

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

JOLANTA TALUTIENĖ
(NEAKIVAIZDINIO SKYRIAUS ADMINISTRACINĖS TEISĖS STUDIJŲ PROGRAMA)

NORMINIŲ ADMINISTRACINIŲ TEISĖS AKTŲ TEISĖTUMO TYRIMAS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovė –
lektorė Asta Bakaveckienė

Konsultantas –
daktaras Audrius Bakaveckas

Vilnius, 2006

TURINYS

Įvadas.....	3
1. Teisėtumo principo samprata ir reglamentavimas teisės aktuose.....	7
2. Norminio administracinio teisės akto ir teisėtumo principo santykis.....	11
3. Norminių administracinių teisės aktų teisėtumo patikrinimo rūšys.....	14
4. Norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimas	
4.1. Prašymo dėl norminio administracinio teisės akto teisėtumo dalykas.....	17
4.2. Subjektai, turintys teisę kreiptis dėl norminių administracinių teisės aktų teisėtumo ištyrimo.....	19
4.3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo kompetencija vykdant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą.....	22
4.4. Administracinių teismų kompetencija vykdant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą.....	26
4.5. Norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimo procesas Konstituciniame Teisme.....	28
4.6. Norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimo procesas administraciniame teisme.....	32
5. Teismų praktikos analizė bylose dėl norminių administracinių teisės aktų teisėtumo.	
5.1. Konstitucinio Teismo praktika.....	35
5.2. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika.....	38
Išvados ir pasiūlymai.....	44
Literatūros sąrašas.....	47
Santrauka.....	49
Summary.....	50
Priedai.....	51

Ivadas

*„Teisinė valstybė įkūnija piliečio asmeninių ir politinių laisvių gintį,
taip pat valdžios viešųjų veiksmų sutramdymą ir susaistymą”
(U.Scheuner)*

Atkūrus Nepriklausomybę Lietuvoje įvyko daug reikšmingų pokyčių valstybės politiniame, ekonominiame ir socialiniame gyvenime. Šiuo metu mūsų valstybė žengia demokratinių procesų keliu, stato teisinės valstybės pamatus. Lietuvos siekis tapti teisine valstybe yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje.

Valstybinių institucijų pagrindinė paskirtis teisinėje valstybėje – sudaryti sąlygas įgyvendinti žmogaus teises ir laisves. Šio uždavinio įgyvendinimui valstybinėms institucijoms yra suteikiama nemažai galių. Tačiau liūdna gyvenimiška praktika rodo, kad suteiktosios galios neretai tampa grėsmingos tam pačiam žmogui.

Valstybinė valdžia yra įgyvendinama išleidžiant teisės aktus, kuriuose nustatomos atitinkamos elgesio taisyklės. Tai visų pirma yra įstatymai. Pastaraisiais metais Lietuvoje normų kūrimo procese pradeda vyrėti poįstatyminiai aktai, kurie papildo ar patikslina įstatymus. Tai neretai sukelia grėsmę pažeisti žmogaus teises ir laisves, visuomenės interesus.

Pažymėtina, kad ilgą laiką Lietuvoje nebuvo institucijų, ginančių žmogų nuo administracinės valdžios savivalės. Svarbiu įvykiu teisinės valstybės kūrimosi procese yra laikytinas konstitucinio teisingumo žinybos - Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo įkūrimas 1993 metais. Šios institucijos uždavinys garantuoti Lietuvos Respublikos Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą, nustatyta tvarka sprendžiant, ar įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai neprieštaruja Konstitucijai, taip pat ar Respublikos Prezidento bei Vyriausybės aktai neprieštaruja Konstitucijai arba įstatymams. Taip pat svarbų vaidmenį ginant žmonių teises bei tikrinant administracijos veiksmų teisėtumą atlieka Seimo kontrolierių įstaiga, įkurta 1995 metais, specializuoti administraciniai teismai, įsteigti 1999 metais, kitos kvaziteisminės institucijos (Administracinių ginčų komisijos, Mokestinių ginčų komisija ir pan.).

Kaip matyti, administracijos veiklos teisėtumo kontrolę atlieka nemažas ratas institucijų. Šiame darbe bus analizuojama viena iš kontrolės rūšių – teisminė kontrolė, kurią atlieka Konstitucinis Teismas ir administraciniai teismai. Teisminės kontrolės funkcijai yra priskirtinas tiek valdžios institucijų veiksmų, tiek jų išleidžiamų teisės aktų teisėtumo užtikrinimas. Šiame darbe susiaurinsime tyrimo mastą ir panagrinėsime norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimo procesą, kadangi pastarųjų metų įvykiai rodo, kad norminių administracinių teisės aktų leidybos procese konstatuojama vis daugiau teisėtumo principo pažeidimo atvejų. Apie tai liudija didėjantis bylų dėl norminių administracinių aktų teisėtumo skaičius tiek administraciniuose teismuose, tiek Lietuvos Respublikos Konstituciniame Teisme.

Pažymėtina, kad Lietuvos mokslininkai jau prieškaru pagrindė administracijos veiksmų kontrolės poreikį, modeliavo jos įgyvendinimo mechanizmą. Čia labiausiai pasižymėjo M.Riomeris. Taip pat administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės tema Lietuvoje rašė P.Leonas, M.Maksimaitis, A.Vaišvila, A.Dziegoraitis, E.Kūris, V.Sinkevičius, J.Žilys, J.Paužaitė-Kulvinskienė.

Tema bus tirama analizuojant teisės mokslo literatūrą, norminius teisės aktus, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką. Bus gilinama, ar dažnai yra pažeidžiamas teisėtumo principas priimant norminius administracinius teisės aktus.

Tyrimo tikslas: teoriniu ir praktiniu aspektais išanalizuoti norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimo procesą, jo svarbą viešajam administravimui.

Tyrimo objektas: teisėtumo principo ir norminio administracinio teisės akto santykis.

Tyrimo dalykas: procesiniai santykiai, susiklostantys norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimo procese.

Hipotezė:

- teisėtas norminis administracinis teisės aktas – teisėto viešojo administravimo garantas;
- konstitucinės ir administracinės justicijos pagrindinė funkcija – teisėtumo principo apsauga viešojo administravimo srityje.

Tyrimo uždaviniai:

1. atskleisti teisėtumo principo sampratą ir išanalizuoti jo teisinį reglamentavimą.
2. išanalizuoti norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimą reglamentuojančius teisės aktus;
3. atskleisti norminio administracinio teisės akto ir teisėtumo principo santykį;
4. išanalizuoti norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimą galinčių inicijuoti subjektų ratą;
5. išanalizuoti Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir administracinių teismų praktiką norminių administracinių teisės aktų teisėtumo bylose;
6. atskleisti norminių administracinių teisės aktų tyrimo svarbą bei įtaką teisėkūros procesui.

Tyrimo metodai. Tinkamas tyrimo metodikos pasirinkimas leidžia kuo išsamiau išanalizuoti pasirinktą darbo temą. Šiame darbe panaudoti šie tyrimo metodai:

1. Loginis – analitinis metodas, kaip loginio mąstymo procesas, taikomas siekiant sukonkretinti, suprasti abstraktų teisės aktuose įtvirtintų nuostatų arba nebaigtų įvardyti aplinkybių, susijusių su norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimo esme, nustatymu

bei teisės aktų taikymui praktikoje aiškinti, naujoms sąvokoms, apibendrinimams ir išvadoms formuluoti.

2. Lingvistinis metodas darbe taikomas nagrinėjant įstatymuose apibrėžtų sąvokų aiškinimui įvairių kalbotyros sričių aspektais: gramatikos (kalbotyros srities, nagrinėjančios žodžių, žodžių junginių ir sakinių sandarą); semantikos (nagrinėjančios teisės aktų kalbos vienetų reikšmes, sisteminius jų reiškinį ryšius ir kaitą); sintaksės (nagrinėjančios sakinių ir žodžių sandarą); semiotikos (nagrinėjančios kalbą kaip ženklų sistemą).

3. Dokumentų analizės – taikomas tiriant norminių administracinių teisės aktų tyrimą reglamentuojančius teisės aktus, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką.

4. Lyginamasis metodas šiame darbe taikomas trim aspektais: 1) teoriniu požiūriu lyginamos tam tikrais klausimais pateikiamos skirtingų teoretikų nuomonės, jos apibendrinamos ir formuluojamos išvados; 2) teisės aktų lygmeniu, kai analizuojama tiek Lietuvos, tiek užsienio valstybių teisminių institucijų kompetencija atliekant norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimą; 3) empiriniu lygmeniu, kai tarpusavyje lyginama Konstitucinio Teismo ir administracinių teismų veikla, siekiant išryškinti tam tikrus bendruosius bruožus ir dėsningumus bei kiekvienos institucijos specifiką. Lyginamojo tyrimo metodo metu gautos išvados yra lengviau apibendrinamos, nenukrypstama į ne tokius svarbius ir tik konkrečiam atvejui būdingus bruožus.

5. Statistinis metodas – taikomas tiriant Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo bylų statistinius duomenis.

6. Apibendrinimo metodas – taikomas apibendrinant gautus rezultatus pasinaudojant kitais metodais.

Šių metodinių instrumentų kompleksinis taikymas turi didelę reikšmę tyrimo metu gautų apibendrinimų ir išvadų teisingumui bei patikimumui.

Tyrimo šaltiniai. Siekiant šio darbo tikslo naudotasi ne tik oficialiais šaltiniais – galiojančiais teisės aktais, bet ir teisės teoretikų darbais. Pagrindiniai tyrimo šaltiniai – Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinio Teismo) nutarimai ir išvados bei analizuojamos užsienio valstybių (Vokietijos, Prancūzijos, Rusijos, Latvijos, Lenkijos, Vengrijos ir kt.) konstitucijos, kiti teisės aktai, reglamentuojantys norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimą. Darbe taip pat remiamasi mokslinėmis publikacijomis ir moksline literatūra, svarbiu šaltiniu taip pat laikytina Konstitucinio Teismo ir administracinių teismų praktika norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimo byloje.

Darbo struktūra.

Darbą sudaro įvadas, penkios dalys, išvados ir pasiūlymai. Pateikiami priedai – Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo statistiniai duomenys. Darbo pabaigoje pateikiamas naudotos literatūros sąrašas, darbo santrauka lietuvių ir anglų kalbomis.

1. Teisėtumo principo samprata ir reglamentavimas Lietuvos Respublikos teisės aktuose.

Lotyniškai žodis *principum*, reiškia pradžia, pagrindas, pirminis šaltinis. Lietuvių kalboje žodis „principas“ dažnai suprantamas kaip svarbiausia, pamatinė, bendra, vadovaujanti nuostata.

Teisės principai – „svarbiausi teisės esmės konkretėjimo, reikšimosi būdai, arba pagrindinės teisinės idėjos, vertybinės orientacijos, kurios nurodo, kaip konkrečiomis teisės normomis turi būti reguliuojami žmonių santykiai, kad įgautų teisių ir pareigų vienovės pavidalą ir būtų humanizuojami ir demokratizuojami“¹. Teisės principai yra teisės sistemos pradai, pamatinės nuostatos, kuriomis grindžiamas teisinis reguliavimas bei teisės realizavimas.

Šiuolaikinės teisinės valstybės samprata tampa susijusi su teisėtumo principu. Jau antikos laikais teisėtumas buvo laikomas viena svarbiausių teisinės valstybės egzistavimo sąlygų. Besąlygiško teisėtumo pavyzdys yra Senovės Graikijos išminčiaus Sokrato poelgis. Nuteistas mirties bausme, jis vienutėje laukė mirties nuosprendžio įvykdymo. Kai jo mokiniai surengė savo mokytojo pabėgimą, šis atsisakė tai daryti sakydamas: „Kas gi bus, jei žmonės ims negerbti teismo nuosprendžių“. Babilonijos valdovo Hamurapio kodekse apie būtinybę laikytis teisėtumo kalbama taip: „Kas tuos įstatymus peržengs, sukels šalyje suirutę ir bus prakeiktas. Duotoji teisė negali būti peržengiama dar ir dėl to, kad ji priklauso ne tik valdovui, bet ir gyventojams, kad ji yra nekeičiama tvarka, kur kiekvienas nuskriaustasis ras savo teisę“².

Teisėtumo principo apibrėžimų teisės literatūroje yra gana daug. Paanalizuosime keletą iš jų. Štai A.Vaišvila teisėtumo principą apibūdina šiais požymiais:

- teisėtumo vieningumas (įstatymai turi būti vienodai suprantami, vykdomi ir taikomi visoje šalies teritorijoje. Tas pats įstatymas negali būti skirtingai taikomas skirtingose vietovėse: jis turi būti vienas ir tas pats);
- įstatymas turi būti taikomas visuotinai (t.y. visų teisės subjektų, taip pat aukščiausioms valdžios institucijoms ir pareigūnams);
- įstatymo viršenybė kitų teisės aktų atžvilgiu (visi teisės aktai turi paklusti įstatymams, tarp kurių aukščiausią juridinę galią turi Konstitucija)³.

Prof. S.Katuokos nuomone, „teisėtumas, kaip bendrasis teisės principas, reiškia reikalavimą visiems teisės subjektams tiksliai ir nenukrypstamai realizuoti teisės normas“⁴. Rusų teisės specialistai teigia, kad „teisėtumas – valstybinio ir visuomeninio gyvenimo principas,

¹ Vaišvila A. Teisės teorija. - Vilnius: Justitia, 2000. P. 123 – 124.

² Leonas P. Teisės filosofijos istorija. Vilnius, 1995. P.52.

³ Vaišvila A. Teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000. p.128.

⁴ Katuoka S. Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos. Vilnius, 1997. P. 13.

pasireiškiantis valstybės valdžios organų, savivaldos organų, pareigūnų, piliečių ir jų organizacijų tikslu, nenukrypstamu bei vienodu teisės normų įgyvendinimu”⁵. Teisėtumo principas pagal Prancūzijos administracinę teisę susideda iš institucijos pareigos veikti laikantis įstatymų, galėjimu vykdyti tik tas funkcijas, kurios yra jai tiesiogiai priskirtos, bei susilaikyti nuo veiksmų, kurie jos įgaliojimų požiūriu būtų laikomi veikimu virš įgaliojimų (angliškoji ultra vires) bei būtinumo taikyti įstatymą, jei atitinkami socialiniai santykiai papuola į jos reguliavimo sritį⁶.

Paminėtų definicijų analizė leidžia daryti išvadą, kad teisėtumo principo tikslas – užtikrinti teisės paliepiamų vykdymą, įgyvendinimą. Tai reikalavimas, kad visi teisės subjektai (valstybės institucijos, visuomenės organizacijos, pareigūnai, piliečiai) savo veikloje tiksliai ir besąlygiškai įgyvendintų teisės normų paliepiamus.

Teisės literatūroje dažnai yra išskiriami teisėtumo principo vediniai, kurie detalizuoja teisėtumo principo turinį, atskleidžia jo pasireiškimo objektyvioje tikrovėje variantus. Tokiais yra: Konstitucijos viršenybė, įstatymų vienovė, lygybės prieš įstatymą ir teismą, žmogaus teisių bei laisvių įgyvendinimas nepažeidžiant kitų asmenų teisių ir laisvių.

Prof. S. Katuoka išskiria šiuos teisėtumo reikalavimus: teisingumas, teisėtumo visuotinumas, įstatymo viršenybė, teisės subjektų lygybė įstatymų atžvilgiu, nuosekli kova su pažeidimais ir teisėtumo bei tikslingumo suderinimas⁷.

Teisėtumas yra teisinės demokratijos pagrindas. Dar antikos mąstytojas Eschilas teigė, kad „valstybės esti demokratiškos tik kol jose laikomasi įstatymų. O jei valstybes valdo valdovai savo nuožiūra – tai jos yra tironijos”.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje yra įtvirtintas teisinės valstybės siekis. Teisėtumo principas yra laikytinas teisinės valstybės pamatu, todėl jo turinys yra atspindėtas ir mūsų šalies Konstitucijoje. Atsižvelgiant į teisėtumo principo definicijas, kurios buvo paminėtos šio skyriaus pradžioje, mūsų nuomone, šis principas atsiskleidžia šiuose Konstitucijos straipsniuose: 5 straipsnio 2 dalis „Valdžios galias riboja Konstitucija”; 7 straipsnio 1 dalis „Negalioja joks įstatymas ar kitas aktas priešingas Konstitucijai”; 20 straipsnio 2 dalis „Niekas negali būti savavališkai sulaikytas arba laikomas suimtas. Niekam neturi būti atimta laisvė kitaip, kaip tokiais pagrindais ir pagal tokias procedūras, kokias yra nustatęs įstatymas”; 28 straipsnis „Įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis, žmogus privalo laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių”; 77 straipsnio 2 dalis „LR Prezidentas atstovauja Lietuvos valstybei ir daro visa, kas jam pavesta Konstitucijos ir

⁵ Административное право в схемах. Под редакцией А. М. Никитина. Москва 2000. Р. 270.

⁶ Брэбан Г. Французское административное право: Пер. с. фр./ Под. ред. и со вступ. ст. С.В.Боботова.- М.: Прогресс, с. 138.

⁷ Katuoka S. Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos. Vilnius 1997. P. 13

įstatymų”; 93 straipsnis „Pradėdami eiti savo pareigas, Ministras Pirmininkas ir ministrai Seime prisiekia būti ištikimi Lietuvos Respublikai, laikytis Konstitucijos ir įstatymų. Priesaikos tekstą nustato Vyriausybės įstatymas”; 109 straipsnio 3 dalis „Teisėjai, nagrinėdami bylas, klauso tik įstatymo”; 110 straipsnio 1 dalis „Teisėjas negali taikyti įstatymo, kuris prieštarauja Konstitucijai”; 120 straipsnio 2 dalis „Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai”⁸.

Šiais laikais tiesioginė demokratija valstybėje negali sėkmingai funkcionuoti, todėl piliečiai didžiąją dalį savo teisių perleidžia atitinkamoms valstybės institucijoms. Viena iš jų yra Vyriausybė, kuri gaudama netiesiogiai tautos įgaliojimus, įgyja ne tik teises, bet visų pirma pareigas, todėl ji yra atsakinga kaip aukščiausiasis valstybinio valdymo subjektas už vykdomosios valdžios įgyvendinimą. Savo veikloje Vyriausybė taip pat vadovaujasi teisėtumo principu (Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 4 straipsnis).

Teisėtumo principas viešajame administravime reiškia, kad visi valdymo santykių dalyviai (viešojo administravimo institucijos, pareigūnai, piliečiai, įmonės, įstaigos, organizacijos) nuolat laikytųsi ir vykdytų įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintus reikalavimus. Dar 1939 metais P. Vilutis akcentavo, kad „teisinėje valstybėje tegali būti teisėtas įstatymu paremtas administracijos veikimas. Teisėtas administracijos veikimas reiškia, kad ją veikti įgalina įstatymas, kuris nustato to veikimo ribas. Už tų ribų administracijos veikimas virsta neteisėtu”⁹. Šiuo metu galiojančio Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi įstatymo viršenybės, reiškiančio, kad viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta šio įstatymo, o veikla atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais¹⁰.

Administraciniame procese teisėtumo principas pasireiškia reikalavimu pareigūnams ir institucijoms imperatyviai laikytis teisės normų nustatytos procedūros, sprendžiant viešojo administravimo srityje kylančius klausimus (pozityvusis administracinis procesas), spręsti administracinius ginčus pagal kompetenciją griežtai laikantis nustatytos ginčų sprendimo tvarkos ir formos, nuosekliai laikantis Konstitucijos bei kitų teisės aktų reikalavimų. Šioje vietoje pritariame S. Vansevičiaus pozicijai, kad įstatymų viršenybė (teisėtumas) yra „pagrindinis įvairių valstybės įstaigų ir organizacijų funkcionavimo metodas. Visų įstaigų ir pareigūnų veikla

⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios.1992, Nr.31-953; Nr.33-1014.

⁹ Vilutis P. Administracinė teisė. Bendroji dalis. Kaunas 1939. P. 131.

¹⁰ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas// Valstybės žinios.1999, Nr.60-1945.

turi griežtai atitikti Konstituciją, įstatymus ir juos papildančius teisės aktus pagal juose nustatytą kompetenciją”¹¹.

„Administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos teisėtumo principas reikalauja, kad visos įstatymų įgalios valstybinės institucijos, jų pareigūnai (valdymo institucijos, teismai), visi šios teisenos dalyviai tiksliai laikytusi Konstitucijos ir įstatymų ir vykdytų jų reikalavimus visose teisenos stadijose. Teisėtumo principas įpareigoja teismą, valdymo institucijas, jų pareigūnus išaiškinti kiekvieną administracinį teisės pažeidimą, jį padariusį asmenį nubausti pagal įstatymą ir kartu nepatraukti atsakomybėn nė vieno kalto asmens”¹².

Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną neatsiejamai susijusi su administracinės atsakomybės, t.y. negatyvių poveikio priemonių taikymu asmeniui, pažeidusiam įstatymą. Demokratinėje valstybėje pareigūnai bei valstybiniai organai, taikantys administracinę atsakomybę, turi ypač nuosekliai laikytis teisėtumo principo (Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 7 straipsnis). Juk neteisėtas žmogaus teisių bei laisvių suvaržymas – tai teisės pažeidimas

Lietuvos Respublikos bausmių vykdymo kodekse (5 straipsnis), mūsų nuomone, teisėtumo principas išreiškia humanišką viešpataujančios pasaulėžiūros turinį, visuomenės sistemos prigimtį, jos nuostatą apsaugoti asmens teises, pašalinti savivalę.

Teisėtumo principas taip pat deklaruojamas ir Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme. Šio įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje kaip vieni iš principų, kuriais grindžiama valstybės tarnyba, nurodyti įstatymų viršenybė ir lygiateisiškumas¹³. Kaip jau buvo minėta, šie principai atskleidžia teisėtumo principo turinį.

Pažymėtina ir tai, kad teisėtumas turi nepertraukiamą ryšį su teisine piliečių kultūra, kuris pasireiškia tuo, kad, viena vertus, teisėtumo įtvirtinimas reiškia gyventojų kultūros lygio augimą, o antra vertus, pats kultūros lygis rodo teisėtumo saugojimą ir laikymąsi. Teisėtumas valstybiniame valdyme triumfuoja tuo atveju, jei jo pažeidimas sukelia atsakomybės neišvengiamumą ar kitokią valstybės reakciją dėl neteisėto elgesio¹⁴.

Apibendrinant tai, kas pasakyta, konstatuotina, kad nuoseklus Konstitucijos ir įstatymų nuostatų laikymasis, nenukrypstamas jų realizavimas – teisėtumas – teisinės valstybės funkcionavimo pagrindas. Tik tada galima kalbėti apie tautos suvereniteto realizavimą per savo išrinktus atstovus bei valstybinio valdymo institucijų legitimų funkcionavimą demokratinėje valstybėje. Iš čia kyla didžiulis teisėtumo principo laikymosi poreikis, išryškėja jo svarba.

¹¹ Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija. –Vilnius: Justitia, 2000. P. 71.

¹² Petkevičius P. Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną. –Vilnius: Justitia, 2003. P. 25.

¹³ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas// Valstybės žinios. 2002, Nr. 45-1708.

¹⁴ Bakaveckas A, Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kiti. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. -Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.

2. Norminio administracinio teisės akto ir teisėtumo principo santykis.

Įgyvendinant vykdomąją valdžią valstybės institucijos, įtaigos, valstybės tarnautojai atlieka daugybę veiksmų ir priima daugybę sprendimų, kurie turi daugiau ar mažiau reglamentuotą teisinę formą ir visiems sukelia tam tikrą teisinių padarinių. Viena iš teisės objektyvizacijos formų yra teisės normų aktas. Pasak teisės teoretiko A.Vaišvilos – tai tautos, valstybės institucijų, pareigūnų ar pavienių asmenų tam tikra tvarka priimtas oficialus rašytinis dokumentas, kuriame yra suformuluotos teisės normos¹⁵.

Šiame darbe yra analizuojama viena iš valstybinio valdymo institucijų leidžiamų teisės aktų rūšių – norminiai administraciniai teisės aktai. Pažymėtina, kad ieškodami šio administracinės teisės instituto apibrėžimo, susidūrėme su problema, jog pozityvioji teisė jo tiksliai neapibrėžia. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 17 punkte nurodoma, kad norminis administracinis aktas – tai teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei¹⁶. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio 13 punkte apibrėžta, kad norminis aktas - tai „įstatymas, administracinis ar kitas teisės aktas, numanantis elgesio taisykles, skirtas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei“, o šio straipsnio 15 punkte nurodoma administracinio akto sąvoka – „vykdant administravimo funkcijas, administravimo subjekto priimtas teisės aktas“¹⁷.

Teisės literatūroje norminiai administraciniai teisės aktai suprantami kaip „administracinės teisėkūros procese priimti įstatymų lydimieji aktai, kuriuose konkretizuojamos įstatymuose įtvirtintos normos ir numatomas jų įgyvendinimo mechanizmas, nustatomos tipinės elgesio taisyklės viešojo administravimo srityje, įtvirtinamas vykdomosios valdžios subjektų administracinis – teisinis statusas, įgyvendinamas konstitucinių Lietuvos piliečių, užsieniečių ir asmenų be pilietybės, taip pat nevyriausybinių organizacijų teisių, laisvių ir teisėtų interesų apsaugos mechanizmas, nustatomos valdymo santykių dalyvių koordinavimo ir bendradarbiavimo sąlygos, taip pat įvairių socialinių programų kūrimo nuostatos“¹⁸.

A.Andriuškevičius norminį administracinį teisės aktą suvokia kaip valdymo aktą, realizuojantį įstatymo normas. Pasak šio autoriaus, poįstatyminis aktas neturi pakeisti ar

¹⁵ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004.P.307.

¹⁶ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

¹⁷ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas// Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308, 2000, Nr. 85-2566.

¹⁸ Bakaveckas A, Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kiti. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.

panaikinti įstatymo, kurį jis realizuoja, normų ar reglamentuoti tokius socialinius santykius, kuriems reguliuoti Konstitucija reikalauja įstatymo lygmens teisės akto formos¹⁹.

Apibendrinant nurodytus norminių administracinių teisės aktų apibrėžimus, galima išskirti atitinkamus šių teisės aktų požymius, išskiriančius juos iš kitų teisės aktų:

- norminiai viešojo administravimo teisės aktai priimami siekiant sureguliuoti vienarūšius visuomeninius santykius ilgesniam laiko tarpui;
- jie skiriami neapibrėžtam teisės subjektų ratui visoje šalies teritorijoje;
- jais reglamentuojami valdymo santykiai visose viešojo administravimo srityse ir vykdomosios valdžios sistemos lygiuose.

Prie tokių valdymo aktų galima priskirti: Lietuvos Respublikos Prezidento dekretus (pvz. Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. kovo 25 d. dekretas Nr. 29 „Dėl malonės komisijos sudarymo ir jos nuostatų“ arba 2003 m. balandžio 2 d. dekretas Nr. 36 „Dėl pilietybės reikalų komisijos sudarymo ir jos darbo tvarkos“), Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus ir nutarimais tvirtinamus nuostatus bei taisykles (pvz. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. 1608 „Dėl Statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“), ministerijų leidžiamus įsakymus bei įsakymais tvirtinamas taisykles (pvz. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003 m. spalio 15 d. įsakymas Nr. 1K-251 „Dėl Finansų ministerijos darbo reglamento“), nuostatus, savivaldybių tarybų sprendimai (pvz. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2005 m. sausio 19 d. sprendimas Nr. I-655 „Dėl Tvarkymo ir švaros taisyklių tvirtinimo“), apskričių viršininkų sprendimus ir pan.

Norminiai administraciniai teisės aktai visada yra poįstatyminiai. Pagrindinis reikalavimas, taikomas šiems teisės aktams yra teisėtumas, kuris suprantamas kaip teisėtas laikymasis administracinių aktų rengimo, priėmimo ir išleidimo procedūrų. Būtent teisėtumo reikalavimo turi būti laikomasi visose administracinio akto rengimo ir išleidimo stadijose - turi būti sudarytos tinkamos akto veikimo ir valdymo tikslų pasiekimo sąlygos.

Išanalizavus mokslinę literatūrą ir galiojančius teisės aktus, tampa aišku, kad administracinis teisės aktas laikomas teisėtu, kai:

- atitinka įstatyme įtvirtintoms nuostatomis ir priimtas atsižvelgiant į piliečių, visuomenės ir valstybės interesus. Jis neturi prieštarauti LR Konstitucijai, tarptautinėms sutartims, įstatymams ir kitiems teisės aktams, neturi varžyti piliečių teisių, laisvių ir teisėtų interesų. Kaip teigia P.Vilutis, „Administracinis aktas neturi išeiti iš įstatymo ribų, ar jam prieštarauti“²⁰.
- yra nukreiptas tam tikslui, kuris tiesiogiai numatytas įstatyme;

¹⁹ Andriuškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P.131.

²⁰ Vilutis P. Administracinė teisė. Bendroji dalis. Kaunas, 1939.

- priimtas kompetentingos viešojo administravimo institucijos (pareigūno) ir tik jai suteiktos kompetencijos ribose. Tai reiškia, kad priimant administracinį aktą neturi būti ribojama ar pažeidžiama įstatymuose ar kituose teisės aktuose įtvirtinta žemiau pagal pavaldumą esančių viešojo administravimo institucijų kompetencija ir operatyvinis savarankiškumas. Teisę priimti administracinius aktus turi tik tie viešojo administravimo subjektai, kuriems tokia kompetencija suteikiama įstatymų leidėjo;

- priimtas įstatymo (kito teisės akto) nustatyta tvarka, t.y. griežtai laikantis visų parengimo, priėmimo, išleidimo ir įsigaliojimo taisyklių. Šis teisėtumo reikalavimas labai glaudžiai susijęs su administracinio proceso teisiniu reguliavimu, nuo kurio priklauso administracinio akto pagrįstumas, tikslingumas ir tinkamumas ginant viešuosius interesus;

- priimtas laikantis įstatyme (kitame teisės akte) nustatytos formos, t.y. tinkama struktūra (skirstymas į skyrius, skirsnius, straipsnius, dalis, punktus), pavadinimas turi atitikti turinį, aiškus ir lakoniškas tekstas, nėra dviprasmiškų terminų, nurodyta priėmimo data, registracijos numeris, pasirašytas kompetentingo pareigūno ir pan.).

Pažymėtina, kad atskirais atvejais, vertinant administracinio akto teisėtumą turi būti atsižvelgiama į tai, koku laiku jis yra priimtas, kadangi kai kurie administraciniai aktai turi būti priimami tik tam tikru laiku (pvz., kai kurios viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) valdymo sprendimą dėl kovos su stichine nelaimė turi priimti laiku, t.y. iškilus realiai grėsmei); taip pat turi būti atkreiptas dėmesys į jų tvirtinimo tvarką, suderinimą, kadangi kai kurie administraciniai aktai turi būti priimami remiantis aukštesnių pagal pavaldumą viešojo administravimo institucijų išleistais teisės aktais. Be to, kai kuriems administraciniams aktams taikoma atskira parengimo ir išleidimo tvarka, kurią nustato atitinkami viešojo administravimo subjektai įvairiais valdymo klausimais. Juose gali būti nustatytas terminas, nuo kada valdymo aktas pradeda galioti, kurių asmenų atžvilgiu jis galioja ir iki kokio laiko tarpo galioja ir pan.

Akcentuotina, kad teisėtumo reikalavimas yra svarbus veiksnys, nulemiantis valdymo sprendimo kokybę ir jo atitikimą piliečių bei visuomenės poreikiams. Deja, tenka pastebėti, kad praktikoje pasitaiko atvejų, kai priimant ir išleidžiant administracinius aktus nepaisoma tam tikrų teisėtumo reikalavimų. Šiai problemai spęsti ir egzistuoja valdžios institucijų priimtų teisės aktų teisėtumo kontrolė, kurios vieną iš rūšių – teisminę kontrolę aptarsime kitame skyriuje.

3. Norminių administracinių teisės aktų teisėtumo patikrinimo rūšys.

Vykdomosios valdžios institucijų veiklos kontrolė pasireiškia tuo, kad tam tikros įgaliotos valstybės institucijos, visuomeninės organizacijos, naudodamos teisinius būdus ir priemones, išsiaiškina, ar kontroliuojamosios vykdomosios valdžios institucijų ir valstybės pareigūnų veikloje nėra teisėtumo pažeidimų ir, jei jie nustatomi, tai juos pašalina, atstato pažeistas teises, patraukia atsakomybėn kaltus asmenis, taiko priemones, padedančias užkirsti kelią teisėtumo ir drausmės pažeidimams.

Pagrindiniai būdai užtikrinti teisėtumą valstybinio valdymo institucijų veikloje yra kontrolė, konstitucinė priežiūra, teismo veikla, administracinė priežiūra, gyventojų skundų, pareiškimų svarstymas.

Teisminė valdžia – neatskiriamas teisinės valstybės elementas. Savo veiklos procese teismai įgyvendina kontrolinę funkciją, tikrindami valstybinio administravimo subjektų bei pareigūnų išleistų teisės aktų ir veiksmų teisėtumą. Teisminė įstatymų ir kitų teisės aktų atitikimo Konstitucijai kontrolė neabejotinai yra teisinės valstybės prielaida ir sąlyga.

Administracinės teisės literatūroje nurodomos tokios teisminės kontrolės formos: „1) piliečių skundų dėl pareigūnų ir valstybinio valdymo institucijų priimtų sprendimų ir veiksmų, pažeidusių jų teises ir laisves, nagrinėjimas; 2) organizacijų skundų nagrinėjimas; 3) skundų dėl valstybinio valdymo institucijų priimtų teisės aktų pripažinimo neteisėtais, nagrinėjimas; 4) turinčių reikšmę bylos išsprendimui nagrinėjant baudžiamąsias, civilines, administracines bylas, valstybinio valdymo institucijų teisės aktų teisėtumo tikrinimas; 5) skundų dėl nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje, nagrinėjimas; 6) parengtinio tyrimo kokybės patikrinimas nagrinėjant baudžiamąsias bylas; 7) valstybinio valdymo institucijų, organizacijų ir pareigūnų veiklos teisėtumo ir disciplinos patikrinimas nagrinėjant civilines, baudžiamąsias, administracines bylas”²¹.

Prof. M.Romeris teismo kontrolę skirstė į atsitiktinę (quasi) ir tikslią. Atsitiktinės quasi – kontrolės esmė, pasak M.Romerio, yra ta, kad klausimas apie valdžios akto teisėtumą iškylą atsitiktiniu būdu, tiek, kiek akto teisėtumas susijęs su sprendžiama byla. Savaiame šis valdžios aktas nėra skundžiamas. Teismas šiuo atveju netaiko jokių sankcijų to akto „neteisei”. Tiksli teismo kontrolė, mokslininko nuomone, betarpiškai skiriama valdžios organų darbų teisėtumui tikrinti. Šio metodo elementas – neteisės valdžios akte konstatavimas ir tos neteisės tam tikromis sankcijomis sudraudimas. Teismo veikimo pagrindą sudaro ginčas dėl teisėtumo. Teismas

²¹ Административное право в схемах/ под.ред. Д. Никитина. Москва: Юнити: Закон и право, 2000. С.279.

išsprendžia skundą teisės akto teisėtumo atžvilgiu, sudraudžia neteisę, panaikindamas aktą savo sprendimu²².

M.Romerio teisminės kontrolės vizija, kaip matyti iš šiuo metu galiojančių teisės aktų, tapo tikrove. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme (toliau - ABTĮ) įtvirtintos dvi administracinių teisės aktų teisėtumo patikrinimo rūšys:

1. abstraktus prašymas ištirti norminio administracinio akto teisėtumą vadovaujantis ABTĮ 110 straipsniu - t.y. **abstrakčioji**, arba principinė, kontrolė;
2. prašymas, susijęs su individualia byla, pagal ABTĮ 111 straipsnį - t.y. **konkrečioji**, arba incidentinė, kontrolė.

Šios formos remiasi dviem pagrindiniais šiuolaikinės administracinės justicijos tikslais: ginčų dėl subjektinės ir objektinės teisės nagrinėjimu. Konkrečiosios (incidentinės) kontrolės atvejais norminio administracinio akto teisėtumo klausimas yra ne pagrindinis, o pagalbinis dalykas, nes pirminis uždavinys yra išspręsti ginčą dėl subjektinės teisės. Šioje vietoje pažymėtina, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, formuojantis vienodą administracinių bylų nagrinėjimo praktiką, vienoje iš nagrinėtų bylų nurodė, jog teismo sprendimas byloje atliekant konkrečiąją norminio akto teisėtumo kontrolę netraktuotinas konkrečios proceso šalies naudai priimtu sprendimu pagal ABTĮ 44 straipsnio 1 dalį²³. Ši teismo pozicija rodo, kad ir incidentinės kontrolės atveju tokių bylų tikslas yra ne išspręsti pareiškėjo individualų reikalavimą, susijusį su jo teisių pažeidimu, bet įvertinti norminio administracinio akto teisėtumą, o tai sudaro prielaidą išspręsti individualią bylą.

Pagal šiuo metu Lietuvoje galiojančius įstatymus incidentinę kontrolę gali vykdyti tiek administraciniai teismai (ABTĮ 111 str. 1 d. ir 3 d.), tiek bendrosios kompetencijos teismai (Lietuvos Respublikos Civilinio proceso kodekso 3 str. 4 d.). Skirtumas tik tas, kad pastarieji turi teisę, bet ne pareigą kreiptis į administracinį teismą dėl administracinio akto teisėtumo nustatymo.

Administracinis teismas, įskaitant ir atvejus, kai bendrosios kompetencijos teismas kreipėsi į administracinį teismą pagal ABTĮ 112 straipsnio 1 dalį, norminio administracinio akto teisėtumo bylą nagrinėja ABTĮ 114 ir 115 straipsniuose nustatyta tvarka. Šiuo atveju pagal ABTĮ 116 straipsnio 1 dalį išnagrinėtas norminis administracinis aktas laikomas panaikintu ir paprastai negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai buvo paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas.

Kai norminio administracinio akto teisėtumą vertina bendrosios kompetencijos teismas, sprendimo padariniai kyla tik tos bylos šalims, nes aktas jų ginčui išspręsti yra netaikytinas,

²² Romeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: Pozicija, 1994.

²³ Administracinių teismų praktika, I dalis. Vilnius: LVAT, 2000.P.61.

tačiau iš esmės jis nėra panaikinamas (CPK 3 str. 4 d. 1 sakiny) ir išbraukiamas iš teisinės sistemos. Darytina išvada, kad konkrečiosios norminės kontrolės atveju gali būti skirtingi teisės akto neteisėtumo pripažinimo padariniai.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas pagal savo kompetenciją, nustatyta Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatyme atlieka abstrakčią kontrolę.

Taigi, apibendrintai galime pasakyti, kad pagal Lietuvos Respublikoje galiojančius teisės aktus egzistuoja dvi norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimo rūšys: abstrakčioji ir konkrečioji. Abstrakčiosios norminės kontrolės atveju tiriamas išimtinai teisės akto teisėtumas, o konkrečiosios kontrolės atveju nagrinėjamas ginčas tiek dėl subjektinės, tiek dėl objektinės teisės.

4. Norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimas.

4.1. Prašymo dėl norminio administracinio teisės akto teisėtumo dalykas.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 64 straipsnyje nustatyta, kad bylos dėl teisės akto atitikimo Konstitucijai nagrinėjimo Konstituciniame Teisme pagrindas yra teisiškai motyvuota abejonė, kad visas aktas ar jo dalis prieštarauja Konstitucijai pagal normų turinį; reguliavimo apimtį; formą; Konstitucijoje nustatytą priėmimo, pasirašymo, paskelbimo ar įsigaliojimo tvarką. Kaip matyti iš šio teisinio reguliavimo, prašymo dėl norminio administracinio akto teisėtumo dalyku laikytinas norminis administracinis aktas. Ginčas šiuo atveju kyla dėl objektinės teisės pažeidimo.

Pagal Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau-ABTĮ) 110 straipsnio 1 dalį ir 111 straipsnio 1 dalį prašymo dalykas yra „norminis administracinis aktas (ar jo dalis)“. Kaip jau buvo minėta antrame darbo skyriuje, norminio administracinio akto sampratos pozityvioji teisė tiksliai neapibrėžia. Teismų praktikos analizė rodo, kad „norminiu teisės aktu gali būti laikomas administracinis ar kitas teisės aktas, kuris yra priimtas vykdant administravimo funkcijas ir kuris nustato skirtas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei elgesio taisykles“²⁴. Taigi suformuluojami bent trys šio akto požymiai:

- akto priėmimo sritis – vykdant administravimo funkciją. Tačiau administravimo funkcijos išskyrimas nereiškia, kad norminis administracinis aktas gali būti vien viešojo administravimo srityje. Galimi norminiai aktai ir vidaus administravimo srityje
- subjektų neindividualizavimas;
- nevienkartinio taikymo aktas²⁵.

Norminio teisės akto požymiai apibendrinti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003-03-24 plenarinės sesijos nutartyje, kurioje nurodoma, kad „teisės akto priskyrimas prie norminių teisės aktų grupės apibūdina jų taikymo apimtį ir privalumą“²⁶. Analizuojant šią nuostatą, iškyla klausimas, ar šie požymiai privalomi ir pagal ABTĮ 15 straipsnio 1 dalies 11 punktą, tikrinant visuomeninių organizacijų, bendrijų, politinių partijų, politinių organizacijų ar asociacijų priimtų bendro pobūdžio aktų teisėtumą. Pažymėtina, kad minėtų subjektų aktai nėra vadinami norminiais administraciniais aktais, o dažniausiai vartojamas neapibrėžtas teisinis terminas „bendro pobūdžio aktas“, kurio turinys nei pozityviojoje teisėje, nei teisės teorijoje nėra

²⁴ Administracinių teismų praktika. I dalis. Vilnius: LVAT, 2001. P. 30.

²⁵ Administracinių teismų praktika. II dalis. Vilnius: LVAT, 2001. P.24, 31.

²⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. kovo 24 d. Plenarinės sesijos nutartis administracinėje byloje Nr. A5-63-2003.

išaiškintas. Mūsų nuomone, visuomeninių organizacijų, bendrijų, politinių partijų, politinių organizacijų ar asociacijų priimti bendro pobūdžio aktai labai artimi norminiam aktui pagal ABTĮ 2 straipsnio 13 punktą, tačiau neapima norminio administracinio akto atsižvelgiant į ABTĮ 2 straipsnio 15 punktą. ABTĮ 20 straipsnio 1 dalies 3 punkto, nustatančio Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo kompetenciją, lingvistinė analizė rodo, kad administracinio teismo kompetencija yra ne tik norminių administracinių aktų teisėtumo, bet ir kitų norminių aktų, kurie nepriklauso kitų teismų kompetencijai, teisėtumo kontrolė. Tačiau vėl gi, ši norma yra abstrakti ir į mūsų iškeltą klausimą atsakymo neduoda. Praktiniu požiūriu, tokiais atvejais išplečiama administracinių teismų kompetencija objektyvaus teisės aktų teisėtumo srityje, tačiau paprastai teismai, vertindami norminių administracinių aktų teisėtumo bylų skundo objektą, reikalauja, remdamiesi ABTĮ 15 straipsnio 1 dalies 11 punktu ir ABTĮ 3 straipsnio 1 dalimi, kad minėtų organizacijų veikla būtų susijusi su viešuoju ar vidaus administravimu. Darytina išvada, kad į teisminės kontrolės lauką patenka tik tie viešieji ginčai, kurie susiję su viešuoju ar vidaus administravimu.

Dabartinė Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pozicija, kai nustatoma, jog ginčo dalykas nėra norminis administracinis aktas, atspindi vienoje iš nutarčių, kurioje konstatuojama, kad „tik bylos nagrinėjimo iš esmės stadijoje galima akto teisinė analizė, kurios vertinimas reikalauja teismo sprendimo, o ne nutarties procesinės formos, todėl fakto, kad aktas yra individualaus pobūdžio, konstatavimas yra pagrindas prašymui atmesti, o ne bylai nutraukti“²⁷. Pažymėtina, kad individualaus pobūdžio administracinis teisės aktas gali būti ginčijamas laikantis bendrųjų taisyklių, nustatytų ABTĮ, t. y. asmeniui neužkertama tolesnės teisminės gynybos galimybė. Dėl šio teismų praktikos suformuoto precedento procesas dėl norminių aktų teisėtumo susideda iš dviejų etapų, kurių kiekvienas gali baigtis sprendimo priėmimu: sprendimu, kuriame konstatuojama, prašymas priimtinas ar ne, nesant norminio teisės akto - tokį sprendimą priima pirmosios instancijos teismas, nagrinėjantis bylą pagal bendrąsias taisykles, vadovaujantis ABTĮ 114 straipsnio 1 dalimi ir 88 straipsnio 1 dalimi, pagal kurias reikalavimas arba pripažįstamas pagrįstu, arba atmetamas kaip nepagrįstas ir antras sprendimas - dėl paties norminio administracinio akto teisėtumo. Tai laikytina šios kategorijos bylų ypatumu, nes pirmojo teismo sprendimo specialusis ABTĮ XVI skirsnis apskritai nenumato.

Norminių administracinių aktų teisėtumo bylų pagrindinis tikslas – užtikrinti objektyviąją teisinę tvarką. Šiose bylose administracinis prašymas, skirtingai nuo administracinės ginčo teisenos, yra pagrįstas, nes asmuo kreipiasi ne dėl savo subjektinių teisių gynimo ar ginčytinų administracinių materialinių teisinių santykių, bet dėl objektyviosios teisės

²⁷ Administracinių teismų praktika. II dalis, Vilnius: LVAT, 2001. P.23.

normų kontrolės. Kadangi materialiniu atžvilgiu ginčytinas norminis administracinis aktas dėl tam tikrų aplinkybių yra ipso jure niekinis, reikia tik administracinio teismo sprendimo šiam juridiniam faktui patvirtinti.

Taigi, administracinis teismas, nagrinėdamas norminių administracinių aktų teisėtumo bylas, vadovaujasi šiais argumentais:

a) norminių administracinių aktų teisėtumo bylose ginčo objektas (reikalavimas) yra teisės norma, o ne pažeista ar ginčijama individo subjektinė teisė;

b) administracinių normų kontrolės apimtis ribojama aukštesnės galios teisės akto teisėtumo patikrinimu, o ne besikreipiančio asmens reikalavimo apimtimi. Nors šis antrasis požymis atliekant konkrečią administracinę kontrolę turi išimčių, pavyzdžiui, nustatant besikreipiančių į teismą subjektų ratą, ginčo nagrinėjimo ribas ir kt.;

c) tikslai, kurių siekiama atliekant administracinių normų kontrolę, skiriasi nuo tikslų, kurių siekiama ginant subjektinę teisę. Administracinių normų teisėtumo kontrolė turėtų užkirsti kelią ateityje pavieniams procesams, kuriuose būtų keliamas vis tas pats konkretios teisės normos teisėtumo klausimas. Be to, yra įgyvendinama teisinio stabilumo funkcija, šalinant iš teisinės sistemos nekokybiškus teisės aktus. Išimtis yra konkrečioji administracinių normų kontrolė. Šiuo atveju administracinių normų kontrolė siejama ne tik su objektyviuoju teisingumu, bet ir su teisingumo įgyvendinimu, ginant konkrečią subjektinę teisę²⁸.

Apibendrinant, galima pasakyti, kad bylos dėl norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tiek Konstituciniame Teisme, tiek administraciniame teisme yra bylos dėl objektinės teisės.

4.2. Subjektai, turintys iniciatyvos teisę kreiptis dėl norminio administracinio teisės akto teisėtumo ištyrimo.

Nagrinėjant norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimo procesą, svarbus klausimas yra subjektų, kurie gali kreiptis dėl tokio tyrimo, ratas. Kaip jau buvo minėta, bylas dėl norminio administracinio teisės akto teisėtumo nagrinėja Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ir administraciniai teismai.

Pirmiausiai aptarsime subjektų, galinčių kreiptis į Konstitucinį Teismą, ratą. Pažymėtina, kad įvairiose užsienio šalyse šis ratas yra skirtingas. Dažniausiai įstatymų leidėjas numato tokias subjektų rūšis: aukščiausiosios valstybės institucijos (Prezidentas, Vyriausybė, Parlamentas), administracinių vienetų valdžia (savivaldybės, federacijos subjektai), teismai ir

²⁸ Paužaitė-Kulvinskienė J. Administracinė justicija: teorija ir praktika. Vilnius: Justitia, 2005. P.102.

kitos teisėsaugos institucijos. Vienose valstybėse subjektų ratas yra platus, pavyzdžiui, amerikietiškojo modelio valstybėse prie tokių subjektų priskiriami fiziniai ir juridiniai asmenys, kitose valstybėse iniciatyvos teisę turi tik aukščiausios valdžios institucijos, prie pastarųjų priskirtina ir Lietuva.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 106 straipsnyje nurodyta, kad teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl Respublikos Prezidento aktų sutikimo su Konstitucija ir įstatymais į Konstitucinį Teismą turi teisę kreiptis ne mažiau kaip 1/5 visų Seimo narių ir teismai, o dėl Vyriausybės aktų sutikimo su Konstitucija ir įstatymais į Konstitucinį Teismą gali kreiptis ne mažiau kaip 1/5 visų Seimo narių, teismai, taip pat Respublikos Prezidentas²⁹. Ši teisė taip pat numatyta minėtų subjektų veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo statistiniai duomenys rodo, kad nuo 1993 metų iki 2006 metų birželio 15 d. į teismą dėl Prezidento dekreto atitikties Konstitucijai ir įstatymams Seimo narių grupė kreipėsi 4 kartus, teismai – 4 kartus; dėl Vyriausybės akto atitikties Konstitucijai ir įstatymams per minėtą laikotarpį Seimo narių grupė kreipėsi 36 kartus, teismai – 122 kartus (žr. priedą Nr. 1).

Taigi, subjektų, turinčių teisę kreiptis į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą, ratas yra labai ribotas. Seimo narių grupė, Vyriausybė, Prezidentas yra ne kas kitas, o politinis valstybės elitas. Tik jis turi teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą. Bet kuriam paprastam žmogui, piliečiui ar neturinčiam pilietybės asmeniui, Konstitucinio Teismo durys uždarytos.

Kaimyninės Latvijos Respublikos Konstitucinis Teismas taip pat neturi teisės priimti piliečių konstitucinių skundų, t.y. teismas nėra įgaliotas nagrinėti konstitucinių skundų ir fizinis asmuo neturi teisės kreiptis į Konstitucinį teismą. Viena bendrybė tarp Latvijos ir Lietuvos, kad teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą turi valstybės Prezidentas ir ne mažiau kaip 1/5 Parlamento narių. Latvijos įstatyme pabrėžiama, kad taip pat ir visas Seimas gali pateikti prašymą ir inicijuoti bylą³⁰.

Lenkijos Respublikos Konstitucijos 79 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad kiekvienas asmuo, kurio konstitucinės laisvės ar teisės buvo pažeistos, turi teisę įstatymo nustatytais pagrindais kreiptis į Konstitucinį tribunolą su skundu dėl įstatymo ar kito norminio akto, kuriuo remdamasis teismas ar viešojo administravimo institucija priėmė galutinį sprendimą dėl jo laisvių, teisių arba jo pareigų, įtvirtintų konstitucijoje, atitikties Konstitucijai³¹.

Vokietijos Federacinėje Respublikoje teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą turi ne tik fiziniai asmenys, bet ir juridiniai asmenys. Vokietijos konstitucinės doktrinos pozicija yra ta, kad

²⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 31-953; Nr. 33-1014.

³⁰ A.Endzinš. Latvijos Respublikos ir Lietuvos Respublikos Konstituciniai Teismai: panašumai ir skirtumai //Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998.

³¹ Staugaitytė V. Konstitucinis skundas: Lenkijos Respublikos patirtis. Vilnius: Justitia, 2006, Nr. 1(59).

konstitucinių teisių ir laisvių subjektai negali būti valstybės valdžios subjektai, nes jie yra konstitucinių teisių ir laisvių adresatai, kuriuos konstitucinės teisės ir laisvės įpareigoja atlikti tam tikras veikas arba susilaikyti nuo jų. Todėl konstitucinio skundo teise Vokietijoje naudojasi tik tie viešosios teisės juridiniai asmenys, kurie dėl savo specifinės teisinės prigimties gali būti konstitucinių teisių ir laisvių subjektai.

Deja, Lietuvos situacija rodo, kad galiojančioje Konstitucijoje ir Konstitucinio Teismo įstatyme įtvirtinta konstitucinių teisių ir laisvių apsaugos sistema neužtikrina veiksmingos jų apsaugos, nes bylos šalys, būdamos konstitucinių teisių ir laisvių subjektai, pačios negali jų ginti, t.y. negali kreiptis į Konstitucinį Teismą.

Paanalizuokime, kokie subjektai gali pateikti prašymą dėl norminio administracinio akto teisėtumo administraciniam teismui.

Kaip jau buvo minėta, yra dvi norminių administracinių aktų teisėtumo turimo rūšys - konkrečioji ir abstrakčioji. Atsižvelgiant į jas, skiriasi ir suinteresuoti subjektai, galintys kreiptis į administracinį teismą.

Konkrečiosios kontrolės atveju tokia teise naudojasi ABTĮ 22 straipsnio 1 dalyje numatyti subjektai: „skundą (prašymą) dėl viešojo ar vidaus administravimo subjekto priimto administracinio akto ar veiksmo (neveikimo) turi teisę paduoti asmenys, taip pat kiti viešojo administravimo subjektai, įskaitant valstybės ir savivaldybių viešojo administravimo tarnautojus, pareigūnus ir įstaigų vadovus, kai jie mano, kad jų teisės ar įstatymų saugomi interesai yra pažeisti”³², kai tame teisme yra nagrinėjama konkreti byla dėl jų teisių pažeidimo. Toks abstraktus įstatymo leidėjo formulavimas atsižvelgiant į ABTĮ 5 straipsnio 1 dalies turinį, iškelia klausimą, ar ginčijamas norminis administracinis aktas turi pažeisti ABTĮ 22 straipsnio 1 dalyje numatytų subjektų teises ar įstatymų saugomus interesus, dėl kurių yra nagrinėjama konkreti individuali byla, ar pakanka, kad teisme nagrinėjama vien su jais susijusi byla, tačiau norminio akto teisėtumas suponuoja visai kitų jų teisių pažeidimą. Atsakymą į šį klausimą randame ABTĮ 111 straipsnio 2 dalies 1 punkte, kuris nustato, kad teismas atmeta tokį prašymą, jeigu jis „nėra susijęs su teisme nagrinėjama konkrečia byla”³³. Tačiau galimas atvejis, kad taikytinas norminis administracinis aktas bus susijęs su konkrečia byla, tačiau jis nedarys įtakos individualioje byloje ginčijamo asmens teisėms ar interesų pažeidimo faktui. Šiuo atveju, sutiktume su J.Paužaitės–Kulvinskienės nuomone, kad „ABTĮ 111 straipsnio 2 dalies 1 punktas turėtų būti aiškinamas siaurinamai kartu su ABTĮ 5 straipsnio 1 dalimi, naudojant subjektinio suinteresuotumo kriterijų ir siejant konkrečiosios normų kontrolės atvejus ne su bet kokia ginčijamo norminio akto teisėtumo įtaka bylai, bet su tiesiogine, t. y. kai norminio akto teisėtumas turi tiesioginę įtaką

³² Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 85-2566.

³³ Ten pat.

konkrečioje individualioje byloje nagrinėjamiems klausimams”³⁴. Išanalizavus Lietuvos administracinių teismų praktiką, tampa aišku, kad konkrečiosios kontrolės atvejais nėra imperatyvaus reikalavimo asmenų suinteresuotumui, tačiau administraciniai teismai, sprendami prašymo priėmimo klausimą, vis dažniau prašo pareiškėjų patikslinti savo reikalavimus, kai kreipiamasi individualios bylos „konkrečių teisės normų, taikytinų atitinkamoje byloje, o ne viso akto, atitikimo įstatymams klausimu”³⁵.

Abstrakčiosios, kontrolės atveju ABTĮ 110 straipsnio 1 dalyje nustatyti konkretūs subjektai, kurie gali pateikti prašymą dėl norminio administracinio teisės akto teisėtumo. „Su pareiškimu į administracinį teismą prašant ištirti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą, turi teisę kreiptis Seimo nariai, Seimo kontrolieriai, Valstybės kontrolės pareigūnai, apskričių viršininkai, bendrosios kompetencijos ir specializuoti teismai, taip pat prokurorai”. ABTĮ 110 straipsnio 2 dalyje pasakyta: „, kad būtų ištirta, ar savivaldybių administravimo subjekto priimtas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą, su pareiškimu į administracinį teismą turi teisę kreiptis ir savivaldybių veiklos priežiūrą vykdančios Vyriausybės atstovai”. Teismų statistika rodo, kad pastarieji yra labai aktyvūs kreipiantis dėl savivaldos institucijų priimamų norminių administracinių teisės aktų teisėtumo.

Apibendrinimui pasakytina, kad įstatymų nustatytas skirtingas subjektų, galinčių kreiptis į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą ir administracinius teismus dėl norminio administracinio teisės akto teisėtumo, ratas yra neigiamas dalykas, nes neužtikrina optimalios asmenų teisių ir laisvių apsaugos.

4.3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo kompetencija vykdam norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą.

Vienu iš teisinės valstybės požymių – įstatymų teisėtumu rūpinasi nemažai valstybės institucijų, kurių pagrindinė – Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas.

Įstatymo ar kito norminio teisės akto konstitucingumo tikrinimo koncepcija Lietuvoje buvo kuriama remiantis dviejų tradicijų – civilinės teisės ir bendrosios teisės – idėjomis. Tai atsispindėjo 1990-1992 metais parengtuose Konstitucijos ir kituose teisės aktų dėl konstitucinės justicijos projektuose. J.Žilio nuomone, konstitucinės kontrolės formos pasirinkimą, laikantis europinės tradicijos, sąlygojo šios priežastys: „Pozityviosios teisės teorijos populiarumas

³⁴ Paužaitė-Kulvinskienė. Administracinė justicija: teorija ir praktika. Vilnius: Justitia: 2005.

³⁵ Administracinių teismų praktika. I dalis. Vilnius: LVAT, 2001. P.41.

Europoje; siekimas izoliuoti bendrosios kompetencijos teismus nuo politinio proceso; specializuotų teismų tradicija Europoje”³⁶.

Konstitucinis Teismas garantuoja Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą, nustatyta tvarka sprendamas, ar įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai neprieštarauja Konstitucijai, taip pat ar Respublikos Prezidento bei Vyriausybės aktai neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams³⁷. Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas bylas dėl Vyriausybės nutarimų, Konstitucijos ir įstatymų atitikimo, gali tirti tiek visą Vyriausybės nutarimo, tiek atitinkamą jo dalį.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas įgyvendina vėlesniąją konstitucinę kontrolę, t.y. tiriamas jau priimtų ir įsigaliojusių įstatymų bei kitų teisės aktų konstitucingumas bei teisėtumas.

Palyginkime mūsų šalies Konstitucinio Teismo kompetenciją su kitų valstybių. Štai Vengrijos Konstitucinio Teismo, pradėjusio veikti 1990 m. sausio 1 d., kompetencija labai plati. Jis atlieka įstatymų projektų ir neratifikuotų tarptautinių sutarčių a priori (preliminarią) konstitucinę priežiūrą. Tačiau pagrindinė jo veikla – visų teisės normų, įskaitant įstatymus ir vietinės valdžios priimtus įstatymų papildomuosius aktus, kontrolė a posteriori. Kai tuo tarpu Lietuvos Konstitucinio Teismo kompetencijai nėra priskirtinas vietinės valdžios priimtų norminių aktų teisėtumo tyrimas.

Latvijos Konstitucinis Teismas kaip ir Lietuvos Konstitucinis Teismas sprendžia įstatymų ir kitų parlamento aktų atitikimą Konstitucijai, valstybės Prezidento ir Ministrų Kabineto priimtų aktų atitikimą Konstitucijai ir kitiems įstatymams, tarptautinių sutarčių, kurias pasirašė ar prie kurių prisijungė Latvija, atitikimą Konstitucijai. Palyginti su Lietuvos Konstituciniu Teismu, Latvijos Konstitucinis Teismas turi daugiau galių norminių aktų hierarchijos klausimais, kadangi jis įgaliotas spręsti:

- 1) ne tik aukščiau paminėtų aktų atitikimą, bet ir įstaigų arba Seimo patvirtintų, paskirtų ar išrinktų pareigūnų priimtų norminių aktų atitikimą konstitucijai bei įstatymams;
- 2) įstaigų ar pareigūnų, atskaitingų Ministrų Kabinetai, priimtų norminių aktų atitikimą konstitucijai, kitiems įstatymams ar Ministrų kabineto aktams;
- 3) savivaldybių tarybų priimtų privalomų taisyklių ir kitų norminių aktų atitikimą Konstitucijai, įstatymams ar Ministrų kabineto aktams;
- 4) Latvijos vidaus teisės normų atitikimą Latvijos pasirašytoms tarptautinėms sutartims, neprieštaraujančioms Konstitucijai.

³⁶ Žilys J. Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2001. P.180.

³⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 6-120.

Be to, Latvijos Respublikos Konstitucinis Teismas turi teisę nagrinėti taisyklių, kuriomis Ministrų kabineto įgaliotas ministras panaikina savivaldybės tarybos priimtas privalomas taisykles, atitikimą įstatymui³⁸.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 64 straipsnis taip pat išryškina Konstitucinio Teismo kompetenciją. Bylos dėl teisės akto atitikimo Konstitucijai nagrinėjimo Konstituciniame Teisme pagrindas yra teisiškai motyvuota abejonė, kad visas aktas ar jo dalis prieštarauja Konstitucijai pagal normų turinį; reguliavimo apimtį; formą; Konstitucijoje nustatytą priėmimo, pasirašymo, paskelbimo ar įsigaliojimo tvarką.

Konstitucijos 107 straipsnyje pasakyta, jog Lietuvos Respublikos įstatymas (ar jo dalis) arba kitas Seimo aktas (ar jo dalis), Respublikos Prezidento aktas, Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Tie patys padariniai atsiranda, kai Konstitucinis Teismas priima nutarimą, kad Respublikos Prezidento aktas ar Vyriausybės aktas (ar jo dalis) prieštarauja įstatymams.

Pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas turi konstitucinius įgaliojimus tirti Seimo, Vyriausybės, Respublikos Prezidento poįstatyminių aktų (ar jo dalių), kuriuose nėra nustatytas tam tikras teisinis reguliavimas, atitiktį Konstitucijai ir/arba įstatymams tais atvejais, kai tuo, kad tas teisinis reguliavimas nėra nustatytas būtent tuose poįstatyminiuose teisės aktuose (jų dalyse) gali būti pažeidžiami Konstitucija ir/arba įstatymai³⁹.

Tęsiant kompetencijos temą, reikėtų paminėti, kad dažnai kyla klausimas, ar Konstitucinio Teismo, ar administracinio teismo kompetencijai turėtų būti priskirtas norminio administracinio akto teisėtumo bylų nagrinėjimas. Šiuo atveju yra vadovaujama valdymo aktų hierarchijos principu. Tai iliustruoja M.Romerio pozicija, kad tikrinant norminio administracinio akto įstatymingumą administraciniame teisme vykdomas “ne kvalifikuotas”, o tikrinant akto įstatymingumą Konstituciniame teisme – “kvalifikuotas” teisėtumas. M.Romeris buvo įsitikinęs, kad “esminio funkcinio skirtumo tarp Seimo leidžiamojo įstatymo ir kurių nors, pavyzdžiui, Sveikatos departamento išleistų “taisyklių kirpykloms” – nėra. Skirtumas tarp jų yra dirbtinis, formalus. Jis reiškiasi pirma tuo, kad juos leidžia ne tie patys valdžios organai, ir antra, tuo, kad vieni jų yra kvalifikuojami kaip aukštesnė, o kiti - kaip žemesnė teisė⁴⁰”.

Iš to darytina išvada, kad ir konstitucinio, ir administracinio teismo atliekama normų kontrolė vykdoma analogiškų materialinės teisinės prigimties normų atžvilgiu. Tačiau atsižvelgiant į norminių aktų rūšį ir vietą teisės normų sistemoje bei jas priimančio subjekto

³⁸ A.Endzinš. Latvijos Respublikos ir Lietuvos Respublikos Konstituciniai Teismai: panašumai ir skirtumai // Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998.

³⁹ V.Sinkevičius. Įstatymas Konstitucinio Teismo nutarimuose // Teisė. 2004, Nr. 50. P.125-139.

⁴⁰ M.Romeris. Administracinis teismas. Kaunas: Valst.spauštuvė, 1928.

statusą, teisės normų teisėtumo kontrolė istoriškai kontinentinės teisės tradicijų valstybėse padalyta tarp konstitucinės ir administracinės justicijos; pastarosios sritis tradiciškai siejama su vykdomosios valdžios veiklos teisėtumo kontrole.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102 ir 105 straipsnių nuostatas Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas privalo ištirti, ar ginčijamas įstatymas bei kitas teisės aktas neprieštaruja Konstitucijai kaip visumai. Iš šios konstitucinės nuostatos kyla Konstitucinio Teismo įgaliojimai tirti ginčijamo įstatymo, kito Seimo akto, Respublikos Prezidento akto bei Vyriausybės akto atitiktį ne tik pareiškėjo nurodytiems konstitucijos straipsniams, bet ir kitiems Konstitucijos straipsniams bei principams. Pažymėtina, kad būtent taip Konstitucinis Teismas ir elgiasi, kai pastebi, jog pareiškėjo ginčijamas teisės aktas prieštaruja ir kitiems arba tik kitiems, pareiškėjo prašyme nenurodytiems Konstitucijos straipsniams bei principams.

Pažymėtina, kad interpretuodamas Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatas Konstitucinis Teismas suformulavo tokią savo jurisdikcijos tiriant pareiškėjo neginčijamų įstatymų ar kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai sampratą: *pirma*, Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti ir pareiškėjo neginčijamų įstatymų bei kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, tačiau tik tų, kuriais įsiterpiama į pareiškėjo ginčijamo įstatymo bei kitų teisės aktų reguliuojamus santykius; *antra*, atsižvelgdamas į tai, jog pagal Konstituciją poįstatyminis aktas negali prieštarauti ne tik Konstitucijai, bet ir įstatymams. Konstitucinis Teismas tirdamas, ar poįstatyminis teisės aktas neprieštaruja Konstitucijai, turi ištirti ir tai, ar poįstatyminis aktas neprieštaruja pareiškėjo neginčijamam įstatymui, kuriuo grindžiamas ginčijamas poįstatyminis aktas; tokiu atveju Konstitucinis Teismas turi ištirti ir tai, ar įstatymas, kurio pagrindu buvo priimtas poįstatyminis teisės aktas, neprieštaruja Konstitucijai; *trečia*, Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti ir tų įstatymų bei kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, kurių pareiškėjas neginčia, jeigu šie įstatymai ar kiti teisės aktai yra ginčijamų įstatymų ar kitų teisės aktų nauja redakcija, neatsižvelgdamas į tai, ar šie įstatymai arba kiti teisės aktai jau yra įsigalioję, ar jie įsigalios ateityje, ir jeigu juose yra tos pačios arba iš esmės analogiškos nuostatos, kurios yra pareiškėjo ginčijamuose įstatymuose ar kituose teisės aktuose⁴¹.

Taigi, Konstitucinio Teismo kompetencija norminių administracinių teisės aktų teisėtumo bylose apibrėžiama vadovaujantis teisės aktų hierarchijos principu.

⁴¹ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo jurisdikcijos ribos // Jurisprudencija, 2002, t.30(22).P.132-147.

4.4. Administracinių teismų kompetencija vykdant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą.

Ilgą laiką daugelyje kontinentinės teisės tradicijos valstybių administracinė justicija vengė prisiimti kompetenciją administracinės kontrolės srityje. Pavyzdžiui, Vokietijoje tik praėjus dvidešimčiai metų po Administracinių teismų proceso įstatymo priėmimo 1976 metais buvo įvestas administracinės normų kontrolės institutas. Pažymėtina, kad ir dabar šioje valstybėje nesibaigia diskusijos dėl šios kategorijos bylų procesinio nagrinėjimo ypatumų.

Prof. M. Römeris manė, kad tam tikro valdžios akto teisėtumas ar neteisėtumas jo taikymo atžvilgiu turi būti pavedamas spręsti ne kiekvienam, bet tik administraciniam teismui, „nes šių klausimų sukonzentravimas viename teismo organe neduos galimumo pasireikšti įvairioms nevienodoms akto teisėtumo ar neteisėtumo interpretacijoms“.⁴² Pagrindinė administracinių teismų paskirtis – ginti asmens teises nuo neteisėtų valdžios institucijų ir pareigūnų veiksmų bei sprendimų.

ABTĮ 3 straipsnio 1 dalies turinio lingvistinė analizė rodo, kad administracinio teismo kompetencijai priskirtinas ne visų viešųjų ginčų, o tik ginčų viešojo ir vidaus administravimo srityje nagrinėjimas. Administracinis teismas „nevertina ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas“⁴³.

Šiais laikais pagrindinė administracinio teismo kontrolinės funkcijos forma viešojo administravimo srityje yra tikrinti ir nagrinėti asmenų (valstybinių ir privačių, fizinių ir juridinių) skundus (prašymus) dėl viešojo administravimo subjektų priimtų norminių administracinių aktų teisėtumo. ABTĮ 15 straipsnio, kuriame apibrėžta administracinių teismų kompetencija, 1 dalies 1 ir 2 punktai nustato, kad administraciniai teismai sprendžia valstybinių ir savivaldybių administravimo subjektų priimtų teisės aktų teisėtumo bylas. Toks abstraktus teisėtumo tyrimo objekto įvardijimas reiškia, kad administraciniai teismai nagrinėja ne tik valstybinių ir savivaldybių administravimo subjektų priimtų individualių, bet ir norminių aktų teisėtumo bylas. Taip pat svarbu paminėti, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pagal ABTĮ 20 straipsnio 1 dalies 3 punktą yra „vienintelė ir galutinė instancija byloms dėl norminių administracinių aktų, kuriuos priėmė centriniai valstybinio administravimo subjektai, teisėtumo, taip pat šio įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 11 punkte nurodytoms byloms“⁴⁴, apygardų administraciniai teismai nagrinėja bylas dėl teritorinių ir savivaldybių administravimo subjektų

⁴² Römeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: Pozicija, 1994. P.43.

⁴³ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas// Valstybės žinios. 1999, Nr.13-308, 2000, Nr.85-2566.

⁴⁴ Ten pat.

norminių administracinių aktų teisėtumo (ABTĮ 18 straipsnio 2 dalies 1 punktas). Tai, kad paminėtos bylos nagrinėjamos dviejų instancijų administraciniuose teismuose, laikytina vienu iš procesinių ypatumų.

Pagal administracinio teismo pozityviosios kompetencijos ribojimo taisyklę administraciniai teismai, remdamiesi ABTĮ 16 straipsnio 1 dalimi, netikrina tokių norminių aktų, kurie priklauso Konstitucinio teismo kompetencijai, teisėtumo. ABTĮ 16 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad administracinio teismo kompetencijai nepriskiriama tirti Respublikos Prezidento, Seimo, Seimo narių, Ministro Pirmininko, Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos), Konstitucinio Teismo, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo ir Lietuvos apeliacinio teismo teisėjų veiklos, kitų teismų teisėjų, taip pat prokurorų, ikiteisminio tyrimo pareigūnų ir antstolių procesinių veiksmų, susijusių su teisingumo vykdymu ar bylos tyrimu, taip pat su sprendimų vykdymu. Šiuo atveju kalbame apie negatyviosios kompetencijos ribojimo atvejus. Tačiau atkreiptinas dėmesys į tai, kad vien subjekto, nurodyto ABTĮ 16 straipsnio 2 dalyje, statusas nėra pakankamas pagrindas taikyti visuotinio teismo žinybingumo principo išimtis. Lietuvos teismų praktika rodo, kad lemiamas kriterijus yra šių subjektų veiklos pobūdis, t.y. teismo apskundimo dalykas nėra tik veikla, neturinti viešojo ar vidaus administravimo požymių.

Administracinis teismas vertina tik galiojančių teisės normų teisėtumą. Kitaip tariant, jos turi būti ne tik priimtose, bet ir įgavusios teisinę galią, t. y. nustatyta tvarka viešai paskelbtos. Jeigu norminis administracinis aktas yra negaliojantis teisės aktas, nėra teisinio pagrindo vertinti, ar jis atitinka aukštesnės galios aktus. Dėl šios priežasties administracinio teismo kompetencija prasideda jau tada, kai kyla ginčas, tinkamai ar netinkamai paskelbta norma. Tai, kad administraciniai teismai šios kategorijos bylose vadovaujami ne tik ABTĮ, bet ir Konstitucinio Teismo suformuluotais teisėtumo vertinimo kriterijais, patvirtina teismų praktikos suformuluotą poziciją, jog „teisės aktų teisėtumo vertinimas apima ir atitikimo aukštesnės galios teisės aktuose nustatytai priėmimo, pasirašymo, paskelbimo ar įsigaliojimo tvarkai tyrimą“⁴⁵. Lietuvos administraciniai teismai vadovaujami nuostata, kad tokiu atveju nėra tiriama, ar ginčijamo norminio administracinio akto turinys atitinka aukštesnės galios teisės aktą, tačiau teismas gali pripažinti tokį norminį administracinį aktą neteisėtu dėl jo formos ir dėl šios priežasties negaliojančiu ir apibrėžti, nuo kada jis netaikomas, remdamasis ABTĮ 116 straipsniu. Nereikalaujama, jog norma būtų įsigaliojusi, pakanka, kad ji tinkamai paskelbta; jos įsigaliojimo laikas gali būti ir vėlesnis. Todėl daugeliu atvejų yra negalimas skundas dėl neveikimo norminių aktų leidybos srityje, kai Vyriausybė ar kitas viešojo administravimo subjektas nepriima norminio administracinio akto, kurį turėtų priimti.

⁴⁵ Administracinių teismų praktika. I dalis. Vilnius: LVAT, 2001. P.58.

Netekusių teisinės galios teisės normų teisėtumas taip pat negali būti tikrinamas administraciniame teisme ir tai sukelia problemines situacijas, kurios, deja, šiuo metu teismų apeinamos. Kalbame apie atvejus, kai netekęs teisinės galios aktas dar turi teisinį poveikį tam tikram subjektui arba, kai teismo nagrinėjimo metu administracinė norma netenka teisinės galios. Pastaruoju atveju, mūsų įsitikinimu, tai neturėtų būti besąlyginis bylos nutraukimo pagrindas. Jei toks norminio akto teisėtumo įvertinimas turės prejudicinę galią bylos šalims, t. y. kai juo bus remiamasi vertinant individualaus administracinio akto, kurio pagrindu kilo, pavyzdžiui, žala, teisėtumą ar pagrįstumą, pareiškimas turėtų būti baigtas nagrinėti ir priimtas vienas iš sprendimų.

Kalbant apie teismo kontrolės ribas kyla klausimas, ar atliekant administracinių normų kontrolę yra tikrinamas tik norminio akto teisėtumas, ar ir jo konstitucingumas, nes teismų praktikoje pasitaiko atveju, kai į administracinius teismus kreipiamasi prašant iširti, ar norminis administracinis aktas atitinka Konstituciją. Šiuo klausimu pastebėtina, kad senosios demokratijos valstybėse retai pasitaiko tokių situacijų. Paprastai teisinis reglamentavimas viešojo administravimo srityje vykdomas neperžengiant įstatymais ir kitais poįstatyminiais aktais reglamentuotų visuomeninių santykių ribų. Jei žemesnės galios norminis administracinis aktas pats sukuria ar peržengia įstatyme nustatytą elgesio taisyklių detalizavimą, jo teisėtumas tikrinamas atitiktis aukštesniam poįstatyminiam aktui, pavyzdžiui, Vyriausybės nutarimui ar įstatymui, bet ne tiesiogiai Konstitucijai, atžvilgiu. Tačiau jaunos demokratijos valstybėse, taip pat ir Lietuvoje, tai dažnai pasitaikančios išimtys, kai visuomeniniai santykiai pirmiausia reglamentuojami tiesiogiai poįstatyminiais norminiais administraciniais aktais. Tuomet, siekiant garantuoti veiksmingą teisminę gynybą, lieka vienintelė išeitis – patikrinti tokio akto teisėtumą būtent Konstitucijos atžvilgiu. Dėl šių prielaidų manytina, kad administraciniai teismai gali tikrinti poįstatyminio akto konstitucingumą, jeigu negalimas jo įstatyminio teisėtumo patikrinimas.

Taigi, administracinių teismų kompetencijai priskirtinas centrinio ir teritorinio viešojo administravimo subjektų išleistų norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimas. Administraciniai teismai sprendžia ne tik, ar minėti teisės aktai atitinka aukštesnę galią turinčiam teisės aktui, bet ir tam tikrais atvejais - Konstitucijos nuostatoms.

4.5. Norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimo procesas Konstituciniame Teisme.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnis nustato, kad „Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas garantuoja Lietuvos Respublikos Konstitucijos

viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą, nustatyta tvarka sprendamas, ar įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai neprieštaruja Konstitucijai, taip pat ar Respublikos Prezidento bei Vyriausybės aktai neprieštaruja Konstitucijai arba įstatymams”⁴⁶. Šio įstatymo IV skyrius „Prašymų ištirti teisės aktų atitikimą Konstitucijai teisenai” reglamentuoja bylų dėl norminio administracinio teisės akto teisėtumo tyrimo nagrinėjimo procesą. Įstatymo 66 straipsnis nustato prašymo ištirti teisės akto atitikimą Konstitucijai turinį, kai į Konstitucinį teismą kreipiasi Seimo narių grupė ar Vyriausybė, o 67 straipsnyje nustatytas Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, Lietuvos apeliacinio teismo, apygardų ir apylinkių teismų prašymų Konstituciniam Teismui turinys. Pažymėtina, kad pastarosios teisminės institucijos kreipiasi į Konstitucinį Teismą nutartimi. Įstatymo leidėjas šiame įstatyme numatė ir prašymo ištirti teisės akto atitikimą Konstitucijai atšaukimo galimybę. Pagal įstatymo 68 straipsnį Konstitucinio Teismo pirmininkui sutinkant, prašymą ištirti teisės akto atitikimą Konstitucijai gali atšaukti jį padavusi institucija tol, kol ta byla nepaskirta nagrinėti teisminiame posėdyje.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnį Konstitucinis Teismas savo sprendimu atsisako nagrinėti prašymą ištirti teisės akto atitikimą Konstitucijai, jeigu:

- 1) prašymas paduotas institucijos ar asmens, neturinčių teisės kreiptis į Konstitucinį Teismą;
- 2) prašymo nagrinėjimas yra nežinybingas Konstituciniam Teismui;
- 3) prašyme nurodyto teisės akto atitikimas Konstitucijai jau buvo tirtas Konstituciniame Teisme ir tebegalioja tuo klausimu priimtas Konstitucinio Teismo nutarimas;
- 4) Konstitucinis Teismas yra pradėjęs nagrinėti bylą dėl to paties dalyko;
- 5) prašymas grindžiamas ne teisiniais motyvais⁴⁷.

Konstitucinis Teismas, atsisakydamas nagrinėti prašymą ištirti teisės akto atitikimą Konstitucijai, priima motyvuotą sprendimą, kurio nuorašas įteikiamas arba išsiunčiamas pareiškėjui.

Jeigu atsisakymo nagrinėti prašymą pagrindai buvo nustatyti pradėjus nagrinėti bylą Konstitucinio Teismo posėdyje, priimamas sprendimas nutraukti bylą. Konstitucinio Teismo pirmininkas savo iniciatyva arba teisėjo siūlymu grąžina pareiškėjui prašymą, jeigu prašymas arba jo priedai neatitinka šio įstatymo 66 ir 67 straipsniuose nustatytų reikalavimų. Svarbus aspektas yra tas, kad prašymo grąžinimas neatima teisės kreiptis į Konstitucinį Teismą bendra tvarka, kai bus pašalinti buvę trūkumai.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 6-120.

⁴⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 6-120.

Kaip rodo Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 metų – 2006 metų statistiniai duomenys, Teismas per šį laikotarpį atsisakė priimti 46 prašymus dėl akto atitikimo Konstitucijai (žr. priedą Nr. 1).

Jei Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas gauna Respublikos Prezidento teikimą ar Seimo nutarimą, kuriame prašoma ištirti, ar Vyriausybės nutarimas atitinka Konstituciją ir įstatymus, ne vėliau kaip per 3 dienas turi būti atliktas išankstinis tos medžiagos tyrimas ir tvarkomajame Konstitucinio Teismo posėdyje išspręstas klausimas, ar priimti prašymą nagrinėti Konstituciniame Teisme.

Jeigu Konstitucinis Teismas priima sprendimą priimti nagrinėti Respublikos Prezidento arba Seimo prašymą, Konstitucinio Teismo pirmininkas tuoj pat apie tai oficialiai paskelbia „Valstybės žiniuose“ ir Konstitucinio Teismo Interneto tinklalapyje. Nuo to momento pagal Konstitucijos 106 straipsnio 4 dalį Vyriausybės nutarimo arba tam tikros jo dalies galiojimas sustabdomas iki tol, kol Konstitucinis Teismas paskelbs nutarimą dėl šios bylos.

Konstitucinis Teismas bylą dėl Vyriausybės nutarimų Konstitucijos ir įstatymų atitikties išsprendžia iš esmės priimdamas nutarimą, kurio rūšys yra šios:

- 1) pripažinti, kad teisės aktas neprieštarauja Konstitucijai ar įstatymams;
- 2) pripažinti, kad teisės aktas prieštarauja Konstitucijai ar įstatymams.

Konstitucinio Teismo nutarimas turi būti priimtas ne vėliau kaip per mėnesį baigus nagrinėti bylą. Konstitucinio Teismo nutarimas priimamas pasitarimų kambaryje, kolegialiai, dalyvaujant ne mažiau kaip dviem trečdaliams visų jo teisėjų. Konstitucinio Teismo nutarimai priimami ne mažesne kaip pusės posėdyje dalyvaujančių teisėjų balsų dauguma. Jei balsai pasiskirsto po lygiai, lemia posėdžio pirmininko balsas. Konstitucinio Teismo teisėjai neturi teisės atsisakyti balsuoti arba susilaikyti. Priimtas nutarimas išdėstomas raštu ir visų dalyvaujančiųjų teisėjų pasirašomas. Jei pripažįstama, kad teisės aktas prieštarauja Konstitucijai ar įstatymams nutarime nurodoma, kuriems konkreitiems Konstitucijos straipsniams ar jų nuostatomis arba kokiems konkreitiems įstatymams teisės aktas prieštarauja. Tais atvejais, kai teisės akto dalis buvo pripažinta atitinkanti Konstituciją ar įstatymus, o kita dalis pripažinta prieštaraujanti Konstitucijai ar įstatymams, apie tai tiksliai nurodoma Konstitucinio Teismo nutarime.

Konstitucinis Teismas nutarimus byloje dėl Vyriausybės nutarimų, Konstitucijos ir įstatymų atitikimo skelbia Lietuvos Respublikos vardu. Be to, priimtas Konstitucinio Teismo nutarimas dėl Vyriausybės nutarimų Konstitucijos ir įstatymų atitikimo ne vėliau kaip per 2 dienas nuo jo priėmimo dienos privalo būti išsiųstas šioms institucijoms ir pareigūnams:

- Konstitucinio Teismo teisėjams;
- byloje dalyvavusiems asmenims;

- Seimui, Respublikos Prezidentui, Vyriausybei;
- Aukščiausiojo Teismo pirmininkui;
- generaliniam prokurorui;
- teisingumo ministrui.

Mūsų nuomone, nagrinėjamai temai aktualu išsiaiškinti, kokias teises pasekmes sukelia Konstitucinio teismo nutarimas, kuriuo teisės aktas pripažįstamas prieštaraujančiu Konstitucijai.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 107 straipsnio pirmojoje dalyje yra suformuluota pagrindinė taisyklė, kuri apibūdina Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimų teisinių padarinius. Jame sakoma: „Lietuvos Respublikos įstatymas (ar jo dalis) arba kitas Seimo aktas (ar jo dalis), Respublikos Prezidento aktas, Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“⁴⁸. Konstitucinio teismo įstatymo 72 straipsnyje detaliau reglamentuojami šie klausimai: „Visos valstybės institucijos bei jų pareigūnai privalo panaikinti savo priimtus poįstatyminius aktus ar jų nuostatas, kurie pagrįsti pripažintu nekonstituciniu teisės aktu. Neturi būti vykdomi sprendimai, pagrįsti teisės aktais, kurie pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai ar įstatymams, jeigu tokie sprendimai nebuvo įvykdyti iki atitinkamo Konstitucinio teismo nutarimo įsigaliojimo“⁴⁹.

Vertinant paminėtas teisės normas, reikia pabrėžti, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, kaip ir kiti Europos valstybių konstituciniai teismai, paneigdami įstatymo ar poįstatyminio akto teisės normą, iš esmės sukuria tam tikrą teisinio reguliavimo vakuumą. Skirtingai nuo kitų teismų Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas nepanaikina teisės normos. Jis tik konstatuoja, kad konkrečios teisės normos negalima toliau taikyti.

Tam tikro teisinio reguliavimo vakuumo atsiradimo problema, mūsų nuomone, yra viena esmingiausių apibrėžiant Konstitucinio teismo statusą. Todėl būtina sukurti tokias specialias teisės normas, kuriomis būtų tiksliau reglamentuojamos teisės spragos, atsirandančios Konstituciniam Teismui priėmus nutarimą, padariniai. Ši problema galėtų būti išspręsta priėmus Konstitucinio Teismo įstatymo papildymą, nustatantį Konstitucinio Teismo prerogatyvą suformuluoti papildomas sąlygas, kaip įsigalioja šio teismo nutarimas.

Kalbant apie norminių administracinių teisės aktų teisėtumo bylų procesą Konstituciniame teisme, mūsų nuomone, būtina pažymėti, kad šis procesas yra gana ilgas. Kaip rodo praktika, nuo prašymo dėl norminio administracinio teisės akto teisėtumo pateikimo teismui praeina gana ilgas laiko tarpas – bylos nagrinėjamos ne vienerius metus. Suprantama, kad tokių

⁴⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios.1992, Nr.31-953; Nr.33-1014.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 6-120.

bylų nagrinėjimas reikalauja daug laiko reikalingos medžiagos surinkimui, jos analizei, tačiau tai turi tam tikros neigiamos įtakos žmonių teisių įgyvendinimui. Pavyzdžiui, valstybės tarnautojai ir pareigūnai, kurie kreipėsi į administracinius teismus dėl darbo užmokesčio indeksavimo koeficiento, laukdami Konstitucinio Teismo sprendimo, prarado teisę atgauti neišmokėtą darbo užmokesčio dalį už 2002 metus, kadangi baigėsi Lietuvos Respublikos darbo kodekse nustatytas 3 metų senaties terminas tokiems reikalavimams reikšti. Panašių atvejų rasime ne vieną, pavyzdžiui dirbančių pensininkų atvejis.

Taigi, apibendrinimui reikia pasakyti, kad norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimo procesas Konstitucinio Teismo veikloje užima svarbią vietą. Ne veltui šių bylų nagrinėjimo teiseną yra išskirta į atskirą Konstitucinio Teismo įstatymo skyrių.

4.6. Norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimo procesas administraciniuose teismuose.

Užsienio teismų praktika rodo, kad norminių administracinių aktų teisėtumo bylų procesas daug kuo skiriasi nuo ginčų dėl subjektinės teisės, pavyzdžiui, dėl materialinės teisės kreiptis į administracinį teismą sampratos; dėl trečiųjų asmenų dalyvavimo; dėl teismo nagrinėjimo ribų; teismo sprendimo sukeliamų teisinių padarinių ir kt. Atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos teismai pripažįsta, jog “bylų dėl teisės aktų teisėtumo nagrinėjimo pagrindai suformuluoti Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 64 straipsnyje. Konstatuotina, kad šios taisyklės taikytinos ir administracinių bylų teisenoje”⁵⁰. Darytina išvada, kad šios kategorijos byloms taikytinos ne tik bendrosios ir ypatingosios administracinių bylų teisenos taisyklės, bet ir konstitucinės justicijos nuostatos, o tai patvirtina šios kategorijos ginčų mišrų pobūdį.

Tyrimas dėl norminio administracinio teisės akto teisėtumo gali būti pradamas atitinkamų subjektų prašymu, kai tame teisme yra nagrinėjama konkreti byla dėl jų teisių pažeidimo. Taip pat šį procesą gali pradėti ir teismas savo iniciatyva, kai nagrinėdamas individualią bylą pats suabejoja norminio administracinio akto, kuris turėtų būti taikomas konkrečioje byloje, teisėtumu arba į jį kreipiasi bendrosios kompetencijos teismas, analogišku klausimu.

Ginčai dėl norminių administracinių teisės aktų teisėtumo nagrinėtini bendrąja administracinių bylų teiseną pagal ABTĮ 114 straipsnio 1 dalį. Tačiau šios kategorijos ginčai dėl savo procesinių ypatumų išskirti į atskirą administracinių bylų kategoriją ir reglamentuojami ABTĮ XVI skirsnyje.

⁵⁰ Administracinių teismų praktika. I dalis, Vilnius: LVAT, 2001. P.46.

Prie pareiškimo ištirti norminio administracinio akto ar kito bendro pobūdžio teisės akto teisėtumą privalu pridėti skundžiamo teisės akto, taip pat įstatymo ar Vyriausybės nutarimo, kuriam prieštarauja skundžiamas administracinis aktas, kopijas. Bylos dėl norminių administracinių aktų teisėtumo nagrinėjamos vadovaujantis ABTĮ XI-XIII skirsniuose įtvirtintomis bendrosiomis administracinio proceso taisyklėmis. Šio įstatymo 114 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad byla dėl norminio administracinio akto teisėtumo gali būti nagrinėjama rašytinio proceso tvarka, t. y. nekviečiant į bylos nagrinėjimą teisme proceso dalyvių ir teismui neišeinant į posėdžio salę. Sprendimą dėl bylos, kurioje tikrinamas norminio administracinio akto teisėtumas, nagrinėjimo rašytinio proceso tvarka gali priimti apygardos administracinis teismas dėl nagrinėjamos individualios bylos, taip pat Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas apeliacinį skundą pagal ABTĮ 137 straipsnio 1 dalies ir 4 dalies bei 142 straipsnio 2 dalies nuostatas.

Nagrinėjant bylą dėl norminio administracinio akto teisėtumo rašytinio proceso tvarka teismo posėdžio protokolas nerašomas, posėdžio forma yra laisva. Administracinio teismo priimtas sprendimas arba nutartis išsiunčiama administracinio proceso šalims.

Išnagrinėjęs administracinę bylą dėl prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą, administracinis teismas gali priimti vieną iš šių sprendimų:

- 1) skundžiamą norminį administracinį aktą (ar jo dalį) pripažinti teisėtu ir prašymą dėl jo panaikinimo atmesti;
- 2) skundžiamą norminį administracinį aktą (ar jo dalį) pripažinti prieštaraujančiu įstatymui ar Vyriausybės nutarimui ir laikyti jį panaikintu.

Jei dėl norminio administracinio teisės akto teisėtumo ištyrimo kreipėsi bendrosios kompetencijos teismas, tai administracinis teismas, išnagrinėjęs bylą, gražina sustabdytąją bylą atitinkamam teismui ir išsiunčia priimto sprendimo nuorašą. Analogiškai elgiamasi, kai į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą kreipiasi apygardos administracinis teismas dėl centrinio viešojo administravimo subjekto norminio administracinio teisės akto teisėtumo ištyrimo.

Jeigu administracinis teismas pripažįsta, kad viešojo administravimo subjekto priimtas norminis administracinis aktas yra neteisėtas, atsiranda tam tikrų teisinių pasekmių dėl šio akto tolesnio taikymo ir galiojimo. Neteisėtas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) laikomas panaikintu ir paprastai negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai buvo paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl atitinkamo norminio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu. Kita vertus, administracinis teismas, atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes ir įvertinęs neigiamų teisinių pasekmių tikimybę, savo sprendimu gali nustatyti, jog panaikintas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) negali būti taikomas nuo jo priėmimo

dienos. Prireikus administracinis teismas gali sustabdyti pripažinto neteisėtu norminio administracinio akto (ar jo dalies) galiojimą iki teismo sprendimo įsiteisėjimo dienos.

Administracinio teismo sprendimas dėl norminio administracinio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu ir jo panaikinimo visais atvejais skelbiamas „Valstybės žiniuose“ arba kitame spaudos leidinyje, kuriame oficialiai toks teisės aktas buvo paskelbtas. Administracinio teismo sprendimo skelbimo išlaidas apmoka viešojo administravimo institucija, kurios administracinis aktas (ar jo dalis) buvo pripažintas neteisėtu. Taip pat viešojo administravimo institucija, kurios administracinis aktas (ar jo dalis) buvo pripažintas neteisėtu, turi pateikti atitinkamam administraciniam teismui spaudos leidinio numerį (egzempliorių), kuriame buvo paskelbtas administracinio teismo sprendimas dėl teisės akto.

Kadangi prieš tai nurodėme, kad norminių administracinių teisės aktų teisėtumo bylų tyrimas Konstituciniame Teisme labai ilgai užsitęsia, tai kalbant apie administracinius teismus, pažymėtina, kad jis nėra toks ilgas ir pagal statistinius duomenis užsitęsia apie 6 mėnesius (žr.priedą Nr. 2). Įvertinus tai, kad šių bylų nagrinėjimas yra gana sudėtingas tiek teisės aktų taikymo, tiek aplinkybių tyrimo prasme, manome, kad jis gana spartus. Tačiau šis kriterijus negali būti vertinamas administracinių teismų naudai, kadangi Konstitucinio Teismo nagrinėjamų norminių administracinių teisės aktų teisėtumo bylų skaičius yra daug didesnis. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas per 2004 metus išnagrinėjo tik 10 tokio pobūdžio bylų, o per 2005 metus – tik 4.

5. Teismų praktikos bylose dėl norminio administracinio teisės akto teisėtumo analizė.

5.1. Konstitucinio teismo praktika.

Konstitucinis Teismas – institucija, kurios paskirtis užtikrinti Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje, laiduoti konstitucijos principų, normų bei institutų apsaugą. Pagrindinė šių uždavinių įgyvendinimo forma – tyrimas ir vertinimas, ar teisės aktas, jo normos neprieštarauja Konstitucijai.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas nuo 1993 metų jau sukaupe teorinį ir praktinį konstitucinės jurisprudencijos patyrimą. Analizuojant statistinius duomenis apie Lietuvos Respublikos Konstituciniame Teisme gautus ir išnagrinėtus prašymus ir paklausimus nuo 1993 metų iki – 2006 metų lapkričio 1 dienos, matyti, kad prašymų skaičius nuolat augo. Jei 1993 –2003 m. prašymų buvo gauta 378, tai per 2004-2006 metus prašymų gauta 145 (žr.priedą Nr.1). Pagal subjektus, pateikiančius Konstituciniam Teismui prašymus, daugiausiai gauta teismų prašymų dėl įstatymo, kito Seimo priimto akto atitikimo Konstitucijai, Vyriausybės akto.

Jau pačioje savo veiklos pradžioje Konstitucinis Teismas susidūrė su įstatymų ir poįstatyminių aktų santykio problema ir ją sprenddamas suformulavo vieną iš konstitucinės doktrinos postulatų, jog “poįstatyminis aktas paprastai yra valdymo aktas. Juo realizuojamos įstatymo normos, tačiau toks teisės aktas negali pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio normų, kurios savo galia konkuruotų su įstatymo normomis. Jis yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (ad hoc), ar nuolatinio galiojimo”⁵¹. Remdamasis tuo, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas vienoje pirmųjų bylų įvertino kaip prieštaraujantį Konstitucijai Seimo 1993-06-17 nutarimą „Dėl žemės reformos pagrindinių krypties”, konstatuodamas, jog „Seimas, nutarimu sukūręs naujas teisės normas, reguliuojančias nuosavybės teises į žemę santykius, kartu ir šių santykių dalyvių subjektyvių teisių turinį, reguliuoja įstatymais, o ne poįstatyminiais aktais. Seimas, sprenddamas klausimus, kurie yra įstatyminio reguliavimo dalykas, negali pasirinkti nutarimo formos, nes nutarimas yra žemesnio lygmens teisės aktas”⁵².

Sprenddamas Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo konstitucingumo klausimą, atsižvelgiant į paminėtą doktriną, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1994 m. liepos 15 d. nutarime konstatavo, kad Vyriausybės 1993 m. gegužės 17 d. nutarimo 2.2 punkto norma, nustatanti, jog „sprendimai dėl nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo, priimti

⁵¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai ir sprendimai. Vilnius, 1994(2), p.8.

⁵² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai ir sprendimai. Vilnius, 1994(2), p.11.

nenurodant nuosavybės teisių atstatymo būdo bei pažeidžiant kitus tuo metu galiojusio įstatymo reikalavimus<...>, turi būti peržiūrėti iki 1993-12-31 <...>” savo galia konkuruoja su įstatymu „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų” ir prieštarauja Konstitucijos 23 straipsnio antrajai daliai ir šiam įstatymui”⁵³.

Panašiai Konstitucinis Teismas nusprendė ir byloje dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. sausio 26 d. nutarimo Nr. 55. Šio nutarimo 2.1 punkto 1,2 bei 3 papunkčiai pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai dėl to, kad juose „yra numatytos papildomos nuosavybės atstatymo sąlygos, kurių nėra 1991 m. birželio 18 d. įstatyme „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų” ir kad „Vyriausybė negali poįstatyminiu aktu įsibrauti į įstatymo reguliavimo sritį, nustatyti papildomų nuosavybės teisės atstatymo sąlygų”⁵⁴.

Analizuodamas teisės aktų atgalinio veikimo problemas, kurios betarpiškai yra susijusios su įstatymo viršenybės principu, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Vyriausybės nutarimas, priimtas taikant įstatymo normas nustatantis grįžtamąją jų galią, visais atvejais neatitinka įstatymo, nes jis įsiterpia į įstatymo galiojimo ribas ir pažeidžia jo viršenybę poįstatyminių aktų atžvilgiu. Ši Konstitucinio Teismo pozicija atsispindi 1994 m. kovo 16 d. nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. lapkričio 23 d. nutarimo Nr. 872 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. spalio 16 d. nutarimo Nr. 773 dalinio pakeitimo” atitikimo Įmonių įstatymo 14 straipsnio antrajai daliai ir įstatymui „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos”, kuriame konstatuota, kad vienodų ūkininkavimo sąlygų nustatymas reiškia ūkinių subjektų lygiateisiškumą, bet ne ūkinės veiklos rezultatų vienodumą. Galimi atvejai, kai teisinis veiklos suregulavimas vieniems ūkio subjektams bus labiau palankus, o kitiems – mažiau. Todėl teisės subjektams yra svarbus ne tik teisės normų turinys, bet ir jų galiojimas laike, ypač jeigu dėl naujai priimto ar pakeisto teisės akto reikia pasiruošti koreguoti savo veiklą. Kad teisės subjektai galėtų organizuoti savo veiklą pagal teisės normų reikalavimus, yra nustatyta įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarka⁵⁵. Vyriausybė nutarimu nuo 1993 m. sausio 1 d. pakeisdama valiutos likučių perkainojimo rezultatų įskaitymą iš neapmokestinamojo pelno į apmokestinamąjį pelną, siekė įgyvendinti Lietuvos pramonės ir rinkos stabilizavimo priemones. Šio nutarimo rezultatas yra tas, kad juo vadovaujantis didžiąjai daliai įmonių apskaičiuotas pelnas sumažėjo, o kartu sumažėjo ir pelno mokestis bei išskolinimas biudžetui. Nutarimas nulėmė tai, kad dėl nustatyto valiutos likučių perkainojimo rezultatų dalis įmonių apskaičiavo didesnę pelną ir kartu turėjo sumokėti didesnius mokesčius. Neturi reikšmės ta aplinkybė, kad, suinteresuoto asmens atstovų

⁵³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai ir sprendimai. Vilnius, 1995(3), p.11,13.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai ir sprendimai. Vilnius, 1996(5), p.28.

⁵⁵ <http://www.lrkt.lt/dokumentai/1994/n410316a.htm>

tvirtinimu, tokių įmonių buvo labai nedaug. Tai leidžia teigti, jog dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. lapkričio 23 d. priimto nutarimo Nr. 872 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. spalio 16 d. nutarimo Nr. 773 dalinio pakeitimo” įmonės atsidūrė nevienodoje padėtyje. Dėl nutarimo grįžtamosios galios dalis įmonių negalėjo numatyti, kad bus priskaičiuotas didesnis pelnas ir reikės mokėti didesnę pelno mokestį.

Taigi apibendrinant galima daryti išvadą, kad teisės akto galios nukreipimas į praeitį beveik visada sukels neigiamų socialinių padarinių, todėl tokių ydingų atvejų norminių aktų leidyboje būtina išvengti.

Konstitucinio Teismo nutarimuose neretai keliama įstatymo tikslo bei įstatyme suformuluotų teisės normų turinio santykio problema. Vienoje byloje Konstitucinis Teismas sakė, kad tiriant teisės normos teisėtumą, be kitų aplinkybių, būtina įvertinti ir tai, ar teisės normos, nustatančios specialias sąlygas, pvz. padengiant tik kai kurių įmonių paskolas bankui, atitinka teisės akto paskirtį ir tikslą. Byloje buvo pakankamai akivaizdu, kad Vyriausybės nutarimo norma, dėl kurios teisėtumo pareiškėjas suabejojo, neatitiko įstatymo tikslo. Konstitucinis Teismas padarė išvadą, kad Vyriausybė, galėdama taikyti ir kitas žemės ūkio reguliavimo priemones, neturi valstybės finansinių išteklių naudoti tikslams, kurie nesuderinami su įstatyme numatytų priemonių bendrąja prasme⁵⁶.

Teisės normos konstitucingumo įvertinimas yra įvairiapusės teisinės veiklos rezultatas – Konstitucinio Teismo atliktos analizės padarinys. Konstitucinio Teismo nutarimuose dažnai galima rasti įvertinimų, kad teisės norma ydinga, neapibrėžta. Tačiau pažymėtina, kad tokius apibūdinimus Konstitucinis Teismas vartoja skirtingose teisinėse situacijose. Vienu atveju teisės normos ydingumas ar neapibrėžtumas būna pagrindas pripažinti ją prieštaraujančią Konstitucijai, kitu atveju ydingumo ar neapibrėžtumo sąvokos vartojamos tų teisės normų atžvilgiu, kurių teisėtumas neginčijamas.

Įvertinti, ar teisės norma yra teisėta, ar neteisėta, galima tik visapusiškai išnagrinėjus jos prigimtį, turinį, santykį su visu konstituciniu tekstu ar su konkrečia konstitucine norma. Pavyzdžiui, vienoje byloje analizuojant komisijos, organizuojančio radijo ir televizijos tinklų nuomos konkursus, teisinį statusą buvo pabrėžtas šios komisijos teisinio statuso ydingumas ir dviprasmiškumas. Taip pat buvo konstatuota, kad to nepakanka atitinkamoms teisės normoms pripažinti prieštaraujančiomis Konstitucijai, nes komisijos teisinis statusas nesukuria jai realių teisinių prielaidų kištis į visuomenės informavimo priemonių veiklą joms rengiant ir skleidžiant informaciją ir juo labiau jas cenzūruojant⁵⁷.

⁵⁶ <http://www.lrkt.lt/dokumentai/1996/n610228a.htm>

⁵⁷ <http://www.lrkt.lt/dokumentai/1995/n510420a.htm>

Tokia pozicija leidžia teigti, kad Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui būdingas savo funkcijų ir uždavinių supratimo nuosaikumas. Jis niekada neskubės be akivaizdžių įrodymų teigti, kad teisės normos kūrėjas peržengė konstitucinio teisėtumo ribas.

Teisės normos teisėtumo tyrimas Konstituciniame Teisme visada yra susijęs su daugelio teisinių reiškinių, o kartais ir su teisinių faktų vertinimu, teisės institutų analize. Siekiant galutinio tikslo – įvertinti teisės normos konstitucingumą dažnai sukaupiama labai daug informacijos ne tik apie ginčijamą teisės normą, bet ir gretutines teisinio reguliavimo problemas. Konstituciniam teismui visada bus aktualu nuspręsti, kaip pasielgti su informacija, kuri tartum neturi didesnės įtakos nagrinėjant konkrečią konstitucingumo problemą.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas nagrinėjant bylą dėl Vyriausybės nutarimo, reglamentuojančio asmenų draudimo valstybės lėšomis juos sužeidus ar jiems žuvus ryšium su tarnyba, vertino kai kurių normų atitikimą atitinkamam įstatymui⁵⁸. Konstitucinis Teismas savo nutarime skyrė labai daug vietos tam, kad atkreiptų įstatymų leidėjo dėmesį į tai, kokių pagrindinių taisyklių reikėtų laikytis reguliuojant būtent šiuos santykius. Svarbiausia teisinio reguliavimo problema buvo ta, kad nebuvo atsižvelgta į priežastingumo ryšį tarp nukentėjusiojo veiksmų ir jų padarinių. Priežastys, kurios paskatino Konstitucinį Teismą plačiau išdėstyti savo nuomonę apie minėtų santykių reguliavimą, yra suvokimas to, koks gyvybiškai svarbus žmonėms yra žalos atlyginimo konstitucinis principas.

Reikėtų pabrėžti, kad Konstitucinis Teismas pareiškėjo neginčijamų teisės normų, jų tarpusavio sąveikos ydingumą nurodo tik išimtiniais atvejais, t.y. tada, kai šis ydingumas yra akivaizdus, ir ypač tada, kai tai siejasi su žmonių teisių apsauga.

5.2. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) turi užtikrinti vieningos administracinių teismų praktikos formavimą, todėl labai svarbu, kaip šio teismo praktikoje yra aiškinami bendrieji teisės principai. Kaip aukščiausioji teisminė instancija dėl ginčų viešojo ir vidaus administravimo srityje, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas aktyviai taiko ir vysto administracinės teisės principus.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo sprendimuose gana dažnai tiesiogiai įvardina teisės principus ir jų pažeidimais motyvuoja savo sprendimus. Dažniausiai yra įvardijamas teisėtumo principas, kuris yra akcentuojamas įvairiais jo aspektais.

⁵⁸ <http://www.lrkt.lt/dokumentai/1998/n8I0506a.htm>

Pažymėtina, kad teisėtumas LVAT praktikoje yra įvardijamas keliais terminais: tiesiogiai ar nurodant Konstitucijos viršenybę.

Konstitucijos viršenybė yra įvardijama byloje „Dėl antikonstitucinio teisės akto taikymo. Dėl dominuojančios padėties rinkoje nustatymo“⁵⁹. Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 107 straipsnio 1 dalį Lietuvos Respublikos įstatymas (ar jo dalis), Lietuvos Respublikos Prezidento aktas, Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Taigi, Konstitucijoje įtvirtintas bendras Konstitucinio Teismo sprendimų, kuriais teisės aktas pripažįstamas antikonstituciniu, sukeliamų teisinių padarinių tokio teisės akto atžvilgiu principas. Pagal Konstitucijos 110 straipsnio 1 dalį, teisėjas negali taikyti įstatymo, prieštaraujančio Konstitucijai⁶⁰. Konstitucijos viršenybė yra laikoma teisėtumo principo sudedamąja dalimi, dėl jos aukščiausios teisinės galios, jos buvimo pamatu visoms teisės šakoms, tai yra buvimu teisėtumo matu.

Dar ryškesnis Konstitucijos viršenybės aspektas yra išreikštas byloje „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 1990-12-13 įsakymo Nr.50 5 priedo 8 dalies – „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 7 straipsnyje įtvirtinta principinė nuostata, jog negalioja joks įstatymas ar kitas teisės aktas, priešingas Konstitucijai. Teisinės valstybės pagrindus nustatančio aukščiausiojo pagal savo padėtį teisės šaltinių sistemoje akto paprastai vadinamo Pagrindiniu įstatymu, eliminavimas vertinant viešojo administravimo subjekto priimto norminio pobūdžio teisės akto teisėtumą reikštų akivaizdų alogizmą teisės taikymo praktikoje ir tiesioginį Konstitucijos 7 straipsnio įtvirtintos normos, jog kiekvienoje šalyje priimamas teisės aktas turi atitikti Konstituciją pažeidimą“⁶¹.

LVAT praktikoje dažnai pasitaiko, kad norminis administracinis teisės aktas pripažįstamas neteisėtu, nes buvo pažeistas įstatymų viršenybės principas. Tokiu pavyzdžiu galėtų būti byla, kurioje LVAT, sprenddamas Socialinių garantijų teikimo policijos ir kitų vidaus reikalų įstaigų pareigūnams nuostatų taikymo instrukcijos (toliau – Instrukcija) 36 punkto atitikties Lietuvos respublikos atostogų įstatymui klausimą, konstatavo, kad Instrukcijos 36 punkte nustatydamas kompensacijos už nepanaudotas atostogas, išmokamos atleidžiant iš tarnybos pareigūnus, maksimalų dydį Vidaus reikalų ministerija ne tik viršijo Lietuvos Respublikos Vyriausybės jai suteiktus įgaliojimus, bet ir pažeidė konstitucinį įstatymų viršenybės poįstatyminių aktų atžvilgiu principą, kadangi šiame Instrukcijos punkte įtvirtinta

⁵⁹ Administracinių teismų praktika Nr.4 – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.P. 172

⁶⁰ Ten pat.

⁶¹ Administracinių teismų praktika/Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Vilnius, 2001.P.54.

nauja norma, kad atleidžiamies iš tarnybos pareigūnams kompensacija už nepanaudotas atostogas negali būti išmokama daugiau kaip už 45 dienas⁶².

LVAT teisėtumo principo pažeidimu motyvuoja savo sprendimus, kartu aiškindamas šio principo aspektus. Vienas iš tokių - institucijos veiklos neteisėtumas dėl jos tinkamų veiklos nuostatų nebuvimo: „pagal Lietuvos Respublikos sveikatos priežiūros įstaigų įstatymą stebėtojų tarybos sudarymas, apmokėjimas, teisės ir pareigos ir veiklos principai nustatomi įstaigos įstatuose, kurių tvirtinimas įstaigos vadovo kompetencija. Įstaigos vadovas įstatymo nustatyto funkcijų stebėtojų tarybai neturi (Įstatymo 28 straipsnio 1 dalis). Įstatymo 15 straipsnio 6 dalies pagrindu sveikatos apsaugos ministras buvo įgaliotas patvirtinti pavyzdinius sveikatos priežiūros įstaigos įstatus. Jis privalėjo vykdyti įstatymo nuostatą, tačiau nepažeidžiant įstatymo viršenybės. Tiriamas įsakymas savo turiniu nėra pavyzdiniai įstaigos įstatai ar jų atitinkamos normos pakeitimas ar papildymas. Nei įstatymo 31 straipsnis, nustatantis LNSS viešųjų įstaigų patariamuosius valdymo organus ir jų veiklos teisinį dokumentą – įstaigos įstatus, nei įstatymo 33 straipsnis, reglamentuojantis LNSS viešosios įstaigos stebėtojų tarybos veiklos principus, sudarymo tvarką ir sąlygas, nenustato alternatyvų dėl stebėtojų tarybos sudarymo ir jos veiklą reglamentuojančio teisinio dokumento priėmimo, o kartu ir įstaigos vadovo papildomų teisių ir pareigų šiai tarybai⁶³“.

Teisėtumo principas taip pat reikalauja, kad viešojo administravimo subjektai griežtai laikytųsi teisės normų reikalavimų ir veiktų neperžengdami kompetencijos ribų. Viešojo administravimo subjektams, priešingai nei privatiems asmenims, jų veikloje taikoma taisyklė – jiems leidžiama tik tai, kas numatyta įstatyme. Teisėtumo principas taip pat būtų pažeidžiamas, jei viešojo administravimo subjektai bandytų „išplėsti“ savo kompetencijos ribas ydingai aiškindami įgaliojimus jiems suteikiančių teisės aktų nuostatas. Nagrinėdamas bylą dėl Vietinės rinkliavos už naudojimąsi nustatytais Kauno miesto vietomis automobiliams statyti nuostatų, patvirtintų Kauno miesto savivaldybės tarybos 2002 m. vasario 21 d. sprendimu, kai kurių punktų teisėtumo, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas atkreipė dėmesį į tai, kad Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas nesuteikia savivaldybės tarybai teisės vietinės rinkliavos nuostatuose numatyti atsakomybę (sankcijas) už Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymo ar su juo susijusių teisės aktų pažeidimus. Vertinant, ar konkreti savivaldybės teisės akte numatyta įmoka gali būti pripažinta teisine sankcija, turi būti atsižvelgiama ne į tai, kaip konkreti įmoka yra įvardijama teisės akte, o į tai, kokia yra tikroji šios įmokos prigimtis. Su teisės normos pažeidimu susieta įmoka, kurios pagrindinė paskirtis – nubausti pažeidimą padariusį asmenį, laikytina turtinio pobūdžio sankcija (bauda). Nors ginčijamų Vietinės

⁶² Administracinių teismų praktika (2)// Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Vilnius, 2001. P.15,16.

⁶³ Administracinių teismų praktika//Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Vilnius, 2002.P.94.

rinkliavos už naudojimąsi nustatytais Kauno miesto vietomis automobiliams statyti nuostatų 15.5 ir 15.6. punktuose numatytos įmokos buvo įvardytos kaip skirtingų dydžių rinkliava už automobilio stovėjimą, vienintelė sąlyga, kuriai esant jos buvo taikytos – Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymo ir juo remiantis patvirtintų Vietinės rinkliavos nuostatų pažeidimas, pasireiškiantis vietinės rinkliavos už automobilio stovėjimą visišku ar daliniu nesumokėjimu. Atsižvelgdamas į tai, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad Vietinės rinkliavos už naudojimąsi nustatytais Kauno miesto vietomis automobiliams statyti nuostatų 15.5 bei 15.6 punktuose numatytos įmokos pagal savo prigimtį yra ne kas kita, kaip teisinės sankcijos asmeniui, pažeidusiam vietinės rinkliavos mokėjimo tvarką, o jas nustatydamas Kauno miesto savivaldybė viršijo Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymu jai priskirtą kompetenciją⁶⁴. Kitoje byloje LVAT nurodė, kad institucijų pareiga veikti laikantis įstatymų ir kitų jos veiklą reglamentuojančių teisės aktų: „Viešųjų pirkimų santykiai yra viešosios teisės reguliavimo dalykas, jų realizavimui pirmiausiai taikomas administracinio teisinio reguliavimo metodas, todėl šiuose santykiuose negali būti taikomas privatinės teisės principas „leidžiama viskas, kas nedraudžiama įstatymo“. Įstatymuose kiekvienai institucijai yra nustatyta jos prigimtį, paskirtį atitinkanti koncepcija, kurios konkretus turinys priklauso nuo tos institucijos vietos tarp kitų viešojo administravimo institucijų, jos įgaliojimų santykio su kitų institucijų įgaliojimais. Taip yra įtvirtintas atskirų institucijų savarankiškumas, kiekvienos institucijos vieta bendrojoje viešojo administravimo sistemoje, o kartu ir jų pusiausvyra <...>, kadangi tik Viešųjų pirkimų tarnybai įstatymu yra pavesta kontroliuoti bei prižiūrėti viešųjų pirkimų teisėtumą (Viešųjų pirkimų įstatymo 5 straipsnio 1 dalis, 3 dalies 3 punktas), tai ji ir turi įgyvendinti šiuos uždavinius ir funkcijas. Kitu atveju yra pažeidžiamas vykdomosios valdžios veiklos teisėtumo principas, kadangi joks teisės aktas nenumato, kad Viešųjų pirkimų tarnyba turi teisę jai priskirtą kompetenciją perleisti kitoms institucijoms⁶⁵. Nagrinėdamas mokesčių administratoriaus veiksmų teisėtumą, teismas konstatavo, kad: „Būdamas viešojo administravimo subjektas, mokesčių administratorius turi vadovautis bendraisiais viešosios teisės principais, iš kurių nagrinėjamos bylos kontekste itin reikšmingas įstatymo viršenybės (teisėtumo) principas, reiškiantis, jog viešojo administravimo subjekto veikla turi remtis įstatymu ir atitikti jo reikalavimus, o atlikdamas administracinius veiksmus, susijusius su asmenų teisėmis ir laisvėmis, šis subjektas negali peržengti jam įstatymų suteiktos kompetencijos ribų“⁶⁶. Institucijai neleidžiama veikti ultra vires – „ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva yra Konstitucijos garantuojama vertybė, be kita ko, reiškianti tai, kad valstybės ar vietos savivaldos institucijoms

⁶⁴ Administracinė byla Nr. A¹-933-04 E. A. *Žalnerauskas v. Kauno miesto savivaldybė*. Bylų kategorija 20.1. 2004 m. gruodžio 28 d.

⁶⁵ Administracinių teismų praktika//Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Vilnius, 2002.P.94.

⁶⁶ Administracinių teismų praktika//Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Vilnius, 2001.P.237.

draudžiama įstatymuose nenumatytais metodais reglamentuoti ūkinę veiklą, tvarkyti įmonių reikalus”⁶⁷.

Pažymėtina, kad bylų, kuriose norminiais valdymo aktais paneigiamas įstatymų viršenybės reikalavimas, administracinio teismo praktikoje pasitaiko gana dažnai.

Vienoje iš bylų Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas aiškino savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo principą. Šioje administracinėje byloje teismas sprendė ginčą, kilusi po to, kai savivaldybė nustatė šalto vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo kainų nustatymo tvarką. Teismas minėtą principą apibūdino taip: „savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla bei visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus”⁶⁸.

Taip pat pažymėtina, kad Lietuvos administracinių teismų praktikoje išveigtini norminių administracinių aktų konstitucingumo tikrinimo pradmenys. Pirmuoju bandymu taikyti plečiamąjį ABTĮ 110 straipsnio 1 dalies aiškinimą laikytina 2001 metų byla, kurioje LVAT aiškiai išdėstė savo poziciją, kad Konstitucijos eliminavimas vertinant viešojo administravimo subjekto priimto norminio pobūdžio akto teisėtumą reikštų akivaizdų alogizmą teisės taikymo praktikoje ir tiesioginį Konstitucijos 7 straipsnyje įtvirtintos nuostatos, jog kiekvienas šalyje priimamas teisės aktas turi atitikti Konstituciją, pažeidimą. Nutarties rezoliucinėje dalyje, ištyrus pareiškėjo prašymą, ar Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 1990 m. gruodžio 13 d. įsakymo Nr. 50 5 priedo 8 dalis neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 127 straipsnio 3 daliai, pripažįstamas minėto poįstatyminio akto prieštaravimas Konstitucijos 127 straipsnio 3 daliai ir nustatytas jos netaikymas nuo Konstitucijos įsigaliojimo dienos, t. y. nuo 1992 m. lapkričio 2 dienos. Tačiau administracinių teismų pozicija pastaruoju metu kinta ir tampa vis labiau kompromisinė. LVAT plenarinės sesijos 2003 metų sprendime, remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktika buvo konstatuota, jog vadovaujantis norminių aktų hierarchijos principu - Konstitucija yra toje hierarchijos sistemoje aukščiausia teisinė galia turintis teisės aktas, įtvirtinantis pagrindines teisinio reguliavimo normas ir sudarantis įstatymų leidybos pagrindą. Įstatymai, kaip pirminiai teisės šaltiniai, turi atitikti Konstitucijos normas ir principus, t. y. šių aktų teisėtumas yra Konstitucija. Visi kiti teisės aktai (poįstatyminiai aktai) turi būti priimti remiantis įstatymais ir negali jiems prieštarauti, todėl jų teisėtumą lemia atitiktis įstatymams, kurių normas jie detalizuoja. Dėl šios priežasties, vadovaujantis norminių teisės aktų hierarchijos principu, kai poįstatyminių aktų atitiktis Konstitucijai, pavyzdžiui, konstituciniam teisinės valstybės principui, gali būti įvertinta per jų atitiktį konkrečių įstatymų normoms, detalizuojančioms konstitucinius principus ir normas, pagrįstai atsisakoma tiesioginio

⁶⁷ Administracinių teismų praktika Nr.4.-Teisinės informacijos centras: Vilnius, 2001.P.132.

⁶⁸ Administracinė byla Nr. A²-333-2004. *Vyriausybės atstovas Šiaulių apskrityje v. Akmenės rajono savivaldybės taryba*. Bylų kategorija 27. 2004 m. kovo 23 d.

poįstatyminio administracinio akto konstitucingumo įvertinimo ir pakanka tirti iš pradžių ginčijamo poįstatyminio akto atitiktį įstatymui, bet ne Konstitucijai. Tačiau teismų praktika nežengia tolesnio žingsnio ir nepasisako dėl tokių situacijų, kai dėl teisėkūros spragų negalimas poįstatyminio akto atitikties įstatymui įvertinimas.

Taigi teisėtumo principas yra laikomas vienu iš svarbiausių principų administracinėje teisėje, kuris administracinių teismų praktikoje įgyja institucijų veiklos vertinimo mato kriterijų. Taip pat akcentuojamas jo kilimas iš Konstitucijos, taigi jis gali būti suprantamas kaip konstitucinis administracinės teisės principas, nustatantis valstybinės valdžios funkcionavimo pagrindus.

Išvados ir pasiūlymai

Teisėtumo principas yra vienas iš teisinės valstybės pamatų. Tai pripažinta net antikos laikais. Teisėtumo principas Lietuvos Respublikoje yra reglamentuojamas daugelyje norminių teisės aktų ir suprantamas kaip žmogaus teisių ir laisvių, visuomenės interesų garantas. Viešojo administravimo srityje šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje privalo vadovautis įstatymo viršenybės principu, reiškiančiu, kad viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta įstatymo, šių subjektų priimami administraciniai teisės aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visuomet turi būti pagrįsti įstatymais. Teisėtumo reikalavimas yra svarbus veiksnys, nulemiantis valdymo sprendimo kokybę ir jo atitikimą piliečių bei visuomenės poreikiams.

Išanalizavus norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimo teorinius ir praktinius aspektus darytinos šios išvados:

1. Norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimas yra suprantamas kaip tam tikrų procedūrų visuma, kurią atlieka atitinkamos kompetentingos institucijos, siekiant konstatuoti teisėtumo principo pažeidimą arba jo nepažeidimą norminio administracinio teisės akto leidybos procese.

2. Norminis administracinis teisės aktas laikomas teisėtu, jei atitinka įstatyme įtvirtintoms nuostatomis ir priimtas atsižvelgiant į piliečių, visuomenės ir valstybės interesus; yra nukreiptas tam tikslui, kuris tiesiogiai numatytas įstatyme; priimtas kompetentingos viešojo administravimo institucijos ir tik jai suteiktos kompetencijos ribose; priimtas įstatymo (kito teisės akto) nustatyta tvarka ir nustatytos formos.

3. Teisėtumo principas norminio administracinio teisės akto atžvilgiu teisinėje valstybėje reiškia ne tik formos, bet ir turinio teisėtumą: konkretus teisės aktas neturi prieštarauti ne tik aukštesnę juridinę galią turinčiam teisės aktui, bet ir pagrindinėms žmogaus teisėms, jis neturi įtvirtinti įstatymų leidėjo savivalės tų teisių atžvilgiu. Deja, tenka pastebėti, kad praktikoje pasitaiko atvejų, kai priimant ir išleidžiant administracinius aktus nepaisoma kai kurių teisėtumo reikalavimų.

4. Teisė konstatuoti norminio administracinio teisės akto neteisėtumą Lietuvos Respublikoje suteikta Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui ir administraciniams teismams.

5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir administracinių teismų kompetencijos sprendžiant bylas dėl norminio administracinio teisės akto teisėtumo atribojimo problema išsprendžiama remiantis teisės aktų hierarchijos principu: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas sprendžia bylas dėl aukščiausių valstybės institucijų: Seimo, Vyriausybės ir Prezidento

priimtų norminių aktų teisėtumo, o administracinis teismas – dėl kitų viešojo administravimo subjektų priimtų norminių administracinių aktų teisėtumo.

6. Pagal Lietuvos Respublikoje galiojančią teisinę reglamentavimą egzistuoja dvi norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimo rūšys: abstrakčioji ir konkrečioji. Abstrakčiosios norminės kontrolės atveju tiriamas išimtinai teisės akto teisėtumas, o konkrečiosios kontrolės atveju nagrinėjamas ginčas tiek dėl subjektinės, tiek dėl objektinės teisės.

7. Pagal Lietuvoje galiojančius Konstituciją ir Konstitucinio Teismo įstatymą teisę kreiptis dėl norminio administracinio teisės akto teisėtumo į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą turi tik siauras subjektų ratas. Mūsų nuomone, tokia įstatymiškai įtvirtinta konstitucinių teisių ir laisvių apsaugos sistema neužtikrina veiksmingos jų apsaugos, nes bylos šalys, būdamos konstitucinių teisių ir laisvių subjektai, pačios negali jų ginti, t.y. negali kreiptis į Konstitucinį Teismą.

8. Norminių administracinių aktų teisėtumo bylų pagrindinis tikslas – užtikrinti objektyviąją teisinę tvarką. Šiose bylose prašymas, skirtingai nuo administracinės ginčo teisenos, yra pagrįstas, nes asmuo kreipiasi ne dėl savo subjektinių teisių gynimo ar ginčytinų administracinių materialinių teisinių santykių, bet dėl objektyviosios teisės normų kontrolės.

9. Lietuvos administracinių teismų praktika rodo, kad tiriant norminių administracinių aktų teisėtumo bylas subsidiariai turi būti taikomos konstitucinės justicijos nuostatos.

10. Vienas iš Lietuvos ypatumų yra norminio administracinio teisės akto konstitucingumo vertinimas. Poįstatyminių norminių administracinių aktų tiesioginė konstitucingumo atitiktis galima tais atvejais, kai dėl teisėkūros spragų negalimas teisėtumo įstatymams vertinimas. Šioje situacijoje administraciniai teismai privalo nenukrypti ir tiksliai pritaikyti jau suformuluotas konstitucinės jurisprudencijos nuostatas, siekiant išvengti Konstitucijos oficialaus aiškinimo ir taikymo praktikos nevienodumo.

11. Teisės normų teisėtumo kontrole siekiama bent kelių tikslų – užtikrinti visos teisinės sistemos aiškumą ir kokybę bei teismo procesų aiškumą ir teismų krūvio reguliavimą, nes normų kontrolės funkcija leidžia užkirsti kelią galimiems individualiems procesams ateityje. Taigi, nauda yra dviguba – tiek visai visuomenei teisinės tvarkos užtikrinimo interesais, tiek konkrečiam asmeniui jo subjektinių teisių gynimo atžvilgiu.

Šiame darbe iškeltoms norminių aktų teisėtumo tyrimo problemoms spręsti siūlytini šie būdai:

1. Nagrinėjant norminių administracinių teisės aktų teisėtumo bylas turi būti formuojama vieninga praktika, siekiant išvengti skirtingo Konstitucijos ir kitų teisės normų aiškinimo, nes tik atidus, nuoseklus šalyje išleidžiamų norminių administracinių teisės aktų teisėtumo kontrolės įgyvendinimas gali padidinti valstybės valdymo institucijų prestižą, sąmoningą žmonių pagarbą

teisei, tvarkai ir kartu įvairių interesų derinimui. Siūlytume Konstituciniam Teismui ir administraciniams teismams kurti bendras darbo grupes, rengti konsultacinius posėdžius norminių administracinių aktų teisėtumo bylų klausimais, galbūt išleisti šių bylų procesą reglamentuojančių teisės aktų komentarą.

2. Siekiant užtikrinti konstitucinių teisių ir laisvių apsaugos sistemos veiksmingumą, siūlytume plėsti subjektų, galinčių kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl valstybinės valdžios institucijų priimtų teisės aktų teisėtumo, ratą, įtraukiant į jį fizinius ir juridinius asmenis. Be abejo, šis problemos sprendimo būdas lems prašymų dėl norminių administracinių teisės aktų teisėtumo skaičiaus padidėjimą. Tačiau pastarąją problemą sprendžiant, turi būti sukurta atitinkama “filtravimo” sistema, kuri atrinktų tik tuos, kurie atitinka šiam prašymui įstatymo keliamus reikalavimus. Čia, mūsų nuomone, būtų pavyzdžiu Vokietijos patirtis šioje srityje.

3. Manytume, kad veiksmingai ir nuosekliai norminių administracinių teisės aktų teisėtumo kontrolei įgyvendinti būtinas vieningas teisinis reglamentavimas. Siūlytume suformuluoti vieningą norminio administracinio teisės akto apibrėžimą, kadangi tiek Lietuvos įstatymuose, tiek teismų praktikoje jis skirtingai suprantamas, skirtingai nurodomi jo požymiai.

Baigiant šį darbą, norėtume palinkėti, kad norminių administracinių teisės aktų teisėtumo teisminė kontrolė būtų vis rečiau įgyvendinama kaip paskutinė priemonė teisėtumo pažeidimams išaiškinti.

Literatūros sąrašas

Teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios.1992, Nr.31-953; Nr.33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 6-120.
3. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 85-2566.
4. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas// Valstybės žinios.1999, Nr.60-1945.
5. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas// Valstybės žinios. 2002, Nr. 45-1708.
6. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas // Valstybės žinios.1995, Nr. 41-991.
7. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas// Valstybės žinios. 2002, Nr. 36-1340.
8. Įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijos, patvirtintos Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 1998 m. rugpjūčio 17 d. įsakymu Nr. 104. Dabar galiojanti redakcija patvirtinta Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2002 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. 75// valstybės žinios. 2002, Nr. 50-1923.

Teisinė literatūra:

1. Andriuškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
2. Bakaveckas A, Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kiti. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
3. Katuoka S. Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos. Vilnius 1997.
4. Leonas P. Teisės filosofijos istorija. Vilnius, 1995.
5. Paužaitė-Kulvinskienė J. Administracinė justicija: teorija ir praktika. Vilnius: Justitia, 2005.
6. Petkevičius. Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną. Vilnius: Justitia, 2003.
7. Romeris M. Administracinis teismas. Kaunas: Valst.spaustuvė, 1928.
8. Romeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: Pozicija, 1994.
9. Sinkevičius V. Įstatymas Konstitucinio Teismo nutarimuose//Teisė. 2004, Nr. 50.
10. Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo jurisdikcijos ribos //Jurisprudencija. 2002, t.30(22).
11. Staugaitytė V. Konstitucinis skundas: Lenkijos Respublikos patirtis. Vilnius: Justitia, 2006.
12. Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006.
13. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000.

14. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004.
15. Vilutis P. Administracinė teisė. Bendroji dalis. Kaunas, 1939.
16. Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000.
17. Žilys J. Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2001.
18. Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis//Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998.
19. Административное право/ под ред. Ю. Козлова и М. Попова. Москва: Юристъ, 1999.
20. Административное право в схемах. Под редакцией А. М. Никитина. Москва 2000.
21. Брэбан Г. Французское административное право: Пер. с фр./ Под. ред. и со вступ. ст. С.В.Боботова.- М.: Прогресс.

Teismų praktika:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai ir sprendimai. - Vilnius, 1994(2).
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai ir sprendimai. - Vilnius, 1995(3).
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai ir sprendimai. - Vilnius, 1996(5).
4. Administracinių teismų praktika, I dalis. Vilnius: LVAT, 2000.
5. Administracinių teismų praktika. II dalis, Vilnius: LVAT, 2001.
6. Administracinių teismų praktika//Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Vilnius, 2001.
7. Administracinių teismų praktika (2)// Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Vilnius, 2001.
8. Administracinių teismų praktika//Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Vilnius, 2002.
9. Administracinių teismų praktika Nr.4.-Teisinės informacijos centras: Vilnius, 2001.

Interneto tinklalapiai:

1. www.lrs.lt
2. www.lvat.lt
3. www.lrkt.lt
4. www.vaateismas.lt

Norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimas

Santrauka

Raktiniai žodžiai: teisėtumo principas, norminis administracinis teisės aktas, Konstitucinis Teismas, administraciniai teismai, teisėtumo kontrolė.

Pastaruoju metu Lietuvoje norminių aktų leidybos procese pradeda vyrauti poįstatyminiai aktai, kurie papildo ar patikslina įstatymus. Tai neretai sukelia grėsmę pažeisti teisėtumą. Teisėtumo principas reikalauja, kad valstybės institucijos, kurdamos teisės aktus, neviršytų savo kompetencijos, laikytųsi kiekvienai teisės aktų rūšiai nustatytos tų aktų priėmimo ir išleidimo tvarkos (procedūrų) ir subordinacijos pagal juridinę galią: Seimo priimami įstatymai turi neprieštarauti Konstitucijai, o Prezidento dekretai, Vyriausybės nutarimai, kitų valstybės institucijų teisės aktai – Konstitucijai ir įstatymams. Šis principas teisinėje valstybėje reiškia ne tik formos, bet ir turinio teisėtumą - konkretus teisės aktas turi neprieštarauti ne tik aukštesnę juridinę galią turinčiam teisės aktui, bet ir pagrindinėms žmogaus teisėms, jis neturi įtvirtinti įstatymų leidėjo savivalės tų teisių atžvilgiu. Teisė konstatuoti tokį prieštaravimą suteikta Konstituciniam ir administraciniam teismams.

Šiame darbe aptariami norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimo teoriniai ir praktiniai aspektai. Teoriniu lygmeniu analizuojama teisėtumo principo samprata, šio principo įgyvendinimas ir apsauga viešajame administravime. Taikant dokumentų analizės ir lyginamąjį tyrimo metodus analizuojami tiek Lietuvos Respublikos, tiek užsienio valstybių teisės aktai, reglamentuojantys norminių administracinių teisės aktų teisėtumo tyrimą, apibrėžiama šio tyrimo esmė, rūšys, procesas.

Praktiniu lygmeniu analizuojama Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir administracinių teismų praktika bylose dėl norminių administracinių teisės aktų teisėtumo. Taikant empirinį tyrimo metodą siekiama išryškinti tam tikrus minėtų teisminių institucijų bendruosius praktikos bruožus ir dėsningumus bei kiekvienos jų specifiką, kadangi atidi, nuosekli veikla paminėtoje srityje, mūsų nuomone, turi tiesioginės įtakos viešojo administravimo institucijų prestižui, sąmoningai žmonių pagarbai teisei, tvarkai ir kartu įvairių interesų derinimui bei apsaugai.

The investigation of the legality of the Statutory Administrative Acts

Summary

The keywords: the principle of legality, Statutory Administrative Act, the Constitutional Court, the Administrative Courts, the supervision of the legality.

Recently in Lithuania the Secondary Legislation, that supplement or specify the Law, start to prevail in the process of legislating the Statutory Acts. It often causes the danger to infringe legality. The principle of legality claims that the State Institutions, when legislating the Acts of Law, shall not overstep its competence, shall observe the established procedure for the adoption and promulgation of the Acts of Law of every type and the subordination according to legal power. The Laws being adopted by the Seimas shall be in conformity with the Constitution, but the Decrees of the President, the Resolutions of the Government, the Acts of Law of other State Institutions shall be in conformity with the Constitution and Legislation. This principle in a legal state expresses the legality not only of the form but also of the substance - specific Act of Law shall be in conformity not only with the Act of Law of higher legal power but also with the basic human rights, it shall not consolidate the licence of Legislator with regard to those rights. The right to state such inconsistency is given to the Constitutional and Administrative Courts.

This study covers the theoretical and practical aspects for the investigation of the legality of the Statutory Administrative Acts. The conception of the principle of legality, the implementation and protection of this principle in public administration are analysed on the theoretical level. By applying the methods of documentation analyses and comparative investigation the Acts of Law of the Republic of Lithuania as well as foreign countries, regulating the investigation of the legality of the Statutory Administrative Acts, are analysed. The essence, types and process of this investigation are defined.

The practice of the Constitutional and Administrative Courts of the Republic of Lithuania in the lawsuits with respect to the legality of Statutory Administrative Acts is analysed on practical level. By applying the method of empirical investigation it is pursued to highlight particular general attributes and regularities of the practice of the legal institutions mentioned above and the particularity each of them, because mindful and consistent activities in the mentioned sphere, to our belief, have a direct influence on the prestige for the institutions of

public administration, people conscious respect to the Law, orderliness and jointly on the consistency and protection of various interests.

Priedas Nr. 1

Statistiniai duomenys apie Konstituciniame Teisme gautus ir išnagrinėtus prašymus ir paklausimus 1993–2006 m. lapkričio 1 d.					
	1993-2003	2004	2005	2006	Iš viso
1. Gauta prašymų:	378	54	35	56	523
1.1. juose ginčijamų teisės aktų, normų ar nuostatų skaičius	923	140	58	115	1236
1.2. Konstitucijos ar įstatymų normų, kurioms, pareiškėjo nuomone, prieštarauja ginčijami teisės aktai, skaičius	1177	337	92	158	1764
2. Prašymai gauti:					
2.1. iš Seimo:	3	2	0	1	6
2.1.1. dėl įstatymo, kito Seimo priimto akto atitikties Konstitucijai	2	0	0	1	3
2.1.2. dėl Prezidento dekreto atitikties Konstitucijai ir įstatymams	1	2	0	0	3
2.1.3. dėl Vyriausybės akto atitikties Konstitucijai ir įstatymams	0	0	0	0	0
2.2. iš Seimo narių grupės:	105	7	6	7	125
2.2.1. dėl įstatymo, kito Seimo priimto akto atitikties Konstitucijai	94	7	5	6	112
2.2.2. dėl Prezidento dekreto atitikties Konstitucijai ir įstatymams	3	0	1	1	5
2.2.3. dėl Vyriausybės akto atitikties Konstitucijai ir įstatymams	35	0	1	2	38
2.3. iš Prezidento:	0	0	0	1	1
2.3.1. dėl Vyriausybės akto atitikties Konstitucijai ir įstatymams	0	0	0	1	1
2.4. iš Vyriausybės:	3	0	0	0	3
2.4.1. dėl įstatymo, kito Seimo priimto akto atitikties Konstitucijai	3	0	0	0	3
2.5. iš teismų:	257	42	28	45	372
2.5.1. dėl įstatymo, kito Seimo priimto akto atitikties Konstitucijai	214	35	21	33	303
2.5.2. dėl Prezidento dekreto atitikties Konstitucijai ir įstatymams	0	4	0	1	5
2.5.3. dėl Vyriausybės akto atitikties Konstitucijai ir įstatymams	97	8	7	17	129
2.5.4. dėl savivaldybių institucijų aktų teisėtumo	2	0	0	0	2
2.5.5. dėl LR teisingumo ministro įsakymo	0	0	1	0	1
2.6. iš Seimo Pirmininko:	1	0	0	0	1
2.6.1. dėl Respublikos Prezidento pavadavimo	1	0	0	0	1
2.7. Gauta prašymų oficialiai išaiškinti Konstitucinio Teismo nutarimą, išvadą (Konstitucinio Teismo įstatymo 61 str.)	9	3	1	2	15
3. Atšaukta prašymų (Konstitucinio Teismo įstatymo 68 str.)	5	1	1	0	7
4. Gražinta prašymų pareiškėjams:	15	8	4	5	32
4.1. nes prašymas neatitinka Konstitucinio Teismo įstatymo 66 str.	5	0	0	1	6
4.2. nes prašymas neatitinka Konstitucinio Teismo įstatymo 67 str.	5	0	0	0	5

4.3. nes prašymas neatitinka Konstitucinio Teismo įstatymo 67 str. 3 ir 4d.	1	0	0	0	1
4.4. Konstitucinio Teismo įstatymo 70 str.	5	8	5	4	22
5. Priimta sprendimų atsisakyti nagrinėti prašymą ištirti teisės akto atitikimą Konstitucijai ar įstatymui arba pradėtą teiseną byloje nutraukti:	42	3	1	3	49
5.1. pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 str.	1	0	0	0	1
5.2. pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 str. 1 dalį	1	0	0	0	1
5.3. pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 str. 1 dalies 1 punktą	2	0	0	0	2
5.4. pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 str. 1 dalies 1 ir 2 punktus	1	0	0	0	1
5.5. pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 str. 1 dalies 2 punktą	8	2	1	0	11
5.6. pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 str. 1 dalies 2 punktą ir 3 dalį	2	0	0	0	2
5.7. pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 str. 1 dalies 3 punktą	1	0	0	0	1
5.8. pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 str. 1 dalies 5 punktą	1	0	0	0	1
5.9. pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 str. 1 dalies 5 punktą ir 4 dalį	1	0	0	0	1
5.10. pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 str. 3 dalį	1	0	0	0	1
5.11. pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 str. 4 dalį	23	0	0	2	25
5.12. pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 str. 1 dalies 3 punktą ir 2 dalį	0	1	0	1	2
5.13. pagal KT įstatymo 28 str. 3 d ir 4 d., 66 str., 70 str.	0	0	0	1	1
6. Priimta sprendimų atsisakyti aiškinti Konstitucinio Teismo nutarimą, išvadą	2	2	0	1	5
7. Priimta sprendimų aiškinti Konstitucinio Teismo nutarimą	4	2	1	0	7
8. Priimta nutarimų:	148	13	12	18	191
8.1. pripažinti, kad teisės aktas neprieštarauja Konstitucijai ar įstatymams	8	0	0	0	8
8.2. pripažinti, kad teisės aktas prieštarauja Konstitucijai ar įstatymams	6	0	1	0	7
8.3. pripažinti, kad kai kurios teisės akto nuostatos ar normos neprieštarauja Konstitucijai ar įstatymams	46	4	6	6	62
8.4. pripažinti, kad kai kurios teisės akto nuostatos ar normos prieštarauja Konstitucijai ar įstatymams	39	6	2	3	50
8.5. pripažinti, kad kai kurios teisės akto nuostatos ar normos prieštarauja Konstitucijai ar įstatymams, o kai kurios neprieštarauja	49	3	3	9	64
9. Aktų arba normų, pripažintų neprieštaraujančiais Konstitucijai ar įstatymams:	331	23	22	50	426
9.1. įstatymų ar kitų Seimo priimtų aktų	267	17	14	42	340
9.2. Prezidento dekretų	0	0	1	1	2
9.3. Vyriausybės aktų	63	6	7	7	83
9.4. kitų	1	0	0	0	1
10. Aktų arba normų, pripažintų prieštaraujančiais Konstitucijai ar įstatymams:	280	33	20	72	405
10.1. įstatymų ar kitų Seimo priimtų aktų	219	11	16	67	317
10.2. Prezidento dekretų	1	1	0	0	2
10.3. Vyriausybės aktų	60	21	0	5	86

10.4. kitų	0	0	0	0	0
11. Pripažinta neprieštaraujančiais Konstitucijai ar įstatymams aktų ar normų, kurių konstitucingumą ar teisėtumą prašė ištirti:	331	23	22	50	426
11.1. Seimas	6	0	0	1	7
11.2. Seimo narių grupė	197	5	6	15	223
11.3. Prezidentas	0	0	0	0	0
11.4. Vyriausybė	2	0	0	0	2
11.5. teismai	126	18	12	34	194
12. Pripažinta prieštaraujančiais Konstitucijai ar įstatymams aktų ar normų, kurių konstitucingumą ar teisėtumą prašė ištirti:	280	33	20	72	405
12.1. Seimas	6	2	0	0	8
12.2. Seimo narių grupė	124	3	10	6	143
12.3. Prezidentas	0	0	0	0	0
12.4. Vyriausybė	16	0	0	0	16
12.5. teismai	134	28	10	66	238
13. Gauta paklausimų:	4	2	0	0	6
13.1. iš Seimo, kuriuose prašoma ištirti:	0	1	0	0	1
13.1.1. ar nebuvo pažeisti rinkimų įstatymai per Respublikos Prezidento ar Seimo rinkimus	0	0	0	0	0
13.1.2. ar Respublikos Prezidento sveikatos būklė leidžia jam ir toliau eiti pareigas	0	0	0	0	0
13.1.3. ar Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys neprieštarauja Konstitucijai	0	0	0	0	0
13.1.4. ar Seimo narių ir valstybės pareigūnų, kuriems pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai	0	1	0	0	1
13.2. iš Prezidento, kuriuose prašoma ištirti:	0	0	0	0	0
13.2.1. ar nebuvo pažeisti rinkimų įstatymai per Seimo narių rinkimus	3	1	0	0	4
13.2.2. ar Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys neprieštarauja Konstitucijai	1	0	0	0	1
14. Gražinta paklausimų pareiškėjams	0	0	0	0	0
15. Atšaukta paklausimų	0	0	0	0	0
16. Atsisakyta nagrinėti paklausimų	0	0	0	0	0
16.1. nes paklausimą pateikė institucija ar asmuo, neturintis teisės kreiptis į Konstitucinį Teismą	0	0	0	0	0
16.2. nes paklausimas ginčijamas ne teisiniais motyvais	0	0	0	0	0
16.3. nes klausimo nagrinėjimas nežinybingas Konstituciniam Teismui	0	0	0	0	0
16.4. nes nėra veiksmo ar sprendimo, kuriuo atitiktą Konstitucijai reikėtų tikrinti	0	0	0	0	0
16.5. nes paklausime keliamas klausimas jau buvo tirtas Konstituciniame Teisme ir tebegalioja tuo klausimu priimta Konstitucinio Teismo išvada	0	0	0	0	0
17. Pradėta teiseną dėl paklausimo nutraukta	1	0	0	0	1
18. Pateikta išvadų klausimais:	2	1	0	0	3
18.1. ar nebuvo pažeisti rinkimų įstatymai per Respublikos Prezidento ar Seimo narių rinkimus:	0	0	0	0	0

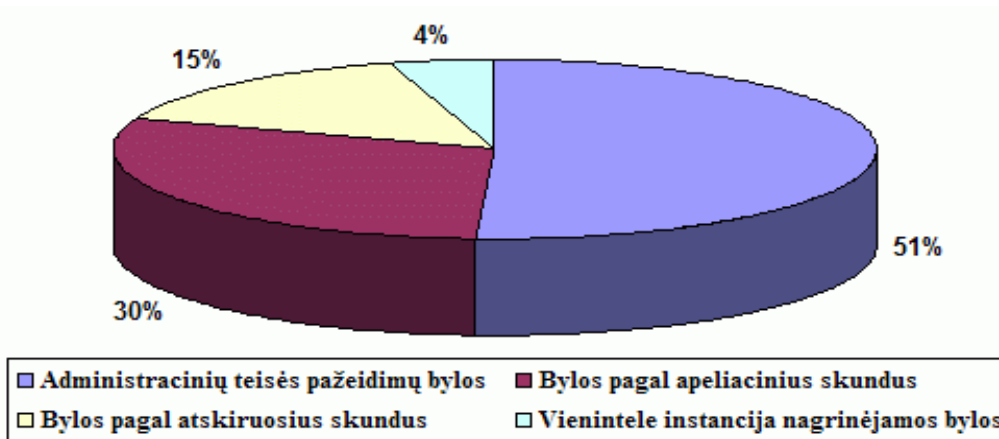
18.1.1. nebuvo pažeisti	1	0	0	0	1
18.1.2. buvo pažeisti	0	0	0	0	0
18.2. ar Respublikos Prezidento sveikatos būklė leidžia jam ir toliau eiti pareigas:	0	0	0	0	0
18.2.1. leidžia	0	0	0	0	0
18.2.2. neleidžia	0	0	0	0	0
18.3. ar Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys neprieštarauja Konstitucijai:	0	0	0	0	0
18.3.1. neprieštarauja	1	0	0	0	1
18.3.2. prieštarauja	0	0	0	0	0
18.4. ar Seimo narių ir valstybės pareigūnų, kuriems pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai:	0	0	0	0	0
18.4.1. neprieštarauja	0	0	0	0	0
18.4.2. prieštarauja	0	1	0	0	1

Priedas Nr. 2

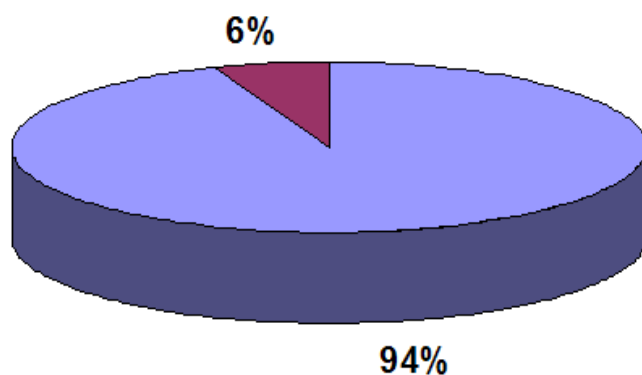
Duomenys apie Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išnagrinėtas bylas dėl norminio akto teisėtumo 2004 - 2005 metais

2004 metais Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vienintele instancija) išnagrinėjo 10 bylų dėl norminio akto teisėtumo; 2005 metais gavo 7 prašymus dėl norminių administracinių teisės aktų teisėtumo, išnagrinėjo - 4.

2004 metais gautų bylų pasiskirstymas procentais



2005 metais gautų bylų pasiskirstymas procentais



- Apeliacine tvarka (administracinės bylos pagal apeliacinius (atskiuosius) skundus dėl apygardų administracinių teismų sprendimų (nutarčių), administracinių teisės pažeidimų bylos (pagal apeliacinius ar atskiuosius skundus))
- Vienintele instancija (bylos dėl norminių administracinių aktų teisėtumo, rinkimų bylos, bylos dėl proceso atnaujinimo, bylos dėl termino atnaujinimo)

2004 metais bylos dėl norminio akto teisėtumo nagrinėjimas LVAT apytiksliai truko 6 mėnesius (188,5 dienos), 2005 metais – 6,5 mėnesio.