

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

**Dainius Raižys**

**PROCEDURE AT ADMINISTRATIVE COURT  
OF FIRST INSTANCE**

Summary of the Doctoral Dissertation  
Social Sciences, Law (01 S)

Vilnius, 2008

The dissertation was written during the period of 2000-2008 at Mykolas Romeris University.

The dissertation is defended without doctoral studies.

Scientific adviser:

Dr. Vigintas Višinskis (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

**The doctoral dissertation will be defended at the Law Research Council of Mykolas Romeris University:**

Chairman of the Council

Prof. Dr. Stasys Vėlyvis (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

Members:

Assoc. Prof. Dr. Julija Kiršienė (Vytautas Magnus University, Social Sciences, Law – 01 S)

Assoc. Prof. Dr. Birutė Pranevičienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

Assoc. Prof. Dr. Manuela Tvaronavičienė (Vilnius Gediminas Technical university, Social Sciences, Business administration – 03 S)

Assoc. Prof. Dr. Algimantas Urmonas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

Opponents:

Assoc. Prof. Dr. Armanas Abramavičius (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S)

Prof. Dr. Kazys Meilius (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

The public defense of the dissertation will take place at the Law Research Council at Mykolas Romeris University on the 25<sup>th</sup> of June 2008 at 03:00 PM in the Senate Hall of Mykolas Romeris University (CR-230).

Address: Ateities str. 20, LT-08303, Vilnius, Lithuania.

The summary of the Doctoral Dissertation was sent out on 23<sup>rd</sup> of May 2008.

The Doctoral Dissertation is available at the library of Mykolas Romeris University (Ateities g. 20, Vilnius, Lietuva) and Lithuanian National Library of Martynas Ma=vydas (Gedimino pr. 51, Vilnius, Lietuva).





MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

**Dainius Raižys**

**PROCESAS PIRMOSIOS INSTANCIJOS  
ADMINISTRACINIAME TEISME**

Daktaro disertacijos santrauka  
Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2008

1

Disertacija rengta 2000–2008 metais Mykolo Romerio universitete.  
Disertacija ginama eksternu.

Mokslinis konsultantas:

dr. Vigintas Višinskis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė 01 S)

**Disertacija ginama Mykolo Romerio universiteto Teisės mokslo krypties taryboje:**

Pirmininkas

prof. dr. Stasys Vėlyvis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė 01 S)

Nariai:

doc. dr. Julija Kiršienė (Vytauto Didžiojo universitetas, socialiniai mokslai, teisė 01 S)

doc. dr. Birutė Pranevičienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė 01 S)

doc. dr. Manuela Tvaronavičienė (Vilniaus Gedimino technikos universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas 03 S)

doc. dr. Algimantas Urmonas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė 01 S)

Oponentai:

doc. dr. Armanas Abramavičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė 01 S)

prof. dr. Kazys Meilius (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė 01 S)

Disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2008 m. birželio 25 d. 15 val. Mykolo Romerio universiteto Senato salėje (CR-230 auditorijoje).

Adresas: Ateities g. 20, LT-08303, Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2008 m. gegužės 23 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Mykolo Romerio universiteto bibliotekoje (Ateities g. 20, Vilnius, Lietuva) ir Lietuvos nacionalinėje Martyno Mažvydo bibliotekoje (Gedimino pr. 51, Vilnius, Lietuva).

# PROCEDURE AT ADMINISTRATIVE COURT OF FIRST INSTANCE

## Introduction

**Topicality of the Dissertation Research.** Establishment of administrative courts is a social change which is linked to the shift in the functions of courts, as of a certain social organization, in the system of implementation of administrative justice. These social changes necessitated the need to regulate newly by legal norms the procedure of case hearings at administrative courts. In the first stage of reform for administrative justice (in the year 1999-2000) composite model was chosen. This was determined by the fact that administrative court system in the institutional view was depended on courts of general jurisdiction as the Chamber of Administrative Cases in the Court of Appeal of Lithuania (the court of general jurisdiction) was the final instance in the system of administrative courts. In the second stage of the reform an entirely independent system of administrative courts was established which started its activities from the 1<sup>st</sup> of January 2001. The Supreme Administrative Court of Lithuania which became the appellate instance for all cases heard by regional administrative courts was established to replace the Chamber of Administrative Cases in the Court of Appeal of Lithuania and Higher Administrative Court. However, eight years after the start of activities of administrative courts, not only problematic aspects of practical nature but also gaps in legal regulation of the procedure in administrative cases precluding the administrative courts to implement the function of execution of justice emerged. Initial stage of implementation of the constitutional right of a person to judicial protection is an application to the administrative court of first instance, i. e. to regional administrative court. In the administrative court of first instance circumstances relevant to the case are determined, evidence is collected and investigated and usually court decision resolving the case in essence is adopted. This determines an exceptional place of the procedure at the administrative court of first instance in the system of implementation of the constitutional right of a person to judicial protection. Therefore, procedural norms regulating the procedure at the regional administrative court should be clear and laws regulating these proceedings should bear no contradictions or gaps, moreover, legal regulation of the procedure at the

administrative court of first instance should be in compliance with imperatives of the right to judicial protection conferred by the Constitution.

**The Object of the Research.** Problematic aspects of jurisprudence concerning the procedure of administrative cases at administrative courts of first instance.

**The Objective of the Thesis.** To determine the efficiency of the procedure of administrative cases at administrative courts of first instance and to provide ways and measures (new administrative procedural technologies) to improve legal regulation for the procedure at administrative courts of first instance.

The following **tasks** of the thesis were set to this end:

1. To evaluate in a theoretical and practical manner the shift in reform of proceedings of administrative cases;
2. To evaluate the existing and to predict the ideal jurisprudential model of proceedings of administrative cases and the environment where these models operate or could operate;
3. To evaluate the administrative procedural abilities of the administrative court of first instance to conduct the procedure;
4. To explore the efficiency of the execution of decisions adopted by administrative courts of first instance.

**Scientific Novelty and Practical Significance of the Thesis.** Even though in the Lithuanian legal doctrine problematic aspects of administrative justice were analyzed in certain contexts, however, the thesis examines the model of the procedure at the administrative court of first instance in Lithuania the first time. Currently the Draft of the Code of Administrative Procedure which should as well regulate the procedure at the administrative courts of first instance is being prepared. Therefore, the thesis reveals problematic aspects of legal regulation for the procedure in the administrative courts of first instance and provides possible ways to approach them, moreover, the analysis of administrative justice in foreign countries could be employed in designation of optimal model of legal regulation for the procedure of administrative cases.

Assertions Defended in the Thesis.

1. Introduction of new administrative procedural technologies could provide the procedure of administrative court of first instance with the nature of intensive shift, growing abilities of judges to adopt efficient decisions which ensure optimal enforcement of administrative courts decisions.
2. Introduction of new administrative procedural technologies in

the procedure at administrative court of first instance improves a systematical resolution of problematic aspects in theoretical and legal practice and also provides a better interaction of them.

### **Research Review.**

In the course of preparation of the thesis, works conducted by Lithuanian and foreign scholars who examine problematic aspects of the administrative procedure and administrative justice were quoted.

Problematic aspects in delimitation of the law of administrative procedure as an independent branch of law from administrative law were analyzed by A. Andriuškevičius.

The doctrine of administrative procedure in Lithuania was examined by S. Šedbaras, D. Žilinskas, V. Valančius, R. Norkus, užsienyje M.-J. Guédon, D. Bachrach, V. Bergman, A. Demin, I. Kononov, I. Panova, N. Sališčeva, V. Sorokin, J.-F. Brisson, P.-H. Schuck.

The problematic aspects of enforcement of administrative justice were analyzed by G. Braibant, B. Stirn, R. Chapus, C. Mardière, D. Coen, M. Degoffe, P.-L. Frier, P. Foillard, M. Hauriou, J. Lemasurier, M. Lombard, G. Dumont, V. Mikelėnas, J.-M. Février, P. Mouzouraki, J. Paužaitė-Kulvinskienė, Ch. Gabolde, A. Laubadère, J.-C. Venezia, Y. Gaudement, B. Knapp, P.-L. Manfrini, F. Meleray, B. Pranevičienė, R. W. Parker, M. Rousset, O. Rousset, H. Siedentopf, K. Hauschild, K. P. Sommermann, V. Valančius, G. Vlachos, E. Luparev, L. Nikolajeva, A. Solovjova, J. Starilov and D. Poška.

The peculiarities of administrative justice in interwar Lithuania were dealt by M. Römeris, K. Račkauskas and M. Finkelšteinas.

The historical evolution of administrative justice in Lithuania was investigated by M. Maksimaitis.

The procedure of imposing administrative sanctions and its problematic aspects were noted by J.-F. Brisson, X. Prétot, P. Petkevičius, A. Šakočius, S. Šedbaras, M. Šimkūnas, S. Chazanov and D. Urbonas.

The problematics of delimitation of administrative and criminal liability were considered by G. Dellis, P. Ancelis, G. Gorstens, J. Pralus-Dupuy, J. Pradel, A. Klepickij and V. Piesliakas.

While analyzing the rulings of the Constitutional Court due to legal act recognized to be in conflict with the Constitution, and the problematics of application of them in the jurisprudence of administrative courts, the doctrine of constitutional law was quoted too. The problematic aspects of the consequences concerning constitutional justice were examined by

H. Kelsen, M. Römeris, K. Lapinskas, V. Sinkevičius, V. Staugaitytė, E. Šileikis, A. Vaišvila and J. Žilys.

Relevant issues of the procedure of execution and its legal nature were revealed by V. Višinskis, E. Stauskienė, M. Žolynas, A. Vlasov, A. Maksurov, L. Zavadskaja, O. Isaenkova, A. Demičev and A. Saričev.

Peculiarities of the execution of administrative court decisions were analyzed by L. Erstein, S. Odile and M. Fromont.

**Research Methodology.** In the course of research the following methods were employed: comparative, systemic analysis, analogue, comparative-historical, analytical-critical, teleological, linguistic, logical, methods of generalization and documentary analysis.

**Approval of Research Results.**

Basic results of the research were announced in two research papers published in Mykolas Romeris University research journal “Jurisprudencija”.

Two presentations on the research topic were made in practical scientific conferences held by Administrative Law and Process Department of Mykolas Romeris University Faculty of Law. The author introduces the research results while lecturing on the subject of Law of Administrative Procedure in Mykolas Romeris University.

The thesis was discussed in the Administrative Law and Process Department of Mykolas Romeris University Faculty of Law.

\*\*\*

**The First Part titled “The Infrastructural Model of Proceedings of Administrative cases“ is composed of the following chapters: “Proceedings of Administrative Cases in a View of Doctrine of Administrative Procedure”; “The Duality of Administrative Justice”; “The Reformation of Proceedings of Administrative Cases: Search for Conceptual Model”.**

Chapter titled **“Proceedings of Administrative Cases in a View of Doctrine of Administrative Procedure”** reviews a conception of administrative procedure as an independent institute of administrative law in Lithuanian jurisprudence, also a relation of proceedings of administrative cases with administrative procedure. The study of administrative procedure as an independent institute of administrative law in Lithuanian jurisprudence picked up the steam after the reform of administrative justice, which resulted in creation of the system of independent administrative

courts. Changes in legal regulation as well as operating non-judicial administrative authorities create theoretical preconditions to raise a question concerning the separation of administrative procedure from substantive administrative law. The paradigm of Lithuanian jurisprudence of administrative law meanwhile is more concentrated on the problematic aspects of the content of administrative procedure and examination of administrative process as a certain motion or sequence of actions. However, it is impossible to identify the place of administrative procedure in the Lithuanian legal system for good and to answer the question if administrative process is a part of administrative law or independent branch of law without defining the object and the method of legal regulation for administrative procedure. There are two main attitudes to the conception of administrative procedure in the Lithuanian jurisprudence: the broad conception of administrative procedure and the narrow conception of administrative procedure. The broad conception of administrative procedure marks the following constituent parts of the procedure: the enactment of administrative normative acts; the enactment of positive (regulative) type of acts which apply administrative law and conclusion of administrative contracts; application of measures of administrative coercion and resolution of administrative disputes. Certain scholars, while criticizing the broad conception of administrative procedure, point out that it is too abstract and duplicates the functions of administrative authorities and judicial power. These academic writers associate administrative procedure only to jurisdictional process, i. e. to resolution of dispute (the narrow conception of administrative procedure). Further, the chapter analyses doctrine of administrative procedure in other foreign countries (France, Germany, Russia, and USA).

Chapter titled **“The Duality of Administrative Justice”** reveals the relation of administrative justice, administrative procedure and civil procedure. Administrative justice as an activity of court is not directly linked to the system of administrative courts as various models of administrative justice function in the worldwide practice. However, the problematic aspects of delimitation of cases cognizance between administrative courts and courts of general jurisdiction are relevant to the countries (including Lithuania) where a system of administrative courts is designed to resolve disputes arising in the sphere of implementing the powers of the executive functions. In Lithuania the problematics of separation of jurisdiction of administrative courts and courts of general jurisdiction arises only in the cases where a dispute concerns both legal administrative and legal civil relations. The Second Part of Article 26 of the Code of Civil Procedure of the Republic of Lithuania provides that if one of the requirements claimed

concerns an individual administrative legal act whose legality is contested in a civil case then the court of general jurisdiction hearing the case also reviews the legality of this act. Under this legal regulation administrative courts in Lithuania have no exceptional right to decide disputes which originated in the sphere of public administration as administrative justice is being implemented in both civil and administrative procedure. This duality of administrative justice determines certain procedural problems in settlement of disputes arising from legal administrative relations. In contradistinction to civil process where the initiative belongs to parties (claimant and respondent) and a judge is an arbiter, the procedure of administrative cases is based on the court's activity in determining all circumstances relevant to the case. While hearing a civil case where lawfulness for individual administrative act is being decided court of general jurisdiction not only ensures the protection of infringed rights or interests secured by law but also implements judicial control over the executive. Therefore, court of general jurisdiction while deciding this kind of a case must have an opportunity to determine all circumstances of the case thoroughly and objectively. However, The Code of Civil Procedure does not provide for the right to court of general jurisdiction to collect evidence on its own initiative; as a result, resolution of administrative dispute in court of general jurisdiction does not guarantee an effective judicial control over the executive.

Chapter titled **“The Reformation of Proceedings of Administrative Cases: Search for Conceptual Model”** outlines the tendencies in reformation of proceedings of administrative cases, the relation of public administration with proceedings of administrative cases in the context of reformation of legal regulation and problematic aspects of legal regulation of proceedings of administrative law offences. Even though the Draft of The Code of Administrative Procedure is being prepared, the conception of this draft is not yet published. Working group of the Draft of the Code of Administrative Procedure suggests the following structure of the Code of Administrative Procedure: 1) general principles of public administration; 2) course of review of administrative acts at institutions of public administration; 3) course of hearing a case at non-judicial administrative bodies; 4) resolution of administrative disputes at courts; 5) execution of decisions of administrative courts, non-judicial administrative bodies and authorities which resolved a dispute of administrative law offences. The Code of Administrative Procedure aims to regulate not only the course how to settle the disputes arising from administrative legal relations and cases of administrative law offences but also general principles of public

administration and the course of review of administrative acts by administrative authorities. Public administration is a very broad and diverse category which consolidates not only legal but also political, management and professional aspects. In the doctrine of administrative law two forms of public administration are marked: 1) forms of legal public administration – it is the methods of external expression of executive and steering activities by administrative entities (civil servants) which are directly provided by legal norms and bring legal consequences to natural and legal persons; 2) non legal forms of public administration – it is the methods of external expression of executive and steering activities by administrative entities (civil servants) which do not cause legal consequences to natural and legal persons. However, public administration cannot be identified with procedural activities carried out by institutions of the executive, therefore, in author's opinion, legal regulation of both law institutes at level of principles is impossible in one codified legal act. Administrative courts hear complaints concerning decisions by institutions of the executive imposing administrative sanctions. Resolution of these disputes is regulated by the Law on Proceedings of Administrative Cases which establishes how disputes arising in the sphere of public administration are being settled. However, both legal doctrine and jurisprudence of administrative courts recognize that proceedings of administrative law offences and criminal procedure have more similarities than distinctions. Therefore, the drafters of the Code of Administrative Procedure, bearing in mind the aforementioned conception of the Draft Code, will face a dilemma how to consolidate general principles for proceedings of administrative disputes and administrative law offences. Accordingly, certain academic writers reasonably suggest regulating the application of measures of administrative coercion by an individual law which was compatible with rules and principles of criminal procedure as much as possible. While analyzing the tendencies in improving the legal regulation of proceedings of administrative law offences, it is vital to take into account the fact that administrative liability is conferred not only by the Code of Administrative Law Offences but also by other specialized laws which determine the imposition of economical sanctions but, regrettably, do not provide for the detailed procedure how to impose them. This can be recognized as a legal gap. In legal science an opinion which suggests that in imposing sanctions which are of criminal nature, main principles of criminal law, i. e. legality of offence and penalty, proportionality of a sanction; non retroactivity of law which strengthens the liability; the law which sets the liability should be interpreted clearly; presumption of innocence; right to defense, should be followed, prevails.

The author arrives at the conclusion that in the perspective development of imposition of economical sanctions, the procedure of reviewing the lawfulness for those sanctions and the proceedings of administrative law offences should be resolved in a complex manner – the imposition of both economical sanctions and administrative penalties as well as the procedure of reviewing the legality of those sanctions should be regulated by one separate legal act.

**The Second Part titled “The Course of Procedure at the Administrative Court of First Instance” consists of the following chapters: “The Problematic Aspects of Interpretation and Application of an Unconstitutional Law”; “The Time Limits of Filing a Complaint”; “The Need to Formalize the Structure of Administrative Disputes”; “Protection of Interests of Third Interested Parties in Applying Interim Relief Measures”; “Discourse of the Modification of a Course for Court Decision Making”.**

Chapter titled **“The Problematic Aspects of Interpretation and Application of an Unconstitutional Law”** analyses the peculiarities of the practice of administrative courts arising due to application of the law which was recognized as incompatible with the Constitution by the Constitutional Court. When any doubt concerning the constitutionality of the law arises, administrative court must consult the Constitutional Court which has an exceptional right to decide whether law or other legal act is compatible with the Constitution. However, application of the decision made by the Constitutional Court where the law or legal act (or part thereof) is recognized to be in conflict with the Constitution or the law, is highly complicated in the practice of administrative courts. The principal aspect of this problem is the ambiguity whether the decision of the Constitutional Court where law or other legal act is recognized as incompatible with the Constitution is applicable in futuro or has a retroactive effect. There are two main doctrinal theories concerning the consequences of the constitutional justice in the constitutional law doctrine: conception of nullity and conception of voidability. According to the theory of nullity, law incompatible with the Constitution is null from the moment it was enacted and entered into force or from the moment the constitutional norm entered into force if the law recognized as unconstitutional was enacted before the norm of the Constitution with which it is in conflict. According to the theory of voidability (developed by H. Kelsen), law which is incompatible with the Constitution is valid and results in legal relations until it is annulled by the decision of the Constitutional Court. Aforementioned doctrine of voidability by H. Kelsen is also being reflected in the

jurisprudence of the Constitutional Court. In the ruling of 13 December 2004 the Constitutional Court has stated: “Legal acts (parts thereof) are considered to be in compliance with the Constitution and legitimate until the moment, when, upon the procedure established by the Constitution and the Law on the Constitutional Court, they are recognized as being in conflict with the Constitution (substatutory legal acts-as being in conflict with the Constitution and/or the laws). Thus, until the moment when legal acts (parts thereof), upon the procedure established by the Law on the Constitutional Court, are recognized as being in conflict with the Constitution (substatutory legal acts-as being in conflict with the Constitution and/or the laws)<...>, the legal regulation established therein is compulsory for respective subjects of legal relations.” There is no uniform opinion concerning the power of the rulings of the Constitutional Court in the doctrine of Lithuanian law. Certain academic writers uphold the theory of voidability, others – the theory of nullity, even though the development of the theory of nullity in Lithuania where model of constitutional justice functions is not sufficiently grounded. However, application of principle of *pro futuro* in the jurisprudence of administrative courts in regard to the validity of ruling adopted by the Constitutional Court when law or other legal acts are recognized as being in conflict with the Constitution is not absolute. For example, in the cases when the law which sets administrative liability is recognized as being in conflict with the Constitution such ruling of the Constitutional Court has undisputed retroactive effect.

Chapter titled “**The Time Limits of Filing a Complaint**” is designated to reveal the legal nature of time limit to file an application and the procedure of restoration of the time limit to file a complaint/petition as a form to implement judicial protection. Time limit to file a complaint may be defined as a time period for a person to defend infringed rights by applying to administrative court or other non-judicial body. Basically, all specific features of procedural time limits are incident to the time limit to file a complaint; therefore, it is recognized as a procedural time limit. Legal nature of the time limit to file an application necessitates that the start of it is linked to the exercise of a certain act. However, application of the rules framed to calculate time limits to file these complaints in the jurisprudence of administrative courts at certain circumstances is complicated, especially in the cases on appeal of individual legal act. An individual legal act usually is a result of particular administrative procedure carried out by administrative authority by which an issue that matters to interested parties is resolved. Thus, an individual legal act often is related not only to the subjective rights of interested persons but also has effect on rights and

legitimate interests of other persons. These persons have a right to contest such administrative act in administrative court. Article 33 of the Law on Proceedings of Administrative Cases establishes that time limit to file a complaint starts from the date an act is being published or individual act or notion of an act (failure to act) is being delivered to interested party (i. e. participant in administrative procedure). However, the article does not provide how the time limit should be counted in the cases when a person who did not take part in administrative procedure appeals. Since time limit to file a complaint is directly related to realization of a constitutional right to judicial protection, variant legal regulation how time limit should be applied and calculated cannot be justified in the frame of administrative procedure, especially the gaps of legal regulation. The Constitutional Court while defining the content of the constitutional right to judicial protection has stated that this right is not absolute, this right cannot be limited or denied, this right cannot be unnaturally restrained or realization of it cannot be unnaturally aggravated. Right to judicial protection is provided by Article 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Even so, this right is not recognized as an absolute in the jurisprudence of the European Court of Human Rights (this was stated by the Court in *Golder v The United Kingdom*, *Garcia Manibardo v Spain*, *F. E. v France* etc. cases). Right to judicial protection in the sphere of legal relations regulated by administrative law can be imposed only if interested person observed the course and preconditions set by law. Time limit to file a complaint is a precondition which restricts the constitutional right to judicial protection as failure to observe time limit to submit an application or rejection of a petition asking to restore the time limit is an obstacle to resolve a dispute in essence. However, failure to observe time limit to file a complaint is not an obstacle which precludes a person from invoking the constitutional right to judicial protection. Interested person may always apply to administrative court and to file an application together with a petition asking to restore the time limit to submit the application.

Chapter titled “**The Need to Formalize the Structure of Administrative Disputes**” deals with the possibility to set types of complaint by the Law on Proceedings of Administrative Cases. The right to judicial protection, i. e. the right to apply to court in order to defend rights infringed or interests secured by law, is invoked by filing a complaint. Therefore, requirement dedicated to the court always arises from substantive subjective right. The way how the substantive subjective right may be defended in the courts depends only on the requirement of an applicant. The Law

on Proceedings of Administrative Cases does not single out types of applications as it is set in the legal administrative systems of Germany and France. List of decisions which are available to the administrative courts of first instance is full. Therefore, administrative court may respond to the requirement of an applicant only by delivering a type of a decision provided by the law but not the one that interested person asks setting the requirement in his/her complaint. The Law on Proceedings of Administrative Cases does not restrict applicant's right to choose a way by which infringed right will be defended and does not oblige an applicant to phrase his/her requirements according to the provisions of the Law on Proceedings of Administrative Cases which set the types of decisions available to courts. It is noted that this kind of legal regulation determines an imbalance between person's right to choose the form of external expression of defense of infringed right or interest secured by law and a duty of administrative court to adopt a decision of certain type set by law.

Chapter titled **“Protection of Interests of Third Interested Parties in Applying Interim Relief Measures”** examines the guarantees of parties' procedural rights in the procedure of applying interim relief measures. The court may, upon a motivated petition of the participants in the proceedings or upon its own initiative, take measures with a view to securing a claim. A claim may be secured at any stage of the proceedings if failure to take provisional measures to secure a claim may impede the enforcement of the court decision or render the decision unenforceable. Petitions for the following interim measures may be filed: 1) an injunction restraining the respondent from certain actions; 2) the stay of execution under the writ of execution; 3) the suspension of the validity of a contested act (Article 71 of the Law on Proceedings of Administrative Cases). However, the Law on Proceedings of Administrative Cases does not provide for the possibility to a party in a process on which behalf court decision was adopted to claim the damage caused by application of these measures from the party who filed a petition to apply interim relief measures. This violates the principle of procedural equality of arms between the parties and fails to ensure sufficient prohibition to abuse the procedural rights in the proceedings of interim relief measures.

Chapter titled **“Discourse of the Modification of a Course for Court Decision Making”** analyses the problematic aspects of adopting a decision in administrative court of first instance. Court decision is not only a final act by which ultimate goal of judicial proceedings – to resolve a dispute of parties in essence, is reached but also it is an act which executes the justice. Execution of justice presupposes a requirement that court

decision should be just, legitimate and reasoned. Legitimacy is not only a requirement to reason court decision with legal arguments but also a duty to observe the course of enactment and publication of court decision ensuring that this course is compatible with constitutional imperatives of justice execution. The Constitutional Court in the ruling of 21 September 2006 has recognized that Paragraph 3 of Article 85 of the Law on Proceedings of Administrative Cases (regulating the adoption of court decision) is in conflict with the Constitution. This means that the part of legal norms which regulates the procedure of adoption of court decision cannot be applied. Thus legal gaps and certain indeterminations occurred in the course of adopting decision as a fundamental procedural document. These gaps can be filled in only by the Seimas which is under constitutional duty to regulate the procedure of the course in adopting court decision that it was in compliance with the Constitution as the aforementioned ruling of the Constitutional Court was adopted.

**The Third Part of the dissertation titled “Hearing Administrative Cases under Different Types of Proceedings” is composed of the following chapters: “Adjudication of Petitions for the Review of Lawfulness for Normative Administrative Acts”; “Complaints due to Rulings in the Cases of Administrative Law Offences”.**

Chapter titled “Adjudication of Petitions for the Review of Lawfulness for Normative Administrative Acts” reviews constitutional preconditions which secure the legitimacy of administrative regulatory enactments, conception of administrative regulatory enactment in jurisprudence of administrative courts and procedural problematic aspects in reviewing the lawfulness of normative administrative acts. The Constitutional Court is one of the links in securing the hierarchical legal system, which decides whether the law and other legal acts adopted by the Seimas are in conformity with the Constitution, and whether the acts adopted by the President or the Government are in compliance with the Constitution and laws (Paragraph 1 of Article 102 of the Constitution). However, legal acts adopted by other institutions of the executive or municipalities do not fall into the framework of constitutional justice. In the decision of 20 September 2005 the Constitutional Court has stated that legal situations are impermissible where it would not be possible to verify in a court whether legal acts (parts thereof), inter alia legal acts issued by ministers, other legal acts of lower power, as well as legal acts issued by municipalities, whose control as regards their compliance with the Constitution does not fall within the jurisdiction of the Constitutional Court, are not in conflict with the Constitution and laws. The review of lawfulness of these legal

acts is attributed to the competence of administrative courts since the system of administrative courts started functioning. In these types of cases administrative court has a similar role to functions of the Constitutional Court, only hierarchical level and legal power of acts reviewed vary. Until the system of administrative courts was established judicial review for the lawfulness of normative legal acts which did not fall within the jurisdiction of the Constitutional Court, was very limited and ineffective. Procedure of judicial review of normative administrative acts is specific as the right to file a petition for the review of administrative normative acts is provided only to an expressly defined circle of subjects. Multifunctional nature of activities of the executive institutions determines the variety of acts adopted in the sphere of public administration. The Law on Proceedings of Administrative Cases provides only notions of normative and individual legal acts. Administrative law doctrine besides normative and individual legal acts lays down one more type of administrative acts – composite administrative acts. This is the acts which alongside with legal norms also contain individual directions. The analysis of various types of administrative acts leads the author to the conclusion that the formalization of conception of normative administrative act by law which does not in all cases correspond to the tendencies of legal doctrine developments prevents a flexible interpretation of notion of normative administrative acts in the jurisprudence.

The object of review of lawfulness for the normative administrative act is not an individual dispute arising from concrete substantial administrative legal relation but a normative legal acts adopted by institutions of the executive. Administrative court, while deciding a case concerning the lawfulness of normative administrative act, does not resolve administrative dispute concerning the infringed rights of a concrete interested person but verifies the compliance of a contested normative administrative act (parts thereof) with legal acts of superior power. Therefore, the nature of a dispute concerning the examination of the lawfulness for such normative administrative acts requires special rules framed for such proceedings. However, the procedure of this category of administrative cases is conducted according to the general procedural norms which regulate resolution of administrative disputes concerning rights infringed or interests secured by law.

Chapter titled “**Complaints due to Rulings in the Cases of Administrative Law Offences**” outlines the problematic aspects of jurisdiction and cognizance of administrative law offences, object of investigation in these cases, guarantees ensuring the rights to participants in a process and

legal regulation of course for adopting court decision. Absolute majority of these cases is being heard not by courts but institutions (civil servants) of the executive or municipalities. Some of Lithuanian academic writers doubt whether this procedure of administrative law offences is in compliance with the Constitution. In their opinion, institutions of the executive while deciding cases of administrative law offences, executes the justice and this is in conflict with Paragraph 1 of Article 109 of the Constitution of the Republic of Lithuania which provides that justice in Lithuania shall be executed solely by courts and contradicts the principle of separation of powers. However, it is impermissible to identify the acts of public administration institutions which hear cases of administrative law offences with the execution of justice. European Court of Human Rights has noted many a time that considering high number of trivial offences, especially in the sphere of road traffic, the state has a sufficient background to free its judicial institutions and servants from a duty to investigate and decide cases concerning these offences. Delegation of this task to administrative entities is in compliance with the Convention if interested party is granted the right of appeal to court which provides guarantees conferred by Article 6 of the Convention. Emphasizing the similarity of criminal and administrative liability under both tradition of legal regulation and Lithuanian law doctrine it is recognized that these are different kinds of legal liability. According to criterias for delimitation of administrative and criminal responsibility settled by the jurisprudence of European Court of Human Rights the difference between administrative law offences and crimes and criminal offences is more of a formal nature. Person who is held administratively legally liable frequently suffers the same (sometimes also greater) convulsions and restrictions as well as a person who is punished with a criminal penalty. This commonness of the nature of administrative and criminal responsibility determines the identity of procedure in imposing criminal and administrative sanctions. It is suggested that since procedure of applying the liability for these law offences has more contact dots with criminal proceedings rather than administrative justice, it is expedient to decide cases of this type in courts of general jurisdiction.

Appeal due to a ruling in cases of administrative law offence is an independent optional (not compulsory) stage of proceedings of administrative law offence which has a twofold aim: first of all, it ensures the right to judicial protection to a person to which administrative procedure has been instituted or victim; second, it is designed to confirm or deny legality and reasonableness of procedural acts adopted at the stage of hearing a case and to remedy violations made. A reason to start the settlement of

complaint concerning ruling at the case of administrative law offences in regional administrative court is a proper notification to the participants in the proceedings of time and venue where a case of administrative law offences will be decided. In the practice of regional administrative courts only notices without a part of it to be returned to court with a signature proving that the notice has been served are sent to participants in the proceedings of cases of administrative law offences. Even though dispatch of notice is a reason to state that participants in the case of administrative law offence (including the offender) is informed about the venue of a case hearing, it is only a presumption as regional administrative court is not able to make certain whether all persons that do not participate in the proceedings actually know the time and place of case resolution. Thus, such practice concerning the notification of venue and time when the case will be decided may infringe the right of a person to which administrative procedure has been instituted to participate at the hearing of the case as enforced by Article 6 of the Convention.

It is noted that a court hearing a case concerning ruling in case of administrative law offence is always under duty to verify legitimacy and reasonableness of an act adopted. In order to implement these functions regional administrative court should have such powers concerning contested rulings as to ensure actual and effective judicial control in the sphere of administrative jurisdiction. However, according to the Law on Proceedings of Administrative Cases there is no legal background which could grant regional administrative court a right to return a case to administrative authorities to review it if it is established that proceedings at the stage of investigating or hearing a case were infringed or investigation of case circumstances was not carried out fully, thoroughly and objectively. Moreover, the law does not set the prerequisites for the form and content of a decision which is made by regional administrative court having resolved a dispute due to a ruling in the case of administrative law offence.

**The Part Four titled “Execution of Administrative Courts Decisions” is composed of the following chapters: “Procedure of Execution and Proceedings of Administrative Cases”; “Execution of Court Decision as an Independent Stage of Proceedings of Administrative Cases”; “Execution of Court Decision Concerning an Act (Failure to Act) of Administrative Authorities”; “Implementation of Court Decision which Annuls Individual Administrative Act”; “Realization of Court Decision Concerning Annulment of Normative Act”; “Execution of Regional Administrative Court Decisions Imposing Administrative**

## **Sanctions”; “Model of Legal Regulation for the Procedure of Execution of Regional Administrative Courts Decisions”.**

Chapter titled “**Procedure of Execution and Administrative Proceedings**” analyses the problematic aspects of the nature of the process of execution and the relation of procedure of execution with administrative proceedings. In the legal doctrine three conceptions of procedure of enforcement exist: 1) procedure of execution as a constituent part of civil procedure; 2) procedure of execution as an independent law branch; 3) procedure of execution as a constituent part of administrative law. In Lithuanian legal doctrine the first conception prevails. In order to reason the conception following grounds are indicated. First of all, judicial procedure has to ensure not only just hearing of the case but also provide preconditions necessary to execution of a decision, i. e. to provide a full restoration of the right infringed. Second, provisions of the Code of Civil Procedure are applied to procedure of enforcement if norms concerning procedure of execution as special norms do not provide an exception. Further, it should be noted that court actively participates in deciding procedural issues in the procedure of execution. Moreover, in the procedure of execution general principles of civil procedure are applied. However, according to the rules set by the Part VI of the Code of Civil Procedure not only decisions, resolutions, rulings and orders of courts of general jurisdiction in civil cases but also decisions, rulings, resolutions concerning administrative legal relations of administrative courts as well as rulings of institutions or officials of the executive or municipalities in the cases of administrative law offences as far as they are related to recoveries of pecuniary nature and other decisions of institutions and civil servants when the law sets that they are executed in the course of civil procedure should be implemented. Therefore, procedure of execution, in author’s opinion, is to be assessed not only as an independent stage of civil procedure as it is evident that enforcement of jurisdictional acts adopted by administrative authorities and administrative courts decisions in the course set by the norms of the Code of Civil Procedure has no connection with the procedure in civil cases. Even though, norms of the Code of Civil Procedure are applied in the procedure of administrative jurisdictional acts enforcement, however, the nature of legal relations arisen in administrative jurisdictional procedure does not change and they do not turn into civil procedural relations. Therefore, it can be soundly stated that norms applied in the procedure of execution trespass the boundaries of the object regulated by civil procedure.

Chapter titled “**Execution of Court Decision as an Independent Stage of Proceedings of Administrative Cases**” reviews the general pro-

visions of execution of administrative courts decisions having approached execution procedure as one of the forms to enforce courts decision. In the constitutional state, i. e. in the state which respects the principle of legality, it is obvious that the executive is under a duty to enforce court decision even if it does not agree with it. Execution of administrative court decision is regulated by Article 97 of the Law on Proceedings of Administrative Cases. Even though the legal regulation of procedure of administrative court decision's execution is laconic, the norms concerning execution of administrative court decision are provided by the Law on Proceedings of Administrative Cases which suggests a conclusion that execution of administrative court decision is an independent stage of administrative proceedings. In legal doctrine a conception of enforcement of court decision is being used which is a broader notion than execution conception. Compulsory execution of court decision is one of the forms to implement court decision. Court decision can be enforced by two ways: 1) implementing it on a good will; 2) executing it compulsorily. While examining the problematic aspects of execution of administrative court decisions both forms of court decision's enforcement are being analyzed.

Chapter titled **“Execution of Court Decision Concerning an Act (Failure to Act) of Administrative Authorities”** outlines the peculiarities of administrative court decision by which administrative authority is obliged to revoke the committed violation, to execute other kind of court order or in a certain way to implement the law or to execute a ruling adopted by the Government or other legal act. This compulsory execution of administrative court decision is regulated by the Code of Civil Procedure. Application of the norms set by the code while executing administrative court decision is problematic due to divergent content of the fundamental principles of administrative and civil procedure.

Chapter titled **“Implementation of Court Decision which Annuls Individual Administrative Act”** deals with the mechanism of restitution to infringed rights of a person when court adopts a decision to annul individual administrative act issued by administrative authorities. The authors brings an issue that administrative court decision which revokes individual administrative act does not yet effectively ensure the restoration of the right infringed or interests secured by law. The chapter examines cases when having annulled certain type of administrative individual acts, one more judicial procedure is required to fully restore infringed rights of a person.

Chapter titled **“Realization of Court Decision Concerning Annulment of Normative Act”** analyses implementation of this act having

regard to the fact that administrative court decision which annuls administrative normative act (parts thereof) is not only an act which applies the law but also is a source of law (as having recognized normative administrative act as unlawful, legal norms are annulled). Since court decision which annuls normative administrative act (parts thereof) is recognized as source of law, it has an equal power to normative administrative act. In order for an administrative court decision to acquire a power it should be published in the same course as normative administrative legal acts are. However, power of administrative court decision may be directed both *pro futuro* and can have retroactive effect since administrative court is given a power to establish that normative administrative act is not applicable since the day of adoption. In author's opinion, the right of administrative courts to decide that recognized as unlawful normative administrative act is not valid since the date of adoption should be annulled. First, both rulings of the Constitutional Court and decisions of administrative courts concerning the recognition of acts of general law norms as unlawful should raise identical consequences. Second, such legal regulation does not comply with principles of protection of constitutional legal expectations, legal certainty and legal stability which provide for the state a duty to ensure certainty and stability of legal regulation, to protect human rights and respect their legitimate interests and legitimate expectations.

Chapter titled **“Execution of Regional Administrative Court Decisions Imposing Administrative Sanctions”** examines the main provisions establishing the execution of rulings, problematic aspects of legal regulation and presents possible ways to deal with them. According to the Law on Proceedings of Administrative Cases regional administrative court executes not only control of legality of jurisdictional activities of institutions and civil servants in the sphere of imposing administrative sanctions but also is an institution which has a right to impose administrative sanctions. Ruling of regional administrative court imposing an administrative sanction as well as rulings of other institutions (officers) that impose administrative penalties are executed according to the norms of the Code of Administrative Law Offences. The enforcement of the administrative sanctions which, in author's opinion, is the most problematic, i. e. execution of ruling depriving a special right and execution of ruling imposing a fine, is being analyzed.

Chapter titled **“Model of Legal Regulation for the Procedure of Execution of Regional Administrative Courts Decisions”** outlines directions for improving the legal regulation of this procedure.

## Conclusions

1. The now in force model of legal regulation for the procedure at administrative court of first instance, basically, ensures judicial protection of the rights infringed or interest secured by law, however, legal regulation of certain procedural acts conducted by administrative court of first instance should be improved. The aim of the improvements for the legal regulative model of procedure in administrative cases should not be a codification of legal norms regulating proceedings in administrative cases. It is essential to supplement the now in force Law on Proceedings of Administrative Cases with legal norms whose necessity arose in the practice of application of this law. This development of the now in force jurisprudential model of proceedings of administrative cases would enhance the efficiency of constitutional right to judicial protection.

2. Establishment of legal norms providing interaction of constitutional and administrative justice in the Law on Proceedings of Administrative Cases would ensure a uniform jurisprudence of administrative courts in applying rulings of the Constitutional Court concerning the recognition of legal act as an unconstitutional and would remove the possibility to apply this ruling adopted by the Constitutional Court retroactively.

3. Time limit to file a complaint (petition) in contradistinction to the limitation period is to be recognized as a procedural time limit. Even though, failure to observe the time limit to file a complaint (petition) without a good reason is an obstacle to start a judicial process, however, the course provided by the Law on Proceedings of Administrative Cases establishing that administrative court hears a case in essence only having resolved the issue of restoration of time limit to file a complaint (petition), does not infringe the principle of judicial protection conferred by the First Part of Article 30 of the Constitution and Article 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and guarantees the implementation of expedition principle in the procedure.

4. While implementing the constitutional provision of legal certainty, providing certain types of complaints (petitions) by the Law on Proceedings of Administrative Cases of the Republic of Lithuania would define the forms and limits to judicial protection of infringed rights or interest secured by law of a person more clearly and ensure efficient and practical judicial protection of the right infringed or interest secured by law against unlawful acts of public institutions or civil servants.

5. In the jurisprudence of administrative courts while applying interim relief measures, principles of administrative procedures recognized universally (proportionality, balance of interests of parties in the procedure, protection of public interests) are followed, possibilities to execute the court decision are reasonably evaluated considering the expediency of applying such measures (whether application of the measure would actually facilitate to restore the previous to dispute legal status if the claim was satisfied). However, the fact, that the Law on Proceedings of Administrative Cases in the case of rejection of the complaint does not provide for the right to a party to claim the damages caused by the application of interim relief measures, is a gap in legal regulation which precludes administrative court of first instance from observing the principle of procedural equal rights of parties.

6. Establishment of the hierarchical system of the judicial control for the lawfulness of normative legal acts has been completed by imputing the review of lawfulness of normative administrative acts to Lithuanian administrative courts. In pursuance of enhancing the efficiency of judicial control for lawfulness of normative administrative acts, model of legal regulation to review the lawfulness of normative administrative acts should be improved taking into account the provisions of legislation regulating constitutional justice.

7. Practice of institutions (civil servants) of the executive hearing cases of administrative law offences does not conform with the conception of function of administration of justice framed in legal doctrine and is not acknowledged as an administration of justice in cases of administrative law offences. Such activity of the institutions (officials) of the executive hearing the cases of administrative law offences does not contradict the principle conferred by the Constitution that justice in Lithuania shall be executed solely by courts. Taking into account the similarities of criminal and administrative liability, the fact that in the jurisprudence of administrative courts fundamental principles of criminal procedure are applied in the proceedings of administrative law offences, that resolving the disputes in cases of administrative law offences is not incidental to the natural function of administrative justice, imposing administrative sanctions and judicial control of administrative jurisdictional activities should be attributed to the sphere of activities of courts of general jurisdiction.

## **LIST OF ACADEMIC PUBLICATIONS**

1. Raižys D. Problematic Aspects of Resolving the Complaint Concerning the Rulings in the Cases of Administrative Law Offences // *Jurisprudencija*, 2002. No. 28(20).
2. Raižys D., Višinskis V. Several Problematic Aspects of Execution of Administrative Sanctions // *Jurisprudencija*, 2004. No. 53 (45).
3. Raižys D. Problematic Aspects of Execution of Administrative Court Decisions // *Jurisprudencija*, 2005. No. 69 (61).

## **MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS**

1. Raižys D. Skundų dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose nagrinėjimo problemos // *Jurisprudencija*, 2002. Nr. 28 (20).
2. Raižys D., Višinskis V. Kai kurios administracinių nuobaudų vykdymo problemos // *Jurisprudencija*, 2004. Nr. 53 (45).
3. Raižys D. Administracinių teismų sprendimų vykdymo problemos // *Jurisprudencija*, 2005, Nr. 69(61).

## **ANNOUNCEMENTS IN SCIENTIFIC CONFERENCES ON THE THEME OF DISSERTATION**

1. Raižys D. Problematic Aspects of Execution of Ruling to Impose Administrative Sanctions. (Scientific Conference “Problematic Aspects of Efficiency in Administrative Law”. Vilnius, Mykolas Romeris University, 10 December 2003).
2. Raižys D. Problematic Aspects of Execution of Administrative Court Decisions. (Scientific Conference “Relevant Issues of Enforcement and Protection of Civil Rights”. Vilnius, Mykolas Romeris University, 26 November 2004).
3. Raižys D. Problematic Aspects of Relation of Administrative Procedure and Administrative Justice. (Scientific Conference “Novelties of Administrative Law and Procedure in Legal System”. Vilnius, Mykolas Romeris University, 28 October 2005).

## **PRANEŠIMAI DISERTACIJOS TEMA MOKSLINĖSE KONFERENCIJOSE**

1. Raižys D. Nutarimų skirti administracines nuobaudas vykdymo problemos. (Mokslinė konferencija „Veiksmingumo problemos administracinėje teisėje“. Vilnius, Mykolo Romerio universitetas, 2003 m. gruodžio 10 d.).
2. Raižys D. Administracinių teismų sprendimų vykdymo problemos. (Mokslinė konferencija „Civilinių teisių įgyvendinimo ir gynimo aktualūs klausimai“. Vilnius, Mykolo Romerio universitetas, 2004 m. lapkričio 26 d. ).
3. Raižys D. Administracinio proceso ir administracinės justicijos santykio problema. (Mokslinė konferencija „Administracinės teisės ir proceso naujovės teisinėje sistemoje“. Vilnius, Mykolo Romerio universitetas, 2005 m. spalio 28 d.).

## CURRICULUM VITAE

**NAME:** Dainius Raižys  
**YEAR OF BIRTH:** 12<sup>th</sup> May 1963  
**EDUCATION:** Vilnius University Law Faculty. Graduation year 1986.

<b>LANGUAGES:</b>	SPEAKING	WRITING	READING
<i>French</i>	Good	Good	Good
<i>Russian</i>	Good	Good	Good

**COMPUTER TECHNOLOGY SKILLS:** Good knowledge of MS Office, in particular MS Word, MS Excel, MS Outlook and E-mail. Carrying out researches on Internet

### **WORK EXPERIENCE:**

#### **RECORDS**

Dec 2007 – till now	Judge of the Supreme Administrative Court of Lithuania
Sep 2003 – till now	Lector at Mykolas Romeris University
Dec 1999 – Dec 2007	Judge of Kaunas Regional Administrative Court
Mar 1999 – Dec 1999	Judge of District Court of Kaunas Circuit
Mar 1990 – Mar 1999	Private law practice
Aug 1986 – Mar 1990	Investigator at the Internal Affairs Division of Kaunas City

# PROCESAS PIRMOSIOS INSTANCIJOS ADMINISTRACINIAME TEISME

## Rezume

**Temos aktualumas.** Administracinių teismų atsiradimas – tai socialinis pokytis, kuris yra susijęs su teismų, kaip tam tikros socialinės organizacijos funkcijų administracinės justicijos realizavimo sistemoje, pasikeitimu. Šie socialiniai pokyčiai sąlygojo būtinumą teisės normomis naujai sureguliuoti bylų nagrinėjimo administraciniuose teismuose procesą. Pirmajame administracinės justicijos reformos etape (1999–2000 m.) buvo pasirinktas mišrus modelis, nes administracinių teismų sistema instituciniu požiūriu buvo priklausoma nuo bendrosios kompetencijos teismų, kadangi Lietuvos apeliacinio teismo administracinių bylų skyrius (bendrosios kompetencijos teismas) buvo aukščiausia administracinių teismų sistemos grandis. Antrajame reformos etape buvo sukurta visiškai savarankiška administracinių teismų sistema, pradėjusi funkcionuoti nuo 2001 m. sausio 1 d. Vietoje Lietuvos apeliacinio teismo administracinių bylų skyriaus ir Aukštesniojo administracinio teismo buvo įsteigtas Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, kuris tapo apeliacine instancija visoms byloms, kurias išnaginėjo apygardų administraciniai teismai. Tačiau, praėjus aštuoneriems metams nuo administracinių teismų veiklos pradžios, išryškėjo ne tik praktinio pobūdžio problemos, bet ir administracinių bylų proceso teisinio reguliavimo spragos, kliudančios administraciniams teismams tinkamai realizuoti teisingumo vykdymo funkciją. Asmens konstitucinės teisės į teisminę gynybą realizavimo pirminis etapas yra kreipimasis būtent į pirmosios instancijos administracinį teismą, t.y. apygardos administracinį teismą. Pirmosios instancijos administraciniame teisme nustatomos bylai reikšmingos aplinkybės, renkami, tiriami ir vertinami įrodymai bei paprastai priimamas teismo sprendimas, kuriuo ginčas išsprendžiamas iš esmės. Tai lemia išskirtinę proceso pirmosios instancijos administraciniame teisme vietą konstitucinės asmens teisės į teisminę gynybą įgyvendinimo sistemoje. Todėl procesinės normos, reglamentuojančios procesą apygardos administraciniame teisme, turi būti aiškios, o šį procesą reguliuojančiuose įstatymuose neturėtų būti prieštaravimų bei spragų, taip pat proceso pirmosios instancijos administraciniame teisme

teisinis reguliavimas turėtų atitikti Konstitucijoje įtvirtintus teisės į teisminę gynybą imperatyvus.

**Tyrimo objektas.** Administracinių bylų proceso pirmosios instancijos administraciniame teisme jurisprudencijos problemos.

**Tyrimo tikslas.** Nustatyti administracinių bylų proceso pirmosios instancijos administraciniame teisme veiksmingumą bei pasiūlyti proceso pirmosios instancijos administraciniame teisme teisinio reguliavimo tobulinimo būdus ir priemones (naujas administracines procesines technologijas).

Minėtam tikslui pasiekti keliami šie **uždaviniai**:

1. teoriniu ir praktiniu lygmeniu įvertinti administracinių bylų teisenos reformos kaitą;
2. įvertinti administracinių bylų teisenos galiojančią ir numatyti idealųjį jurisprudencinį modelį bei aplinką, kurioje šie modeliai veikia ar gali veikti;
3. įvertinti pirmosios instancijos administracinio teismo proceso organizavimo administracinius procesinius gebėjimus;
4. iširti pirmosios instancijos administracinių teismų sprendimų įgyvendinimą.

**Disertacinio tyrimo mokslinis naujumas ir praktinė reikšmė.**

Nors administracinės justicijos problemos viename ar kitame kontekste buvo nagrinėjamos Lietuvos teisės moksle, tačiau šiame darbe pirmą kartą Lietuvoje sistemiškai analizuojamas proceso pirmosios instancijos administraciniame teisme teisinio reguliavimo modelis. Šiuo metu yra rengiamas Administracinio proceso kodekso projektas, kuris turėtų reglamentuoti ir procesą pirmosios instancijos administraciniame teisme. Todėl darbe atskleistos proceso pirmosios instancijos administraciniame teisme teisinio reglamentavimo problemos bei pasiūlyti galimi jų sprendimo būdai, taip pat užsienio valstybių administracinės justicijos analizė gali būti panaudota siekiant sukurti optimalų administracinių bylų proceso teisinio reguliavimo modelį.

**Ginamieji disertacinio tyrimo teiginiai.**

1. Naujų administracinių procesinių technologijų įdiegimas gali suteikti pirmosios instancijos administracinio teismo procesui intensyvios kaitos pobūdį, didinantį teisėjų gebėjimus priimti veiksmingus spren-

mus, užtikrinančius optimalų administracinių teismų sprendimų įgyvendinimą.

2. Naujų administracinių procesinių technologijų įdiegimas pirmosios instancijos administracinio teismo procese pagerina procesinės teorijos ir teisinės praktikos problemų sisteminių sprendimą, jų geresnę sąveiką.

**Tyrimo metodologija.** Tyrimo metu buvo naudojami šie mokslinio tyrimo metodai: lyginimo, sisteminės analizės, analogijos, lyginamasis–istorinis, analitinis–kritinis, teleologinis, lingvistinis, loginis, apibendrinimo, dokumentų analizės, profesinės patirties apibendrinimo.

**Darbo struktūra.** Darbą sudaro įvadas, keturios dalys, išvados ir pasiūlymai.

*Pirmojoje* dalyje analizuojama administracinio proceso, kaip savarankiško administracinės teisės instituto, samprata Lietuvos teisės moksle, taip pat administracinių bylų teisenos ir administracinio proceso santykis. Lietuvos teisės moksle yra išryškėjusios dvi pagrindinės koncepcijos dėl administracinio proceso sampratos – tai plačioji administracinio proceso samprata bei siauroji administracinio proceso samprata.

Tyrinėjamas administracinės justicijos, administracinio proceso bei civilinio proceso santykis. Administracinė justicija, kaip teismo veikla, nėra tiesiogiai susijusi su administracinių teismų sistema, nes pasaulinėje praktikoje funkcionuoja įvairūs administracijos justicijos modeliai. Tačiau valstybėse (taip pat ir Lietuvoje), kuriose ginčams, kylantiems vykdomosios valdžios realizavimo srityje, nagrinėti funkcionuoja administracinių teismų sistema, yra aktuali bylų teisingumo tarp administracinių teismų ir bendrosios kompetencijos teismų atribojimo problema. Lietuvoje teismų kompetencijos atribojimo problema kyla tuomet, kai vienoje byloje kyla ginčas, susijęs tiek su administraciniais teisiniais, tiek su civiliniais teisiniais santykiais. Administraciniai teismai Lietuvoje neturi išskirtinės teisės spręsti ginčus, kylančius viešojo administravimo srityje, nes administracinė justicija įgyvendinama tiek civiliniame, tiek administraciniame procese. Toks administracinės justicijos dvilypumas lemia ir tam tikras procesines ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, problemas. Nes skirtingai nei civilinis procesas, kuriame iniciatyva priklauso šalims (ieškovui ir atsakovui), o teisėjas yra daugiau arbitras, administracinių bylų procesas yra tardomojo pobūdžio, nes grindžiamas administracinio teismo aktyvumu, aiškinantis visas reikšmingas bylai aplinkybes.

Šiuo metu yra rengiamas Administracinio proceso kodekso projektas. Juo siekiama reglamentuoti ne tik ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, bei administracinių teisės pažeidimo bylų nagrinėjimo tvarką, bet ir bendruosius viešojo administravimo principus ir administracinių aktų peržiūrėjimo viešojo administravimo institucijose tvarką. Viešasis administravimas yra labai plati ir įvairialypė kategorija, jungianti ne tik teisinius, tačiau ir politinius, vadybinius bei profesinius aspektus. Tačiau viešasis administravimas negali būti tapatinimas su vykdomosios valdžios institucijų vykdoma procesine veikla, todėl, autoriaus nuomone, neįmanomas šių dviejų teisės institutų teisinis reglamentavimas principų lygmenyje viename kodifikuotame teisės akte.

Administraciniai teismai nagrinėja skundus dėl nutarimų skirti administracines sankcijas, kuriuos priėmė vykdomosios valdžios institucijos. Tačiau tiek teisės doktrinoje, tiek administracinių teismų praktikoje pripažįstama, jog administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną ir baudžiamasis procesas turi daugiau panašumų nei skirtumų. Analizuojant administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos teisinio reglamentavimo tobulinimo tendencijas, būtina atsižvelgti ir į tai, kad administracinė atsakomybė yra taikoma ne tik pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą, bet ir pagal kitus specialius įstatymus, kurie nustato ekonominių sankcijų skyrimą, tačiau nenumato detalios ekonominių sankcijų skyrimo tvarkos. Tai pripažintina teisės spraga. Teisės moksle dominuoja nuomonė, kad taikant tokias sankcijas, turinčias baudžiamąjį pobūdį, turi būti laikomasi esminių baudžiamosios teisės principų: pažeidimo ir baudmės legalumo principo, baudmės proporcingumo principo, įstatymo, griežtinančio atsakomybę retroaktyvaus negaliojimo principo, įstatymo, nustatančio atsakomybę, tikslaus aiškinimo principo, nekaltumo prezumpcijos principo, teisės į gynybą principo. Todėl perspektyvoje ekonominių sankcijų skyrimo, jų teisėtumo patikrinimo proceso bei administracinių teisės pažeidimo bylų teisenos tobulinimas turėtų būti sprendžiama kompleksiskai – tiek ekonominių sankcijų, tiek administracinių nuobaudų skyrimo bei jų teisėtumo patikrinimo procesą reglamentuojant viename atskirame teisės akte.

*Antroji* darbo dalis skirta proceso pirmosios instancijos administraciniame teisme bendrosios nuostatoms nagrinėti. Šioje dalyje analizuojamos įstatymo, kurį Konstitucinis Teismas pripažino prieštaraujančiu Konstitucijai, taikymas administracinių teismų praktikoje. Pagrindinis šios problemos aspektas yra tai, ar Konstitucinio Teismo nutarimas, kuriuo įstatymas ar kitas teisės aktas pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, galioja tik ateičiai ar turi ir retroaktyvią galią. Konstitucinės teisės moksle dėl kons-

titucinės justicijos padarinių yra susiformavusios dvi doktrininės teorijos - negaliojimo ir nuginkėjimumo. Pagal negaliojimo doktriną konstitucijai prieštaraujantis įstatymas laikomas negaliojančiu (niekiniu) įstatymo priėmimo ir įsigaliojimo arba nuo konstitucijos normos įsigaliojimo momento, jeigu antikonstituciniu pripažintas įstatymas buvo priimtas anksčiau, nei konstitucijos, kuriai prieštarauja įstatymas, norma. Pagal nuginkėjimumo doktriną (išplėtotą H.Kelsen) įstatymas, prieštaraujantis konstitucijai, yra galiojantis ir sukelia teisinius padarinius tol, kol yra panaikinamas konstitucinio teismo sprendimu. Nuginkėjimumo doktrina atsispindi ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. Taigi tol, kol teisės aktai (jų dalys) Konstitucinio Teismo įstatymo nustatyta tvarka nėra pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai (poįstatyminiai aktai - prieštaraujančiais Konstitucijai ir/arba įstatymams), juose nustatytas teisinis reguliavimas atitinkamiems teisių santykių subjektams yra privalomas. Lietuvos teisės moksle dėl Konstitucinio Teismo nutarimo galios vieningos nuomonės nėra. Vieni mokslininkai laikosi nuginkėjimumo, kiti – negaliojimo teorijos, nors negaliojimo teorijos plėtojimas Lietuvos teisės moksle, esant funkcionuojančiam konstitucinės justicijos modeliui, nėra pakankamai argumentuotas. Tačiau administracinių teismų praktikoje principo *pro futuro* taikymas Konstitucinio Teismo nutarimo, kuriuo įstatymas ar kitas teisės aktas pripažįstamas prieštaraujančiu Konstitucijai, galiojimo atžvilgiu nėra absoliutus. Pavyzdžiui, tais atvejais, kai prieštaraujančiu Konstitucijai pripažįstamas įstatymas, nustatantis administracinę atsakomybę, toks Konstitucinio Teismo nutarimas neginkėjamai turi retroaktyvią galią.

Šioje dalyje atskleidžiama ir termino skundo paduoti teisinė prigimtis, skundo padavimo termino atnaujinimo procesas, kaip teisminės gynybos teisės realizavimo forma. Skundo padavimo terminą galima apibūdinti kaip laiko tarpą, per kurį asmuo gali apginti savo pažeistas teises, kreipdamasis į administracinį teismą ar kitą išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją. Skundo padavimo terminui iš esmės yra būdingi visi procesinių terminų požymiai, todėl jis pripažintinas procesiniu terminu. Skundo padavimo termino teisinė prigimtis sąlygoja tai, jog jo eigos pradžia sietina su tam tikro veiksmo atlikimu. Skundo padavimo terminas yra sąlyga, ribojanti konstitucinę teisminės gynybos teisę, nes šio termino praleidimas ar prašymo atnaujinti skundo padavimo terminą netenkinimas yra kliūtis teisminiam ginčo nagrinėjimui iš esmės. Tačiau tai nėra konstitucinės teisės į teisminę gynybą pažeidimas, nes suinteresuotas asmuo, net ir praleidęs skundo padavimo terminą, visuomet gali kreiptis

į administracinę teisimą kartu su skundu paduodamas ir prašymą minėtą terminą atnaujinti.

Darbe yra analizuojamas ir skundo rūšių formalizavimo poreikis. Skundu yra realizuojama asmens teisminės gynybos teisė, t.y. teisė kreiptis į teisimą, kad būtų apginta pažeista teisė ar įstatymo saugomas interesas, jame yra formuluojamas reikalavimas teismui. Tačiau įstatymuose nėra reglamentuotos viešojo administravimo institucijų aktais, veiksmais ar neveikimu pažeistų asmens teisių teisminės gynybos formos. Toks teisinis reglamentavimas sąlygoja disbalansą tarp asmens teisės laisvai pasirinkti pažeistos teisės ar įstatymų saugomo intereso teisminės gynybos išorinės išraiškos formą ir administracinio teismo pareigos priimti tik įstatymo numatytos rūšies sprendimą.

Darbe akcentuojama reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymo procese ypač aktuali trečiųjų asmenų teisių užtikrinimo problema, nes Administracinių bylų teisenos įstatyme nėra įtvirtinta galimybė proceso šaliai, kurios naudai yra priimtas teismo sprendimas, pareikalauti iš kitos šalies, kurios prašymu buvo taikytos reikalavimo užtikrinimo priemonės, nuostolių dėl šių priemonių taikymo atlyginimo. Tai pažeidžia procesinės šalių lygybės principą.

*Trečiojoje* darbo dalyje tyrinėjamas atskirų rūšių administracinių bylų procesas. Tai pareiškimų ištirti norminių administracinių aktų teisėtumą nagrinėjimas bei skundų dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose nagrinėjimas. Analizuojamos konstitucinės norminių administracinių aktų teisėtumo užtikrinimo prielaidos, norminio administracinio akto samprata administracinių teismų jurisprudencijoje, norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimo procesinės problemos. Viena hierarchinės teisės sistemos užtikrinimo grandžių yra Konstitucinis Teismas, kuris sprendžia, ar įstatymai ir kiti Seimo aktai neprieštarauja Konstitucijai, o Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai – neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams (Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalis). Tačiau už konstitucinės justicijos ribų lieka teisės aktai, kuriuos priėmė kitos vykdomosios valdžios ar vietos savivaldos institucijos. Pradėjus funkcionuoti administracinių teismų sistemai, šių teisės aktų teisėtumo patikrinimas yra priskirtas administracinių teismų kompetencijai. Kadangi šios kategorijos bylose administracinio teismo atliekamas vaidmuo yra labai panašus į Konstitucinio Teismo funkciją, skiriasi tik tikrinamų aktų hierarchinis lygmuo bei teisinė galia, todėl ginčo dėl norminių administracinių aktų teisėtumo pobūdis suponuoja specifinių tokių bylų teisenos taisyklių būtinumą.

Šioje dalyje taip pat analizuojama administracinių teisės pažeidimo bylų žinybingumo bei teisingumo problema, šios kategorijos bylų nagrinėjimo dalykas, proceso dalyvių teisių garantijos bei teismo sprendimo priėmimo tvarkos teisinis reglamentavimas. Absoliučią daugumą administracinių teisės pažeidimo bylų nagrinėja ne teismai, o įvairios vykdomosios valdžios ar vietos savivaldos institucijos (pareigūnai). Kai kurie Lietuvos mokslininkai abejoja tokio administracinių teisės pažeidimo bylų proceso atitikimu Konstitucijai. Jų nuomone, vykdomosios valdžios institucijos, nagrinėdamos administracinio teisės pažeidimo bylas, vykdo teisingumą, o tai prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 straipsnio 1 daliai, įtvirtinančiai, kad teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai, prieštarauja valdžių padalijimo principui. Tačiau negalima tapatinti viešojo administravimo institucijų veiklos, nagrinėjant administracinio teisės pažeidimo bylas, su teisingumo vykdymu. Europos Žmogaus Teisių Teismas ne vienoje byloje yra pažymėjęs, kad atsižvelgiant į didelį mažareikšmių nusižengimų skaičių, ypač kelių eismo srityje, valstybė turi pakankamą pagrindą atleisti savo teismo institucijas nuo pareigos tirti ir nagrinėti bylas dėl tokių nusižengimų. Šio uždavinio pavedimas administracinėms institucijoms neprieštarauja Konvencijai tuo atveju, jeigu suinteresuotas asmuo administracinių organų sprendimą gali apskųsti teismui, kuris suteiktų garantijas, numatytas Konvencijos 6 straipsnyje. Administracinės ir baudžiamosios atsakomybės prigimties bendrumas lemia administracinių ir baudžiamųjų sankcijų skyrimo proceso panašumą, prioritetą teikiant fundamentalių baudžiamojo proceso principų taikymui. Kadangi administracinės atsakomybės taikymo procesas turi daugiau sąlyčio taškų su baudžiamuoju procesu, nei su administracine justicija, todėl tokio pobūdžio bylų nagrinėjimą tikslinga priskirti bendrosios kompetencijos teismams.

Nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje apskundimas yra fakultatyvinė (neprivaloma) administracinių teisės pažeidimo bylų teisėnos stadija, turinti dvejopą tikslą: visų pirma, užtikrina traukiamo administracinės atsakomybės asmens arba nukentėjusiojo teisminės gynybos teisę, antra, skirta patvirtinti ar paneigti procesinių aktų, priimtų bylos nagrinėjimo stadijoje, teisėtumą ir pagrįstumą bei ištaisyti padarytus pažeidimus. Taigi administracinis teismas, nagrinėdamas skundą dėl nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje, visuomet privalo patikrinti priimto nutarimo teisėtumą ir pagrįstumą. Šių funkcijų realizavimui apygardos administraciniam teismui turi būti suteiktos tokios galios skundžiamų nutarimų atžvilgiu, kurios užtikrintų realią ir veiksmingą teisminę kontrolę administracinės jurisdikcijos srityje. Tačiau pagal šiuo metu galiojantį

Administracinių bylų teisenos įstatymą, nėra įstatyminio pagrindo, pagal kurį apygardų administraciniai teismai galėtų grąžinti bylą viešojo administravimo institucijai nagrinėti iš naujo, kai nustatoma, jog administracinio teisės pažeidimo bylos tyrimo ar nagrinėjimo stadijoje buvo pažeista teisena ar bylos aplinkybių tyrimas nėra atliktas pilnutinai, visapusiškai ir objektyviai. Be to, įstatyme nėra įtvirtinti sprendimo, kurį priima apygardos administracinis teismas, išnagrinėjęs skundą dėl nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje, formos ir turinio reikalavimai.

*Ketvirtoji* dalis skirta administracinių teismų sprendimų įgyvendinimo problematikos nagrinėjimui. Teisės moksle egzistuoja trys vykdymo proceso prigimties koncepcijos: 1) vykdymo procesas – tai civilinio proceso dalis; 2) vykdymo procesas – tai savarankiška teisės šaka; 3) vykdymo procesas – tai administracinės teisės dalis. Lietuvos teisės moksle dominuoja pirmoji koncepcija. Jos pagrindimui nurodomi tokie argumentai. Visų pirma, teismo procesas turi užtikrinti ne tik teisingą bylų nagrinėjimą, bet ir sudaryti sąlygas, būtinas sprendimo įvykdymui, t.y. visiškam pažeistos teisės atstatymui. Antra, Civilinio proceso kodekso nuostatos taikomos ir vykdymo procesui, jeigu vykdymo proceso normos, kaip specialios normos, nenumato išimties. Be to, svarbu ir tai, jog teismas aktyviai dalyvauja sprendžiant procesinius klausimus vykdymo procese. Taip pat vykdymo procese taikomi bendrieji civilinio proceso principai. Tačiau pagal Civilinio proceso kodekso VI dalyje išdėstytas taisykles, vykdytini ne tik bendrosios kompetencijos teismų sprendimai, nutartys, nutarimai ir įsakymai civilinėse bylose, bet ir administracinių teismų sprendimai, nutarimai, nutartys bylose dėl administracinių teisinių santykių, o taip pat teismų, vykdomosios valdžios ar vietos savivaldos institucijų ir pareigūnų nutarimai administracinių teisės pažeidimų bylose tiek, kiek jie susiję su turtinio pobūdžio išieškojimais, bei kiti institucijų ir pareigūnų sprendimai, kai įstatymais jų vykdymas nustatytas civilinio proceso tvarka. Todėl vykdymo procesas vertintinas ne tik kaip savarankiška civilinio proceso stadija, nes akivaizdu, jog viešojo administravimo subjektų priimtų jurisdikcinių aktų bei administracinių teismų sprendimų vykdymas Civilinio proceso kodekso normų nustatyta tvarka, neturi jokio ryšio su civilinių bylų procesu.

Šioje dalyje nemažai dėmesio skiriama ir administracinių teismų sprendimų vykdymo bendrųjų nuostatų analizei, vykdymo procesą traktuojant kaip vieną iš teismo sprendimo realizavimo formų. Teisinėje valstybėje, t.y. valstybėje, kuri grindžiama teisėtumo principu, akivaizdu, jog vykdomoji valdžia privalo vykdyti teismo sprendimą, net jeigu ji su juo nesutinka. Nors administracinio teismo sprendimo vykdymo proceso tei-

sinis reguliavimas gana lakoniškas, tačiau normų apie administracinio teismo sprendimo vykdymą įtvirtinimas Administracinių bylų teisenos įstatyme leidžia teigti, kad administracinių teismų sprendimų vykdymas yra administracinių bylų teisenos stadija. Teisės moksle vartojama teismo sprendimo įgyvendinimo sąvoka, kuri yra platesnė nei vykdymo sąvoka. Priverstinis teismo sprendimo vykdymas yra tik viena iš teismo sprendimo įgyvendinimo formų. Todėl šioje dalyje nagrinėjamas tiek atskirų rūšių administracinių teismų sprendimų priverstinis vykdymas, tiek įgyvendinimas. Specifinis yra administracinio teismo sprendimo, kuriuo norminis administracinis aktas yra pripažįstamas prieštaraujančiu aukštesnę galią turintiems teisės aktams, įgyvendinimas. Įgyvendinant tokį teismo sprendimą būtina atsižvelgti į tai, kad administracinio teismo sprendimas, kuriuo panaikinamas norminis administracinis aktas (jo dalis), yra ne tik teisės taikymo aktas, bet ir teisės šaltinis (nes, pripažinus norminį administracinį aktą neteisėtu, panaikinamos teisės normos). Autoriaus nuomone, reiktų panaikinti administracinių teismų teisę nuspręsti, jog pripažintas neteisėtu norminis administracinis aktas negalioja nuo jo priėmimo dienos, nes toks teisinis reguliavimas neatitinka konstitucinių teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo principų, kurie suponuoja valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti asmenų teises, gerbti teisėtus interesus ir teisėtus lūkesčius. Taip pat šioje dalyje apžvelgiamos apygardos administracinio teismo nutarimų skirti administracines nuobaudas vykdymo pagrindinės nuostatos, teisinio reglamentavimo problemos bei pateikiami jų sprendimo būdai.

## Išvados

1. Galiojantis proceso pirmosios instancijos administraciniame teisme teisinio reguliavimo modelis iš esmės garantuoja pažeistos teisės ar įstatymų saugomo intereso teisminę gynybą, tačiau atskirų pirmosios instancijos administracinio teismo atliekamų procesinių veikslių teisinis reguliavimas tobulintinas. Administracinių bylų proceso teisinio reguliavimo tobulinimo tikslas neturėtų būti teisės normų, reguliuojančių administracinių bylų teiseną, kodifikavimas. Šiuo metu galiojančių Administracinių bylų teisenos įstatymą būtina papildyti teisės normomis, kurių reikalingumas išryškėjo šio įstatymo taikymo praktikoje. Toks galiojančio administracinių bylų teisenos jurisprudencinio modelio tobulinimas padidintų konstitucinės teisės į teisminę gynybą įgyvendinimo veiksmingumą.

2. Teisės normų, nustatančių konstitucinės ir administracinės justicijos sąveiką, įtvirtinimas Administracinių bylų teisenos įstatyme užtikrintų administracinių teismų praktikos, taikant Konstitucinio Teismo nutarimus dėl teisės akto pripažinimo antikonstituciniu, vienodumą bei pašalintų tokių Konstitucinio Teismo nutarimų retroaktyvaus taikymo galimybę.

3. Skundo (prašymo) padavimo terminas, skirtingai nei ieškinio senaties terminas, pripažintinas procesiniu terminu. Nors skundo (prašymo) padavimo termino praleidimas be svarbių priežasčių yra kliūtis pradėti teisminį procesą, tačiau Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme nustatyta tvarka, kad administracinis teismas iš esmės nagrinėja ginčą tik išsprendęs skundo (prašymo) padavimo termino atnaujinimo klausimą, Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje bei Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnyje įtvirtinto teisminės gynybos principo nepažeidžia bei garantuoja proceso operatyvumo principo įgyvendinimą.

4. Įgyvendinant konstitucinio teisinio aiškumo principo nuostatą, teisminės gynybos būdų įtvirtinimas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme aiškiau apibrėžtų asmens pažeistos teisės ar įstatymų saugomo intereso teisminės gynybos formas bei ribas, garantuotų asmens pažeistos teisės ar įstatymo saugomo intereso realią ir veiksmingą teisminę gynybą nuo valdžios institucijų ar pareigūnų neteisėtų veikslių.

5. Administracinių teismų praktikoje, taikant reikalavimo užtikrinimo priemones, laikomasi visuotinai pripažintam administracinio procesų principų (proporcingumo, proceso šalių interesų balanso, viešųjų interesų apsaugos), motyvuotai įvertinamos teismo sprendimo įvykdymo galimybės, atsižvelgiant į tokios priemonės taikymo tikslingumą (ar jos taikymas realiai padėtų reikalavimo patenkinimo atveju atkurti iki ginčo buvusią teisinę padėtį). Tačiau tai, jog skundo netenkinimo atveju Administracinių

bylų teisenos įstatymas nenumato proceso šalies teisės į nuostolių, susijusių su reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymu, atlyginimą yra teisinio reguliavimo spraga, kliudanti pirmosios instancijos administraciniam teismui užtikrinti procesinio šalių lygiateisiškumo principo laikymąsi.

6. Lietuvos administraciniams teismams priskyrus norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą, buvo užbaigtas hierarchinės norminių teisės aktų teisėtumo teisminės kontrolės sistemos sukūrimas. Siekiant padidinti norminių administracinių aktų teisminės teisėtumo kontrolės veiksmingumą, bylų dėl norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimo proceso teisinio reguliavimo modelis turėtų būti tobulinamas, atsižvelgiant į konstitucinę justiciją reglamentuojančių įstatymų nuostatas.

7. Vykdomosios valdžios institucijų (pareigūnų) veikla, nagrinėjant administracinių teisės pažeidimų bylas, neatitinka teisės doktrinoje suformuluotos teisingumo vykdymo funkcijos sampratos ir nepripažintina teisingumo vykdymu administracinių teisės pažeidimų bylose. Tokia vykdomosios valdžios institucijų (pareigūnų) veikla, nagrinėjant administracinių teisės pažeidimų bylas, nepažeidžia Konstitucijoje įtvirtinto principo, jog teisingumą vykdo tik teismas. Įvertinant administracinės ir baudžiamosios atsakomybės panašumus, bei atsižvelgiant į tai, kad administracinių teismų praktikoje administracinių teisės pažeidimo bylų teisenoje taikomi esminiai baudžiamojo proceso principai, kad administracinių teisės pažeidimo bylų nagrinėjimas nebūdingas prigimtinėi administracinės justicijos funkcijai, administracinių nuobaudų taikymas bei šios administracinės jurisdikcinės veiklos teisminė kontrolė turėtų būti priskirta bendrosios kompetencijos teismams.

8. Teismo sprendimo įgyvendinimas yra neatsiejama teisingumo vykdymo dalis. Šiuo metu galiojantis administracinių teismų sprendimų vykdymo teisinio reguliavimo modelis, kai administracinių teismų sprendimai vykdomi Civilinio proceso kodekso nustatyta tvarka, negarantuoja optimalaus administracinių teismų sprendimų įgyvendinimo. Siekiant užtikrinti administracinių teismų sprendimų veiksmingumą bei atsižvelgiant į bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, specifiką, Administracinių bylų teisenos įstatyme turi būti nustatytos specialios administracinių teismų sprendimų vykdymo taisyklės, Civilinio proceso kodekso nustatyta tvarka paliekant vykdyti tik administracinių teismų sprendimus dėl žalos atlyginimo, taip pat teismo priteistų sumų išieškojimo.

Disertacijos pabaigoje yra pateikiami pasiūlymai dėl proceso pirmosios instancijos administraciniame teisme teisinio reguliavimo tobulinimo.

Disertacija baigiama literatūros ir mokslinių publikacijų sąrašu.



