // <http://www.lvat.lt/default.aspx?item=admapzv>.
71. Administracinių teismų praktika Nr. 1. // <http://www.lvat.lt/default.aspx?item=admprakt>.
72. Administracinių teismų praktika Nr. 2. // <http://www.lvat.lt/default.aspx?item=admprakt>.
73. Administracinių teismų praktika Nr. 4. // <http://www.lvat.lt/default.aspx?item=admprakt>.
74. Administracinių teismų praktika Nr. 7 // <http://www.lvat.lt/default.aspx?item=admprakt>.
75. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 3 (13). 2007 metų rugsėjis – gruodis. Vilnius, 2008.
76. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. kovo mėn. 26 d. konsultacija Nr. 40.
77. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. birželio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. 840-9-02 *II „Savas“ v. Valstybinės darbo inspekcijos Marijampolės skyrius*.
78. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4-689-2003 *R.M. v. Utenos regiono aplinkos apsaugos departamento Anyksčių rajono agentūra*.
79. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. sausio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-12-27-05 *Vilniaus m. VPK Viešosios policijos Eismo priežiūros tarnyba v. G.A.B.*
80. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugpjūčio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-3-1272-05 *UAB „Aikada“ v. R.D. ir B.Z.* .
81. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. kovo 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-5-376/2006 *T.K. v. Vilniaus miesto VPK Viešosios policijos eismo priežiūros tarnyba*.
82. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. balandžio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N³-444/2006 *pagal Utenos apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos apeliacinį skundą dėl Visagino miesto apylinkės teismo 2005 m. lapkričio 23 d. nutarimo L. V.*
83. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. vasario 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-5-745/2006 *C.K. v. SĮ „Susisiekimo paslaugos“*.

84. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. spalio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-5-1288/2006 *A.K. v. Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Ignalinos rinktinė.*
85. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-3-1875-06 *dėl Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2006 m. liepos 5 d. nutarties Ž. L. administracinio teisės pažeidimo byloje.*
86. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. kovo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-3-610-07 *SĮ „Susisiekimo paslaugos“ v. L.R.*
87. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-3-898-07 *S.P. v. Klaipėdos m. VPK Viešosios policijos Eismo priežiūros tarnyba.*
88. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-1736/2007 *K.R. v. Šiaulių rajono policijos komisariato Viešosios tvarkos skyriaus Eismo priežiūros poskyris.*
89. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. spalio 6 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A-756-1670/2008 *BUAB „Argovegas“ v. Lietuvos archyvų departamentas prie Lietuvos Respublikos.*
90. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-575-871/2009 *J.P. v. Šalčininkų rajono policijos komisariatas.*
91. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-444-2967/2008 *pagal Klaipėdos miesto apylinkės prokuratūros skundą dėl Klaipėdos miesto apylinkės teismo 2008 m. balandžio 18 d. nutarimo O. A. ir V. G. administracinio teisės pažeidimo byloje panaikinimo.*
92. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. balandžio 25 d. nutartis ATP byloje Nr. II-658-662/2008 *Vilniaus m. VPK antrasis policijos komisariatas v. T.T.*
93. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. rugsėjo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N-822-585/2008 *E. S. v. Valstybinė lošimų priežiūros komisija.*
94. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gruodžio 19 d. nutarimas administracinėje byloje Nr. N-575-1001/2008 *SĮ „Susisiekimo paslaugos“ v. M.D.*

Vilniaus apygardos administracinio teismo praktika:

95. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. lapkričio 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. II-3566-662/2008 *G.L. v. Vilniaus apskrities viršininko administracija.*

96. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. spalio 17 d. nutartis ATP byloje Nr. II-1285-764/2008 *Vilniaus m. VPK Viešosios policijos Eismo priežiūros tarnybos Kelių patrulių rinktinė v. R.M.*
97. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2009 m. gegužės 8 d. nutarimas administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. II-657-764/2009 *A.I. v. Vilniaus apskrities VPK Kelių policijos valdybos Kelių patrulių rinktinė*
98. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2009 m. spalio 1 d. nutartis ATP byloje Nr. II-1335-473/2009 *Civilinės aviacijos administracija v. J.M.*
99. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2009 m. spalio 19 d. nutartis ATP byloje Nr. II-1453-580/2009 *Vilniaus apskrities VPK Vilniaus rajono policijos komisariatas v. V.N.*

Internetiniai šaltiniai:

1. <http://www.policija.lt/index.php?id=2875>, prisijungimo laikas 2009 m. lapkričio 24 d., 18:44.
2. <http://www.policija.lt/index.php?id=2796&page=5>, prisijungimo laikas 2009 m. gruodžio 7 d., 14:16.
3. <http://www.ada.lt/index.php?lng=lt&action=page&id=464>, prisijungimo laikas 2009 m. lapkričio 25 d., 16:19.
4. <http://www.ada.lt/index.php?action=page&lng=lt&id=573>, prijungimo laikas 2009 m. lapkričio 25 d., 16:22.
5. www.lvat.lt
6. www.teismai.lt
7. www.teismupraktika.lt
8. www.lrkt.lt
9. www.lrs.lt

ADMINISTRACINIŲ TEISĖS PAŽEIDIMŲ BYLŲ TEISENOS IŠKĖLIMO IR
TYRIMO STADIJA

SANTRAUKA

Raktiniai žodžiai: administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną, administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadija, etapas, administracinio teisės pažeidimo byla, administracinio teisės pažeidimo protokolas.

Šiame darbe, analizuojant teisės doktriną bei teismų praktiką, yra atskleidžiama administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos samprata, jos paskirtis bei struktūros ypatybės. Aiškinamasi, kokią vietą pažeidimų bylų teisenoje užima administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadija, kokia jos reikšmė ir svarba teisei, o kartu ir administracinės atsakomybės taikymo procesui. Darbe detalai aptariami pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadiją sudarantys etapai, analizuojamas atskiriems etapams būdingų procesinių veiksmų nekokybiško atlikimo, teisinio reglamentavimo trūkumų poveikis teisei. Remiantis teismine praktika, taip pat nagrinėjami institucijų (pareigūnų), turinčių įgaliojimus taikyti administracinę atsakomybę, nepakankamai kokybiško darbo pažeidimų bylų teisenos iškėlimo ir tyrimo stadijos metu atvejai, dėl ko gana dažnai administracinių teisės pažeidimų bylos nutraukiamos, o pažeidėjai išvengia atsakomybės. Dėl šios priežasties, labai svarbu užtikrinti ne tik detalų bei kokybišką administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos reglamentavimą, tačiau taip pat kelti administracinę atsakomybę turinčių įgaliojimus taikyti subjektų kvalifikaciją ir motyvaciją.

PROZESSEINLEITUNGS- UND UNTERSUCHUNGSSTADIUM EINES PROZESSES ZUR
ORDNUNGSWIDRIGKEIT

ZUSAMMENFASSUNG

Schlüsselwörter: Gerichtsverfahren zu Prozessen der Ordnungswidrigkeit, Prozesseinleitungs- und Untersuchungsstadium eines Prozesses zur Ordnungswidrigkeit, Etappe, Prozess zur Ordnungswidrigkeit, Protokoll der Ordnungswidrigkeit.

In dieser Arbeit werden durch eine Analyse von Rechtsdoktrin und Rechtspraxis eine Konzeption von Gerichtsverfahren zu Prozessen der Ordnungswidrigkeit, dessen Bestimmung und strukturellen Besonderheiten offengelegt. Es wird erklärt, welchen Platz das Prozesseinleitungs- und Untersuchungsstadium eines Prozesses zur Ordnungswidrigkeit im Gerichtsverfahren des Rechtsverletzungsprozesses einnehmen, welche Bedeutung und Gewichtigkeit sie für das Gerichtsverfahren haben und damit zusammen auch die verwaltungsrechtliche Haftung innerhalb des Prozesses. In der Arbeit werden ausführlich die sich aus dem Prozesseinleitungs- und Untersuchungsstadium eines Prozesses zur Ordnungswidrigkeit ergebenden Etappen abgehandelt, dabei die den verschiedenen Etappen charakteristische Handlungsverrichtung von mangelhafter Qualität und die Auswirkung der rechtlichen Reglementierungsmängel auf das Verfahren. Sich stützend auf die Rechtspraxis werden auch Institutionen (Amtspersonen) mit verwaltungsrechtlicher Haftung untersucht und Fälle von qualitativ unzureichender Arbeit im Prozesseinleitungs- und Untersuchungsstadium eines Prozesses zur Ordnungswidrigkeit, deretwegen recht häufig Prozesse zur Ordnungswidrigkeit abgebrochen und die Rechtsverletzer nicht zur Verantwortung gezogen werden. Aus diesem Grund ist es wichtig, nicht nur Details und das Qualitätsreglement der Gerichtsverfahren zu Prozessen der Ordnungswidrigkeit zu überprüfen, sondern darüber hinaus ist es ebenfalls notwendig, die Qualifikation und Motivation der mit verwaltungsrechtlicher Haftung ausgestatteten Personen zu heben.

Magistro baigiamasis darbas baigtas 2009 m. gruodžio 18 d.

El. pašto adresas: jovita13@gmail.com

Jovita Lingaitytė

PRIEDAI

1 priedas Interviu metu viešojo administravimo institucijų atstovams teikti klausimai.

1. Kokia informacija (piliečių pranešimai, pareigūnų „pastebėti“ pažeidimai, spaudos informacija ar kt.) dažniausiai tampa vada pradėti administracinio teisės pažeidimo bylą?
2. Koku būdu (pavyzdžiui, pareiškimo, skundo, pranešimo užregistravimu tam tikrame žurnale ir kt.) ir kur užfiksuojama apie galimai padarytą administracinės teisės pažeidimą gauta informacija?
3. Kuris Jūsų institucijos pareigūnas turi teisę priimti sprendimą pradėti administracinio teisės pažeidimo tyrimą, t. y. kuriam pareigūnui yra suteikti įgaliojimai pavesti atlikti tyrimą dėl galimai padaryto pažeidimo?
4. Kokia forma (tam tikru dokumentu, žodiniu įpareigojimu ar kt.) yra įforminamas pavedimas atlikti tyrimą?
5. Jei pavedimas atlikti tyrimą įforminamas dokumentu, trumpai apibūdinkite, koks šio dokumento turinys (pareigūnai, kuriems pavedama atlikti tyrimą ir pan.).
6. Ar pavedantis atlikti tyrimą asmuo kontroliuoja šio tyrimo eigą (galbūt jam vadovauja ar net dalyvauja tyrime)?
7. Kiek laiko trunka tyrimas, skaičiuojant nuo tam tikros informacijos apie galimai padarytą pažeidimą gavimo iki administracinio teisės pažeidimo protokolo ar kito dokumento, kuriuo įforminamas atliktas tyrimas, surašymo?
8. Kokiais dokumentais (operatyvaus patikrinimo protokolu, administracinio teisės pažeidimo protokolu ir pan.) gali būti įforminamas atliktas tyrimas ir jo metu gauti rezultatai?
9. Koks teisės aktas (vidaus dokumentas) reglamentuoja administracinio teisės pažeidimo registravimo bei tyrimo atlikimo tvarką?
10. Jūsų įsitikinimu, kuris veiksmas laikytinas administracinio teisės pažeidimo bylos pradžia:
 - a) gautos apie galimai padarytą teisės pažeidimą informacijos užfiksavimo momentas;
 - b) pavedimas tam tikra forma atlikti tyrimą;
 - c) tam tikro dokumento (pvz., administracinio teisės pažeidimo protokolo), kuriuo įforminamas atliktas tyrimas, surašymas?
11. Teisės literatūroje nurodoma, kad ATPK iš esmės nereglamentuoja administracinių teisės pažeidimų bylų tyrimo atlikimo tvarkos (išskyrus ATPK 248 str. įtvirtintus pažeidimų bylų teisenos uždavinius).

Ar manote, kad toks administracinio teisės pažeidimo tyrimo teisinis reglamentavimas yra pakankamas?

Galbūt būtų tikslinga, Jūsų nuomone, ATPK įtvirtinti tam tikras esmines nuostatas, susijusias su administracinio teisės pažeidimo tyrimu, pavyzdžiui, tyrimo pradėjimo momento fiksavimą ir pan.?
12. Ar, Jūsų įsitikinimu, administracinių teisės pažeidimų bylų tyrimas išskirtina kaip atskira administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadija (greta nagrinėjimo, vykdymo ir kt.)?

2 priedas

D. Vanilga
Lešp. J. Trus
2009-11-03

VILNIAUS APSKRITIES
VYRIAUSIOJO POLICIJOS KOMISARIATO
PATRULIŲ RINKTINĖS
I KUOPOS II BŪRIO
PATRULĖ VITA MATULIONYTĖ

D. N. Kulsis, pareiṡos vardu ir pavardė
ATPB
2009 11 03

VILNIAUS APS. VPK
VILNIAUS MIESTO PIRMASIS PK
ROIK Nr. 2109000464692
IT medṡiagos Nr. _____
Eil. Nr. _____

Vilniaus apskrities vyriausiojo policijos komisariato
Vilniaus miesto policijos komisariato
Viršininkui

TARNYBINIS PRANEŠIMAS
DĖL IŠVYKIMO Į ŠEIMYVINĮ (BUITINĮ) GINČĄ
2009 - 11 -03

Vilnius

Pranešu Jums, kad 2009 m. Lapkričio 3 d. apie 4 val. 30 min.,
patruliuodamas kartu su vyr. patruliu J. Trus

iš Vilniaus apskrities vyriausiojo policijos komisariato Operatyvaus valdymo skyriaus Budėtojų
poskyrio gavome pranešimą, kad Vilniuje Tuskulėnų g.15-74

trikdoma vieṡoji rimtis. Atvykę į įvykio vietą nustatėme, kad policiją kvietė gyventojas iš 84 buto

Jis(-i) paaiṡkino, kad

(nurodyti policijos kvietimo prieṡastį, apraṡyti aplinkybes)

Pranešu, kad į Vilniaus apskrities vyriausiojo policijos komisariato Vilniaus miesto
I policijos komisariato OVS

(komisariatas)

(padalinio pavadinimas)

(asmens pareiṡkimas ar skundas, tarnybinis praneṡimas)

Įvykio vietoje pastebėjome ir kitų požymių, turinčių reikṡmės nagrinėjant pareiṡkimą, skundą
ar veiksnius, kuriais buvo trikdoma vieṡoji rimtis:

Tuskulėnų g.15-74 buvo labai garsus triukṡmas, garsiai grojo muzika, lojo šuo. Visi piliečiai 74 bute
buvo neblaivūs, atsisakė prisistatyti.

Įvykio liudininkas (-ai):

(vardas, pavardė, telefonas)

patrulė

(pareiṡos)

[Signature]
(paraṡas)

Vita Matulionytė

(vardas, pavardė)

3 priedas

VILNIAUS APSKRITIES
VYRIAUSIOJO POLICIJOS KOMISARIATO
VILNIAUS MIESTO PIRMOJO POLICIJOS KOMISARIATO
PREVENCIJOS SKYRIUS

SUTINKU:
Vyriausiasis tyrėjas

Vardenis Pavardenis

NUTARIMAS
NEPRADĖTI ADMINISTRACINIO TEISĖS PAŽEIDIMO BYLOS TEISENOS

2009-10-06
Vilnius

Vilniaus apskrities vyriausiojo policijos komisariato (toliau- Vilniaus aps. VPK) Vilniaus miesto pirmojo policijos komisariato Prevencijos skyriaus (toliau-Pirmojo PK PS) tyrėjas Vardenis Pavardenis, išnagrinėjęs medžiagą, reg. Nr. ROIK 0109000111111,

nustačiau:

2009-10-01 Vilniaus apskrities VPK Vilniaus m. Pirmojo PK PS buvo gautas degalinės UAB „Lukoil Baltija“ Vilniaus filialas, Saltoniškių g. 12, Vilnius, vadovo Vardenis Pavardenis pareiškimas, kad 2009 09 29 d. apie 17.40 val. minėtoje degalinėje, automobilio MERCEDEZ BENZ v/n XXX 111 vairuotojas įsipylė 20.14 litrų 95 markės benzino už 72.91 Lt, ir išvažiavo nesusimokėjęs.

Medžiagos patikrinimo metu nustatyta, kad automobilis MERCEDEZ BENZ v/n XXX 111 priklauso Vardeniui Pavardeniui gim. 1957-01-01, gyv. Laisvės pr. 1111-1, Vilniuje, kuris paaiškino, kad 2009 09 29 d. apie 17.40 val. atvažiavo į degalinę UAB „Lukoil Baltija“ Vilniaus filialas, esančią Saltoniškių g. 12, Vilnius, automobiliu BENZ v/n XXX 111 ir minėtoje degalinėje, įsipylė 20.14 litrų 95 markės benzino už 72.91 Lt, ir išvažiavo nesusimokėjęs. V.Pavardenis žodžiu paaiškino, kad atvažiavo į degalinę ir pilant jam į automobilį benzina, į mobilaus ryšio telefoną paskambino artimas žmogus, dėl ko V.Pavardenis po skambučio susijaudino, ir įsipylus kūrą, netyčia užmiršo susimokėti už jį ir išvažiavo iš degalinės. Sužinojęs, kad užmiršo susimokėti už kūrą, 2009 10 06 d. nuvyko į minėtą degalinę ir sumokėjo už kūrą.

2009 10 06 d. gautas UAB „Lukoil Baltija“ Vilniaus filialas, Saltoniškių g. 12, Vilnius, vadovo Vardenio Pavardenio pranešimas, kad Vardenis Pavardenis atsiskaitė už kūrą ir pretenzijų jam neturi.

Apibendrinus pareiškimo tyrimo metu gautus duomenis, matyti, kad šiuo atveju V.Pavardenio veiksmuose nėra administracinio teisės pažeidimo, numatyto LR ATPK 50 str., sudėties požymių, kadangi nėra pakankamai objektyvių duomenų, leidžiančių teigti, kad V.Pavardenis tyčia, turėdamas tikslą pagrobtį nedidelės vertės svetimą turtą, nesusimokėjo už kūrą.

Vadovaujantis LR ATPK 250 str. 1 d. 1 p.

Nutariau :

1. Pareiškimo tyrimą baigti.
2. Administracinio teisės pažeidimo bylos teisenos V.Pavardenio atžvilgiu pagal LR ATPK 50 str. nepradėti.
3. Apie priimtą sprendimą pranešti pareiškėją.

Tyrėjas

Vardenis Pavardenis

4 priedas

**VALSTYBINĖ MEDICININIO AUDITO INSPEKCIJA
PRIE SVEIKATOS APSAUGOS MINISTERIJOS**

ADMINISTRACINIO TEISĖS PAŽEIDIMO PROTOKOLAS

200_ m. _____ d. Nr.

Vilnius

Protokolą surašė _____
(protokolą surašiusio asmens pareigos, vardas ir pavardė)

Protokolas surašytas 200_ m. _____ d. _____ val.

Duomenys apie administracinę atsakomybę traukiamą asmenį

Vardas ir pavardė _____

Asmens kodas I _ I _ I _ I _ I _ I _ I _ I _ I _ I

Gyvenamoji vieta _____

Telefono Nr. _____

Dirbantis _____

(darbovietė, jos adresas ir pareigų pavadinimas)

Asmens tapatybę liudijantis dokumentas: _____

(serija, numeris, kada ir kieno išduotas)

Pažeidimo aprašymas

Vadovaudamasis (-i) Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 259, 259¹ straipsniais, surašiau šį protokolą apie tai, kad

(administracinę atsakomybę traukiamo asmens vardas ir pavardė)

(pažeidimo apibūdinimas: padarymo data, laikas, vieta,

pažeidimo esmė – konkretūs administracinę atsakomybę traukiamo asmens veiksmai ar neveikimas,

kuriomis buvo padarytas pažeidimas, pažeisto teisės akto pavadinimas, straipsnis, dalis, punktas)

Ši veika atitinka Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso _____ straipsnio _____ dalyje numatyto administracinio teisės pažeidimo sudėties požymius.

Administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens paaiškinimas: _____

Pažeidimo faktą patvirtina liudytojai/nukentėjusieji (jeigu yra):

1. _____ (vardas ir pavardė) _____ (adresas) _____ (parašas)
2. _____ (vardas ir pavardė) _____ (adresas) _____ (parašas)

Kitos žinios, būtinos bylai išspręsti (lengvinančios, sunkinančios ir kitos aplinkybės): _

Administracinėn atsakomybėn traukiamam asmeniui išaiškintos jo teisės ir pareigos, nustatytos Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 272 straipsnyje:

„Administracinėn atsakomybėn traukiamas asmuo turi teisę susipažinti su bylos medžiaga, duoti paaiškinimus, pateikti įrodymus, pareikšti prašymus; nagrinėjant bylą, naudotis teisine advokato ar kito įgalioto atstovo, turinčio aukštąjį teisinį universitetinį arba jam prilyginamą išsilavinimą, pagalba; kalbėti gimtąja kalba arba ta kalba, kurią jis moka, ir naudotis vertėjo paslaugomis, jeigu nemoka lietuvių kalbos; apskusti nutarimą byloje. Administracinio teisės pažeidimo byla nagrinėjama dalyvaujant administracinėn atsakomybėn traukiamam asmeniui. Nesant šio asmens, byla gali būti išnagrinėta tik tais atvejais, kai yra duomenų, jog jam laiku pranešta apie bylos nagrinėjimo vietą ir laiką, ir jeigu iš jo negautas prašymas atidėti bylos nagrinėjimą. Tuo atveju, kai yra gautas prašymas atidėti bylos nagrinėjimą, ji gali būti išnagrinėta nedalyvaujant asmeniui, jeigu administracinio teisės pažeidimo bylą nagrinėjantis organas (pareigūnas), pripažinęs neatvykimo į bylos nagrinėjimą priežastis nesvarbiomis, atmeta administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens prašymą.“

Šis protokolą surašytas 3 egzemplioriais.

PRIDEDAMA: (administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens paaiškinimai, liudytojų parodymai, kiti dokumentai, reikalingi bylai išspręsti, – išvardyti pridedamus dokumentus).

(protokolą surašiusio asmens pareigų pavadinimas) (parašas) (vardas ir pavardė)

Su administracinio teisės pažeidimo protokolu susipažinau ir jo 1 egzempliorių gavau, man išaiškintos teisės ir pareigos, numatytos Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 272 straipsnyje.

(administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens vardas ir pavardė, parašas)

Atsisakymo pasirašyti protokolą motyvai: _____