

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

IEVA MAŽEIKAITĖ
(Teisės ir valdymo vakarinių studijų programa)

**ADMINISTRACINĖS TEISĖS REGULIAVIMO DALYKO KAITA:
TEORIJS IŽVALGOS IR PRAKTIKA**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
Lekt. Gytis Kuncevičius

Konsultantas –
Doc. dr. Eglė Bilevičiūtė

Vilnius, 2009

Turinys

ĮVADAS	4
1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS, KAIP SAVARANKIŠKOS TEISĖS ŠAKOS, SUSIFORMAVIMO KONCEPTUALIOS PRIELAIDOS IR RAIDA	9
1. 1. Administracinės teisės reguliavimo dalyko susiformavimo ir kaitos prielaidų analizė lyginamosios teisės erdvėje	10
1.1.1. Administracinės teisės susiformavimo ir kaitos tendencijos Prancūzijos administracinėje teisėje.....	14
1.1.2. Administracinės teisės susiformavimo ir kaitos tendencijos Vokietijos administracinėje teisėje.....	16
1.1.3. Administracinės teisės susiformavimo ir kaitos tendencijos Didžiosios Britanijos administracinėje teisėje.....	18
1.1.4. Administracinės teisės susiformavimo ir kaitos tendencijos Lietuvos administracinėje teisėje.....	20
1. 2. Administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos vertinimas viešosios ir privatinės teisės santykio plotmėje.....	24
1.2.1. Viešosios ir privatinės teisės skyrimo pagrindai ir jų analizė bendrosios teisės teorijos požiūriu.....	24
1.2.2. Viešosios ir privatinės teisės atribojimo Europos valstybių teisės tradicijose bendroji apžvalga.....	27
1.3. Esminių administracinės teisės reguliavimo dalyko ypatumų analizė	30
1.3.1. Administracinės teisės reguliavimo dalyko bendrieji požymiai.....	31
1.3.2. Administracinės teisės reguliavimo dalyko apimties (sričių) problema.....	32
1.3.3. Administracinės teisės reguliavimo dalyko neapibrėžtumą lemiantys veiksniai	34
2. ADMINISTRACINĖS TEISĖS REGULIAVIMO DALYKO KAITOS IR JO POVEIKIO ŠIUOLAIKINĖS ADMINISTRACINĖS TEISĖS MISIJAI TENDENCIJOS.....	38
2.1. Socialinių pokyčių įtaka šiuolaikinės administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitai	39
2.2. Administracinės teisės reguliavimo dalyko santykio su kitomis teisės šakomis probleminiai aspektai	43
2.2.1. Viešojo valdymo struktūrų formavimo, kontrolės ir valstybės tarnybos santykiai	45
2.2.3. Asmens ir vykdomosios valdžios santykių grupė	53

2.3. Administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos ir šiuolaikinės administracinės teisės misijos sąlyčio taškai	63
IŠVADOS	71
LITERATŪROS SĄRAŠAS	73
SANTRAUKA	77
SUMMARY	78

IVADAS

Probleminė situacija. Kalbant apie teisę, ją vertinant, ji neretai sutapatinama su įstatymų, kitų normatyvinių aktų sistema. Dėl to teisės esmė, paskirtis, vieta visuomenės gyvenime dažnai suvokiama gana siaurai, paviršutiniškai. Teisė - daugiaplanis reiškinys, todėl ir supratimas apie ją turi būti adekvatus. Pozityvistinė teisės samprata nepaaiškina šiuolaikinės teisės raidos tendencijų, nes globalioje, dinamiškoje visuomenėje teisė nėra vien valstybės nustatytų taisyklių visuma. Tai individų bendruomenės kultūros, moralės, tradicijų, istorijos refleksija, išreikšta tam tikra forma, t.y. teisės normomis. Kintant šiems veiksniams, teisė atitinkamai prisitaiko prie naujų visuomeninių sąlygų, o valstybės vaidmuo šiame procese – operatyviai reaguojant į įvairius visuomeninius pokyčius, visiems privalomomis elgesio taisyklėmis koreguoti ir papildyti teisę, tokiu būdu užtikrinant jos veiksmingumą bei tęstinumą.

Administracinės teisės reguliavimo dalykas plačiaja prasme – asmens ir valdžios administraciniai teisiniai santykiai – yra nuolatinės teisinės sistemos kaitos proceso dalis, pasižyminti savais raidos ypatumais ir kaitos tendencijomis. Nuo jos, kaip savarankiškos teisės šakos, susiformavimo praėjo tik keli šimtmečiai, tačiau šiai teisės šakai būdinga gana sparti evoliucija, kurią lėmė fundamentalūs ekonominiai, politiniai ir socialiniai pokyčiai. Šiuolaikinės administracinės teisės raidos etape ši viešosios teisės šaka yra itin kompleksiška, pasižyminti ją identifikuojančių požymių gausa, reguliavimo dalyko daugialypiškumu, apimanti daugybę visuomeninio gyvenimo reguliavimo sričių. Veiksnių, lemiančių tokį dabartinės administracinės teisės specifiškumą, kuris yra nuolatinės administracinės teisės kaitos pasekmė, labai daug.

Pagrindinis kriterijus, leidžiantis atskleisti administracinės teisės šakos paskirtį ir vietą šiuolaikinėje teisės sistemoje, yra jos santykis su kitomis teisės šakomis. Šiandien tradicinis teisės skirstymas į šakas neturi didesnės reikšmės, nes, teisės sistemai prisitaikant prie naujų visuomeninio gyvenimo sąlygų, išryškėja visų teisės šakų normų sąveikos svarba, dėmesį kreipiant ne teisės normų klasifikacijos kriterijų nustatymui, o šios sąveikos veiksmingumo užtikrinimo priemonėms, kurių pagrindinis tikslas – žmogaus teisių ir laisvių apsauga.

Be to, nepozityvistinė teisės samprata reikalauja atsižvelgti į socialinį interesą, teisės normų vertingumą bei teisingumą, moralę ir kitus svarbius veiksnius bei analizuoti administracinę teisę per prigimtinių teisių prizmę. Šiuo požiūriu administracinė teisė nebus tik valstybės valios ir prievartos įgyvendinimo įrankis, bet individų poreikių, moralinių bei vertybinių orientacijų atspindys, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo garantas.

Toks panoraminis administracinės teisės vaizdas visos teisinės sistemos kontekste lietuvių mokslininkų nėra pateikiamas. Apsiribojama konkrečių administracinės teisės institutų, sąvokų išsamiomis analizėmis. Doc. dr. A. Andruškevičius nuodugniai analizuoja administracinės teisės reguliavimo dalyko elementus bei požymius. Autorių kolektyvo (A. Bakaveckas, A. Dziegoraitis ir kt.) 2005 m. išleistame administracinės teisės vadovėlyje nagrinėjami įvairūs administracinės teisės aspektai. Reikšmingos Prof. A. Urmono, Doc. dr. A. Kargaudienės studijos socialinių pokyčių įtakos administracinei teisei tema. Administracinės teisės ryšys su kitomis teisės šakomis atskleidžiamas tik pavieniauose administracinei teisei skirtos literatūros skyreliuose, keliuose moksliniuose straipsniuose.

Kalbant apie administracinės teisės susiformavimo prielaidas, istorinės kaitos tendencijas, apsiribojama tik esminių momentų aprašymais, neatsižvelgiant į visuminį šios teisės šakos genezės ir tolesnio vystymosi vaizdą. Pažymėtinas tarpukario mokslininko P. Vilučio indėlis šiuo klausimu. Tai pastebima ir užsienio autorių darbuose anglų kalba. Nors jie išsamiai atskleidžia savo šalies administracinės teisės susiformavimo ir raidos tendencijas (M. P. Singh, M. T. Molan, L. N. Brown ir J. S. Bell), bet visuminių studijų, nagrinėjančių šio teisės šakos genezę, nedaug, iš jų galima paminėti R. Seerden, P. Leyland, T. Woods, M. Kunnecke darbus.

Taigi šio magistro darbo tema yra **aktuali ir nauja**, kadangi darbe pateikiamas visuminis administracinės teisės vaizdas tiek šios teisės šakos susiformavimo ir raidos aspektu, tiek nagrinėjant šiuolaikinės administracinės teisės pobūdį ir paskirtį remiantis šios teisės šakos sąveikos su kitomis teisinės sistemos dalimis kriterijumi.

Apartoji administracinės teisės specifika suponuoja dviejų šios situacijos probleminių aspektų išskyrimą:

Pirmoji problema: dėl naujų socialinių, ekonominių, teisinių ir kitų pokyčių, lemiančių administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitą, kurios pasekmė - valdymo veiklos įvairiapusiškumas, administracinės teisės reguliuojamų santykių kompleksiskumas, subjektų gausa ir t.t., sudėtinga tiksliai apibrėžti šiuolaikinės administracinės teisės reguliavimo dalyko ribas bei aiškiai atskirti administracinius teisinius santykius nuo kitų teisės šakų reguliuojamų santykių. O bandymai apibrėžti administracinę teisę, kaip savarankišką teisės šaką, neapėria ir nepaaiškina jos visumos.

Antroji problema: egzistuojanti teisės teorija negali paaiškinti šiuolaikinės administracinės teisės praktikos. Administracinės teisės moksle susiformavęs stereotipas, kad remiantis tam tikrais kriterijais galima atriboti administracinę teisę nuo kitų teisinės sistemos dalių, yra klaidingas ir neatspindi realios situacijos. Šiuolaikinės administracinės teisės misijos turinys,

sąlygotas nuolatinės administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos, yra kokybiškai naujas ir ne visada tiksliai atspindi praktikoje.

Atsižvelgiant į aptartąsias problemines situacijas, šio darbo **tyrimo objektas** - administracinės teisės reguliavimo dalykas. **Tyrimo dalykas** - administracinės teisės reguliavimo dalyko apimtis ir kaitos tendencijos.

Tyrimo tikslas - ištirti administracinės teisės reguliavimo dalyko susiformavimo prielaidas, jo nuolatinės kaitos pagrindines kryptis, siekiant nustatyti šiuolaikinės administracinės teisės reguliavimo dalyko kokybinius pokyčius, darančius įtaką administracinės teisės misijos kaitai.

Šiam tikslui pasiekti keliami tokie **uždaviniai**:

1. Istoriniu - lyginamuoju aspektu išanalizuoti administracinės teisės genezės ir evoliucijos pagrindinius etapus, atskleidžiant administracinės teisės, kaip savarankiškos teisės šakos, susiformavimo prielaidas.
2. Ištirti esmines administracinės teisės reguliavimo dalyko bendrąsias charakteristikas bei ypatumus, nagrinėjant ir vertinant jo sąveiką su kitomis teisinės sistemos dalimis.
3. Nustatyti ir įvertinti administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos dėsningumus, kryptis bei poveikį šiuolaikinės administracinės teisės misijai ir prognozuoti galimas administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos tendencijas ateityje.

Pagrindinių sąvokų patikslinimas ir interpretacija. Darbe vartojamos šios sąvokos: administracinės teisės reguliavimo dalykas, socialiniai pokyčiai, teisės šakų santykis, administracinės teisės misija.

Administracinės teisės reguliavimo dalykas suprantamas, kaip tam tikrų visuomeninių santykių sritys (grupės), kurios yra reguliuojamos administracinės teisės normomis.

Socialiniai pokyčiai - tai socialinio objekto būklės, socialinės struktūros pasikeitimas, kurio metu kinta socialinių santykių modeliai, socialinės normos ir socialiniai vaidmenys. Socialinių pokyčių esmė yra pagerinti teisinės sistemos funkcinius gebėjimus pritaikyti prie kokybiškai naujos, dinamiškos ir kintančios aplinkos.

Teisės šakų santykis (santykis - tarpusavio ryšys tarp dviejų dydžių, daiktų; turėjimas ryšių¹) – tai horizontali vidinė teisės šakų tarpusavio priklausomybė. Tai teisinės sistemos komponentų - teisės šakų - vidinė sąveika, šių elementų tarpusavio ryšiai.

¹ Keinys S., et al. *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. 4-oji laida. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000, p. 675.

Administracinės teisės misija. Misija bendraja prasme – tai „atsakingas uždavinys, pavedimas, paskirtis, pašaukimas“². Taigi darbe vartojama administracinės teisės misijos sąvoka plačiąja prasme reiškia administracinės teisės, kaip tam tikros teisės šakos ir, apskritai, socialinio reiškimo, esminis tikslas dėl kurio jis egzistuoja, pagrindinė buvimo priežastis ir paskirtis.

Darbe keliama **hipotezė**, jog administracinės teisės reguliavimo dalyko kokybinė kaita suponuoja administracinės teisės misijos turininguosius pokyčius, pasireiškiančius administracinės teisės reguliacinės funkcijos plėtra.

Naudojami šie **tyrimo metodai**:

1. Lyginamasis istorinis metodas, kuriuo „išaiškinama, kas yra bendra ir ypatinga istoriniuose reiškiniuose, gretinant vieną ar įvairius reiškinius skirtingose istorinio vystymosi pakopose“³, naudojamas analizuojant administracinės teisės reguliavimo dalyko susiformavimo ir raidos prielaidas, jų ypatumus Europos valstybėse bei visos administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos dėsninumus.

2. Metaanalizės metodas. Metaanalizė - tai „po to atlikta analizė“, t.y. jau užbaigtų tyrimų analizė“⁴, besiremianti aukščiausiu bendrinančiu lygiu. Darbe šis metodas naudojamas analizuojant įvairių autorių tyrimų, studijų medžiagą, doktrininis požiūrius papildant juos savomis išvalgomis taip persikeliant į bendresnę nagrinėjamos probleminės situacijos lygmenį. Pasitelkiant šį metodą darbe konstruojamos įvairios schemas, atskleidžiančios holistiškai orientuotą požiūrį į administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitą.

3. Sisteminės analizė. Jos pagrindas – „sudėtingo vientiso objekto su daugybe elementų, jų visumos santykių ir ryšių nagrinėjimas“⁵. Darbe analizuojami atskiri administracinės teisės reguliavimo dalyko aspektai (jo kaita, požymiai, apimtis, santykis su kitomis teisinės sistemos dalimis), kaip neatsiejami administracinės teisės sistemos komponentai, taip atskleidžiant administracinės teisės vietą visoje teisės sistemoje.

4. Analitinis - kritinis metodas naudojamas analizuojant literatūrą, skirtą administracinės teisės reguliavimo dalyko temai, kritiškai vertinant įvairių autorių kuriamą teoriją, pateikiant savas išvalgas bei vertinimus.

² Bendorienė A. et al. *Tarptautinių žodžių žodynas*. 2-oji laida. Vilnius: Alma litera, 2003, p. 486.

³ Urmonas A. *Mokslinio tiriamojo darbo programa. Konspektai* [interaktyvus], p. 24. [žiūrėta 2009-10-11].

<http://www.mruni.eu/mru_lt_dokumentai/centrai/testiniu_studiju_centras/studiju_tvarkarastis/MTD%20konspektai.nea.kiv%5b1%5d.pdf>.

⁴ Kardelis K. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Šiauliai: Lucilijus, 2005, p. 231.

⁵ Urmonas A. *op. cit.*, p. 29.

5. Dokumentų analizės metodas. Dokumentu plačiąja prasme vadinamas „specialiai žmogaus sukurtas dalykas, skirtas informacijai perduoti arba saugoti“⁶. Dokumentų analizė leidžia atskleisti tam tikro reiškinių esmę, jo dėsningumus. Darbe atliekama teisinių dokumentų (mokslinių publikacijų) teorinė analizė, o įstatymų ir kitų teisės aktų analizė naudojama tik lokaliai, siekiant iliustruoti pateikiamą informaciją, pagrįsti tam tikrus teiginius ir argumentus.

Darbo šaltinių apžvalga. Darbe tiriami mokslininkų A.Vaišvilos, P.A. Čiočio, G. Dambrauskienės, A. Marcijono, E. Monkevičiaus, V. Vansevičiaus, M. Maksimaičio darbai teisės teorijos ir istorijos tema, P. Vilučio, K. Lapinsko ir tokių užsienio autorių kaip M.P. Singh, M.T. Molan, L.N. Brown ir J.S.Bell, P. Cane, J. Alder, R. Seerden, P. Leyland, T. Woods, M. Kunnecke studijos administracinės teisės susiformavimo ir raidos klausimais atskirose Europos valstybėse, Prof. A. Urmono, Dr. A. Kargaudienės darbai apie socialinius pokyčius ir jų reikšmę administracinei teisei, Dr. A. Andruškevičiaus atliktos administracinės teisės reguliavimo dalyko apimties, požymių analizės. Taip pat tyrinėjami mokslininkų V. Valančiaus, P. Selilionio, V. Kosmačaitės, G. Kuncevičiaus, P. Ravluševičiaus, R. Ragulskytės-Markovienės, J. Misiūno, K. Masiulio, A. Bakavecko darbai, kuriuose nagrinėjami atskiri administracinės teisės institutai (valstybės tarnyba, vartotojų apsaugos, aplinkosaugos teisė ir kt.), bei LR įstatymai ir kiti norminiai teisės aktai.

Darbo struktūra. Darbą sudaro dvi dalys. Pirmojoje dalyje, pasitelkiant lyginamąjį ir istorinio kintamumo aspektus, analizuojama administracinės teisės susiformavimo prielaidos ir raida bei administracinės teisės, kaip atskiros teisės šakos, identifikavimo kriterijai: jos, kaip viešosios teisės šakos, ypatumai, administracinės teisės reguliavimo dalyko požymiai, apimtis bei nustatomi veiksniai, lemiantys administracinės teisės specifiškumą. Antroji darbo dalis skirta dabartinės administracinės teisės analizei. Nagrinėjami esminiai šiuolaikiniai visuomeniniai pokyčiai, jų įtaka administracinės teisės kaitai per šios teisės šakos reguliavimo dalyko sąveiką su kitomis teisinės sistemos dalimis bei atskleidžiama administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos reikšmė šiuolaikinės administracinės teisės misijai.

⁶ Bakaveckas A., et al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*. Vilnius: MRU Leidybos centras, 2005, p. 105.

1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS, KAIP SAVARANKIŠKOS TEISĖS ŠAKOS, SUSIFORMAVIMO KONCEPTUALIOS PRIELAIDOS IR RAIDA

Teisės, kaip ir valstybės, formavimosi procesas įvairiuose pasaulio kraštuose vyko skirtingu metu. Pirmosios jos sistemos atsirado Senovės Rytų šalyse IV tūkstantmetyje prieš Kristų, kitur – kur kas vėliau. Lietuvoje teisė pradėjo formuotis IX – XII amžiuje susiklosčius teritoriniams valstybinio pobūdžio junginiams. Pradžioje ji buvo primityvi, nesudarė vieningos sistemos, jos normos nebuvo tarpusavyje nuosekliai susijusios, reguliavo tik atskirus visuomeninius santykius. Teisei dar teko nueiti ilgą vystymosi ir tobulėjimo kelią iki šiuolaikinių kompleksinių, sudėtingų teisės sistemų⁷.

Administracinės teisės evoliucija taip pat vyko tam tikrą laiko tarpą. Viešoji teisė jau senovėje rėmėsi tezėmis apie valdžią bei pavaldumą ir apėmė imperatyvias normas. Formuojantis įvairaus pobūdžio valdžios struktūroms kartu buvo stengiamasi apibrėžti valdymo institucijų santykius su individualais. Tačiau formaliu požiūriu administracinė teisė yra palyginti nauja teisės šaka, turinti maždaug dviejų šimtmečių istoriją. Jos susiformavimas, ypač Vakarų Europoje, siejamas su pramoninėmis revoliucijomis ir moderniosiomis valstybėmis, pareikalavusiomis viešąjį valdymą reglamentuoti specialiomis normomis⁸.

Pradinis administracinės teisės pažinimo etapas yra jos, kaip viešosios teisės šakos, išskyrimas iš kitų teisės šakų reguliuojamų visuomeninių santykių. Teisės skirstymas į viešąją ir privatinę yra vienas iš teisės šakų diferenciacijos variantų. Šitoks skirstymas kilo iš Romos teisės. Viešoji ir privatinė teisė skiriamosios pagal tai, ar reguliuojamo santykio dalyviai yra piliečiai, ar vienas iš jų - valstybė, ar tuo reguliavimu siekiama įgyvendinti privatų ar viešąjį (bendrąjį) interesą. Bendrąją piliečių naudą saugančias teisės šakas imta vadinti viešąja teise, o pavienio asmens naudą - privačiąja teise⁹.

Gilesnis administracinės teisės pažinimas reikalauja identifikuoti šios teisės šakos bruožus, požymius, atskiriančius ją nuo kitų teisės šakų. Tačiau neegzistuoja universalus administracinės teisės šakos apibrėžimas ne tik globaliu, bet ir nacionaliniu lygmeniu. Įvairūs autoriai pabrėžia skirtingus administracinės teisės aspektus. Tai lemia daug priežasčių ir aplinkybių - nuo sudėtingos administracinių teisių santykių prigimties iki skirtingų valstybių teisės sistemų.

⁷ Rasimavičius P. *Teisė – visuomeninė vertybė*. Vilnius : Mintis, 1988, p. 19.

⁸ Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos. Monografija*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004, p. 20.

⁹ Vaišvila A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia. 2000, p. 272.

Pirmojoje darbo dalyje komparatyviniu lygmeniu analizuojama administracinės teisės reguliuojamų santykių genezė, paskirtis, administracinės teisės, kaip autonomiškos viešosios teisės šakos susiformavimo priežastys, šios teisės šakos skiriamieji bruožai bei veiksniai, darantys įtaką administracinės teisės neapibrėžtumui, kadangi šiandien, globalizacijos ir įvairių socialinių pokyčių kontekste, administracinė teisė yra bene sudėtingiausiai apibūdinama teisės šaka. Svarbu pabrėžti, jog darbe koncentruojamasi į administracinės teisės, kaip teisės šakos, t.y. teisės normų, reguliuojančių tam tikrus visuomeninius santykius, visumos, evoliuciją, atsiribojant nuo administracinės teisės kaip mokslo šakos ar mokymosi disciplinos, raidos. Tačiau šių aspektų griežtai atskirti taip pat negalima, kadangi visi jie yra glaudžiai susiję.

1. 1. Administracinės teisės reguliavimo dalyko susiformavimo ir kaitos prielaidų analizė lyginamosios teisės erdvėje

Teisė, kaip teisingumo išraiška, istoriškai keitėsi, atspindėdama visuomenės materialinės ir dvasinės pažangos lygį, kiekvienos epochos ir kiekvienos tautos socialinės ir dorovinės raidos ypatumus¹⁰. Kitaip tariant, „kiekvieną raidos etapu teisė išreiškia humanistinius ir moralinius epochos principus, atitinkančius visuomenės gyvenimo sąlygas ir reikalavimus“¹¹. Daugėjant įvairaus pobūdžio visuomeninių santykių ir gausėjant teisės normų kilo jų sisteminimo poreikis, kadangi pavienės teisės normos nepajėgė atlikti jai priskirtų funkcijų.

Siekiant užtikrinti teisės normų veiksmingumą jos yra telkiamos į vis bendresnius darinius (teisės institutus, pošakius) ir galiausiai — į teisės šakas. Teisės šaka – „plačiausios apimties teisės normų grupė, apimanti teisės institutus, teisės pošakius ir reguliuojanti vienos rūšies visuomeninius santykius jai būdingu metodu“¹². Tokiu būdu „visos tos teisės normos veikia ne pavieniui ir ne kaip mechaniškai sudarytas rinkinys, o kaip tam tikru būdu tarpusavyje susietų, suderintų ir sugrupuotų elgesio taisyklių sistema“¹³.

Pasak Prof. A. Vaišvilos, savarankiškai teisės šakai atsirasti reikalingos tam tikros sąlygos:

1. Visuomeninių santykių savitumo laipsnis.
2. Visuomeninių santykių socialinė svarba.
3. Galimybės nebuvimas tuos santykius reguliuoti jau turimų teisės šakų normomis.
4. Būtinybė taikyti šiai santykių grupei specialų teisinio reguliavimo metodą¹⁴.

¹⁰ Čiočys P. A. *Teisės pagrindai*. Vilnius: Vilniaus vadybos kolegija, 2008, p. 16.

¹¹ Vansevičius S. *Valstybės ir teisės teorija*. Vilnius: Justitia. 2000, p. 97.

¹² Vaišvila A., p. 262.

¹³ Dambrauskienė G., et al. *Lietuvos teisės pagrindai*. Vilnius: Justitia, 2004, p. 35.

¹⁴ Vaišvila A. *op. cit.*, p. 337.

Doc. dr. J. Šatas teigia, jog atskira teisės šaka susiformuoja tada, kai:

1. Tam tikros rūšies santykiai sudaro kokybės atžvilgiu vientisą kompleksą.
2. Tie santykiai kokybiškai skiriasi nuo kitos teisės šakos normų reguliuojamų santykių.
3. Iškyla šio santykių komplekso atskiro teisinio sureguliuavimo poreikis¹⁵.

Apibendrinat šias sąlygas, galima teigti, jog autonomiškos teisės šakos susiformavimo pagrindas - kokybiškai nauji, socialiai reikšmingi visuomeniniai santykiai, reikalaujantys atskirų, specialių normų jiems reguliuoti. Aptariant administracinės teisės šakos atsiradimo priežastis, reikia pradėti nuo klausimo, kada susiklostė tokios aplinkybės ir kokie procesai lėmė šios teisės šakos susiformavimą.

Administracinės teisės pėdsakų galima ieškoti jau Senovės civilizacijų visuomenėse, tačiau, kaip atskira teisės šaka ir šiuolaikinės administracinės teisės pagrindas, ji atsirado gana vėlai, tik XVIII amžiuje. Feodalizmo laikotarpiu jau galima kalbėti apie tam tikras viešąsias tarnybas, kurios buvo subordinuotos valdovo galiai. Tokių valdovų buvo daug, todėl ir pati administracija nebuvo labai plati ir vieša, o tenkindavo tik tam tikros srities individų reikalus¹⁶. Viena vertus, tokios institucijos egzistavo kaip privačios tarnybos, nes buvo įkurtos siekiant ginti vieno feodalo interesus, kita vertus, jos sprendė tam tikros teritorijos gyventojų klausimus, kur valdovas buvo aukščiausia valdžia ir galia. Dėl viešųjų interesų gynimo bei subjektų nelygiateisiškumo požymių tokiuose teisiniuose santykiuose galima išvelgti administracinės teisės bruožų. Apskritai, administracinė teisė ilgą laiką buvo sumišusi su civiline teise, jos nuostatų aptinkama netgi baudžiamojoje teisėje, įvairiuose administraciniuose aktuose, savivaldybių reglamentuose¹⁷.

Šiuolaikinės administracinės teisės susiformavimas gali būti siejamas tik su modernių valstybių užuomazgomis. Didžiulę reikšmę tam turėjo valdžių atskyrimo (padalijimo) teorijos, kurias XVIII amžiuje skelbė Dž. Lokas, Š. Monteskjė ir kiti žymūs to metų filosofai. Trinarės valdžių sistemos doktrina turėjo lemiamą įtaką rengiant naujųjų valstybių Konstitucijas ir kartu formuojantis administracinės teisės pobūdžiui bei kryptį.

Natūralu, kad dėl administracinės teisės viešo pobūdžio, šios teisės šakos formavimasis yra glaudžiai susijęs su valstybės raida, kadangi valstybė įkūnija visuomenėje stipriausią socialinį veiksnį - organizuotą politinę valdžią. Atitinkamomis normomis ji suteikia žmonių elgesiui bendrą privalomąjį pobūdį, palaiko normų galiojimą ir veikimą, o, iškilus būtinybei, įgyvendina jas

¹⁵ Dambrauskienė G., *et al.*, p. 36.

¹⁶ Vilutis P. *Administracinė teisė: bendroji dalis*. Kaunas: VDU Teisių fakultetas, 1939, p. 39.

¹⁷ *Ibid.*, p. 39-40.

prievarta. Valstybė atitinkamoms normomis, principais, teiginiais suteikia teisei ypatingą kokybę (galią) ir ji pradeda veikti savarankiškai. Be to, varomoji teisės kūrybos ir raidos jėga yra valstybės valdžia¹⁸. Administracinė teisė gali kurtis ir plėtotis tik kartu su valstybe, nes jos glaudžiai viena su kita susijusios ir negali efektyviai funkcionuoti atskirai. Kaip teigia P. Vilutis, „kur buvo tvirta, galinga, gerai susitvarkiusi valstybė, ten buvo ir tobula administracija. Nuo geros administracijos pareina valstybės tvirtumas ir moderniškumas“¹⁹.

XVII - XVIII a. įvykę pokyčiai padarė esminį poveikį ne tik administracinės, bet ir visos teisės raidai. Jie pasižymėjo savo galingumu, naujumu bei staigumu. Feodalinė teisės sistema pasirodė esanti pernelyg nepaslanki ir negalinti reaguoti į pakitusias gyvenimo sąlygas. Todėl naujieji pokyčiai lėmė fundamentalius, reikšmingus visuomeninės sistemos pasikeitimus, „jiems vykstant teisė buvo gerokai atnaujinta, pritaikyta naujiems poreikiams arba net iš esmės atsisakyta senosios ir sukurta, galima sakyti, nauja teisė“²⁰. Šiuos pokyčius galima pagrįstai laikyti šiuolaikinės administracinės teisės šakos susiformavimo prielaida.

Politiniai pokyčiai. Europoje XVII - XVIII a. vadinami didžiųjų revoliucijų epocha. Susikūrė naujos, modernios valstybės. 1688 m. Anglijos Šlovingoji revoliucija apribojo monarcho galias ir suteikė didelių suverenių teisiųjų galių Didžiosios Britanijos Parlamentui. Šios revoliucijos esminė pasekmė buvo ta, jog valdžia iš vienasmenės valdžios institucijos – monarcho – perėjo į tautos rankas. 1789 metų Prancūzijos revoliucija absoliutinę monarchiją pakeitė valstybės valdžių padalijimu bei piliečių laisvės ir lygybės idėjomis ir sukūrė sąlygas formuoti viešajai teisei. Vėliau vykę demokratizacijos, globalizacijos procesai dar labiau plėtė administracinės teisės veikimo ir taikymo ribas.

Ekonominiai pokyčiai. Esminę įtaką padarė XVIII a. pramonės perversmas. Atsiradus naujiems energijos šaltiniams - garo mašinos, elektrotechnikai, - visuomenės gyvenimas pasikeitė iš esmės. Europiečiai nustojo būti priklausomi nuo gamtinių energijos šaltinių ir virto gamtos šeimininkais. Perėjimas nuo manufaktūrinės gamybos prie pramoninės, nuo agrarinio ūkio prie industrializacijos, reikalavo naujų visuomenės reguliavimo būdų ir formų, senų teisės priemonių pritaikymo naujiems visuomeniniams santykiams. Šie santykiai tapo sudėtingesni, todėl didėjo valstybės aktyvumas įvairiose gyvenimo srityse²¹. Toks augantis valstybės kišimosi poreikis skatino administracinės teisės normų gausėjimą ir administracinės teisės šakos spartesnį formavimąsi.

¹⁸ Vansevičius S., p. 111-114.

¹⁹ Vilutis P., p. 39.

²⁰ Maksimaitis M. *Užsienio teisės istorija*. Vilnius: Justitia. 2002, p. 253.

²¹ *Ibid.*, p. 260-261.

Socialiniai pokyčiai. Juos galima apibūdinti kaip socialinės struktūros pasikeitimus, kurių metu pasikeičia socialinių santykių modeliai, socialinės normos ir socialiniai vaidmenys. Iš vienos pusės, socialiniai pokyčiai paskatino politinius ir ekonominius įvykius XVIII a. Europoje. Visuomenė nebegalėjo funkcionuoti feodalinės politinės ir teisinės sistemos sąlygomis, tokia sistema pasirodė esanti pernelyg nepaslanki ir negalinti tinkamai reaguoti į pakitusias gyvenimo sąlygas. Iš kitos pusės, politiniai ir ekonominiai pokyčiai darė įtaką tolesniems socialiniams pokyčiams. Pasikeitė visuomenės sandara, naujoji teisė įtvirtino naujus, palyginti su senaisiais, pažangius visuomeninius santykius. Įsitvirtino nauji lygybės, laisvės, teisėtumo principai. Administracinės teisės formavimuisi šie procesai turėjo didžiulę reikšmę, nes reikėjo nustatyti teisingus valdžios santykius su individais, surasti valstybės kišimosi ribas, sukurti efektyviai veikiančią valstybinę administraciją, operatyviai reaguojančią į socialinius pokyčius.

Visi šie pokyčiai lėmė administracinės teisės, kaip autonomiškos teisės šakos, formavimąsi. Administracinės teisės ištakos „slėpėsi“ civiliniuose teisiniuose santykiuose. Aptartieji pokyčiai lėmė savarankiško administracinės teisės reguliavimo dalyko formavimąsi ir kaitą. Administracinė teisė, atsiribojusi nuo civilinės, pasuko savarankišku raidos keliu, keitėsi atspindėdama vis naujus visuomenės poreikius.

Skirtingose valstybėse šis procesas vyko pagal kitokius scenarijus, kadangi skyrėsi šalių istorija, teisės tradicijos, kultūra, visuomenės mentalitetas. Toliau bus apžvelgiama Prancūzijos, Vokietijos ir Anglijos administracinės teisės raida, remiantis esminiais įvykiais, iliustruojančiais administracinės teisės šakos formavimosi etapus. Tai Konstitucijų ir kitų reikšmingų teisės aktų priėmimas bei jų ryšys su administracine teise, administracinių teismų užuomazgos ir steigimas, nes, kaip teigia M. Kunnecke, lyginamoji administracinės teisės analizė dėl savo nacionalinio aspekto reikšmės remiasi ne tam tikrų taisyklių ir principų nustatymu, bet istorinėmis perspektyvomis ir konstituciniu kontekstu, kuriame veikia viena ar kita teisinė sistema²². Taip pat bus aptariamas Lietuvos administracinės teisės raidos specifiškumas.

²² Kunnecke M. *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison*. Berlin, New York: Springer, 2007, p. 7.

1.1.1. Administracinės teisės susiformavimo ir kaitos tendencijos Prancūzijos administracinėje teisėje

Prancūzijos administracinės teisės pradžia laikoma 1789 m. Revoliucija, kai buvo įtvirtintas valdžių padalijimo principas. Kaip teigia P. Vilutis, prancūzų administracinės teisės pradmenys susidarė ne evoliucijos, o revoliucijos keliu. Nors tam tikri principai buvo perimti iš civilinės teisės, kuri Prancūzijoje buvo gana neblogai išsivysčiusi. Ši valstybė laikoma administracinės teisės tėvyne, kur administracinė teisė, kaip atskira teisės šaka, susiformavo Napoleono valdymo laikotarpiu po revoliucijos 1790 m.

Vienas svarbiausių dokumentų ne tik Prancūzijos, bet ir kitų šalių teisės raidai buvo 1789 m. „Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija“, kuri tapo pagrindu užsimegzi to meto administracinei teisei. Ši deklaracija, kurioje buvo nustatytas individo santykis su valdžia ir administracinės teisės pradmenys, yra ir dabartinės Prancūzijos Konstitucijos preambulė. Be Deklaracijos, administracinės teisės šakos raidai svarbūs 1789m. gruodžio 22d. ir 1790 m. Rugsjūčio 16d. įstatymai, kurie atskyrė teismines ir administracines funkcijas bei uždraudė tuometiniams teismams kištis į administracijos veiklą²³. Šie įstatymai „pritaikė realiam gyvenimui lygybės, laisvės ir „galių (valdžių) atskyrimo“ principus, papildydami juos tvarkos – funkcijų atskyrimo principu“²⁴.

Svarbų vaidmenį administracinės teisės raidoje suvaidino Valstybės taryba (centro valdžios taryba), kurią įkūrė Napoleonas Bonapartas 1799 m. Ši institucija atliko patariamojo organo ir teismo funkcijas. Jai, kaip aukščiausiojo teismo institucijai, priklausė spręsti didžiąją dalį administracinių bylų. Tarybą sudarė keturi administraciniai skyriai: 1. Įstatymų leidybos, teisingumo ir užsienio. 2. Vidaus, švietimo ir amatų. 3. Finansų, karo, jūrininkystės ir kolonijų. 4. Viešų darbų, paštų ir telegrafų, žemdirbystės, prekybos, pramonės, darbo ir socialinės apsaugos²⁵. Valstybės tarybos dėka buvo suderinta administracijos galia ir piliečio teisės. Manoma, jog valstybės tarybos, dabartinio Prancūzijos aukščiausiojo administracinio teismo pirmtakės, įkūrimas yra Prancūzijos administracinės teisės ištakos²⁶.

Administracinių teismų vaidmuo, formuojant Prancūzijos administracinę teisę, buvo išskirtinai didelis, nes šie teismai iki šių dienų yra aktyvūs administracinės teisės kūrėjai. Pasak P. Vilučio, Prancūzijoje administracinė teisė yra sukurta administracinio teismo²⁷. Nustatęs, jog teisės

²³ Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, p. 25.

²⁴ Vilutis P., p. 48.

²⁵ *Ibid*, p. 50.

²⁶ Auby J. B.; Metayer L. C. *Administrative Law in France. Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis.*/ed. J.G.H. Seerden. Antwerpen : Intersentia, 2007, p. 61.

²⁷ Vilutis P. *op. cit.*, p. 53.

normos nepakankamos, teismas gali suformuluoti naują taisyklę, taip įtvirtindamas teismo precedentą administracinės teisės šaltinių sistemoje. Be to, teismai vykdė griežtą administracinių teisės aktų teisėtumo kontrolę, pripažino ir plėtė valstybės administracinę atsakomybę, sukūrė savarankiškus administracinės teisės principus, skirtingus nei civilinės teisės. Net ir šiuolaikinėje Prancūzijos administracinėje teisėje teisėjai nustato gero valdymo standartus ir formuoja visos Prancūzijos viešosios teisės sampratą. Tokį reikšmingą teisėjų vaidmenį sąlygoja jų teisminių ir administracinių funkcijų susilieėjimas²⁸.

Be to, kaip teigia J. B. Auby ir L. C. Metayer, administracinės teisės tolesnei raidai buvo labai svarbu tai, jog Valstybės tarybai teko ne tik teisėjo, bet ir centrinės valdžios patariamojo organo teisiniais klausimais vaidmuo. Teismas, remdamasis praktikoje iškilusiomis problemomis, galėjo daryti įtaką administracinės teisės formavimuisi ir pasukti šį procesą teigiama linkme. Taip pat išaugo šio teismo nepriklausomybė administracinio proceso teisės normų kūrimo srityje²⁹.

Dar viena svarbi institucija – Konfliktų tribunolas (*Tribunal des Conflits*) - buvo įkurta 1872 m. ir sprendė klausimus dėl tam tikrų bylų priskirtinumo bendrosios kompetencijos teismams ir Valstybės tarybai. Didelę reikšmę administracinės teisės raidai turėjo šio tribunolo sprendimas Blanco byloje, kurioje buvo nagrinėjama situacija, kai merginą partrenkė ir sužalojo traukinio vagonas, priklausęs viešajam organui – Tabako administracijai. Tribunolas pabrėžė du labai svarbius aspektus: 1. Siekiant nustatyti, kurio teismo jurisdikcijoje atsiduria konfliktas, reikia atsižvelgti į tai, ar yra sąsaja su viešųjų paslaugų teikimu. 2. Administracinė atsakomybė nėra privatinės teisės dalykas ir turi būti reguliuojama specialiomis taisyklėmis, reglamentuojančiomis viešųjų paslaugų teikimą. Pastarasis teiginys leido žymiai išplėsti administracinės teisės reguliavimo sritį³⁰.

Apibendrinant Prancūzijos administracinės teisės raidą galima teigti, jog ši teisės šaka, ilgą laiką buvusi civilinės teisės dalimi, autonomiškumą įgavo staiga, po Didžiosios Prancūzijos revoliucijos. Šiek tiek vėliau priimti įstatymai padėjo pagrindą šios teisės šakos formavimuisi, o administraciniai teismai, turėdami gana daug galių administracinės teisėkūros srityje, suformavo nuoseklią ir kruopščiai sureguliuotą, pasižyminčią normų ir ištisų institutų gausa, aukštos kultūros administracinę teisę. Galima sakyti, jog Prancūzijos administracinės teisės reguliavimo dalykas pasižymėjo itin sparčia plėtra. Tai liudija ypatinga prancūzų administracinės teisės normų gausa, administracinių teismų išskirtinumas ir nepriklausomumas. Prancūzijos administracinė teisė vertinama kaip labiausiai kodifikuota ir atskirta nuo kitų teisės šakų teisės normų visuma.

²⁸ Brown L.N.; Bell J. S. *French Administrative Law*. Oxford: Clarendon press, 1998, p. 288.

²⁹ Auby J. B.; Metayer L. C., p. 61.

³⁰ *Ibid.*, p. 62.

1.1.2. Administracinės teisės susiformavimo ir kaitos tendencijos Vokietijos administracinėje teisėje

Vokietijos administracinė teisė, skirtingai nei Prancūzijos, kilo ne iš kovos tarp valstybės ir visuomenės, o iš palengva kintančios teisinės eigos. Tačiau Prancūzijos revoliucijos atneštos liberalios idėjos buvo tam tikras postūmis iš naujo įvertinti absoliutizmo įtaką šalyje. XIX a. pradžioje iškilo teisėtumo, įstatymų viršenybės, valstybės atsakomybės už savo veiksmus principų reikšmė, kurių įgyvendinimas turėjos remtis valdžių padalijimu, asmenų dalyvavimu, pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimu³¹. Nors Vokietijos administracinė teisė susiformavo panašiu laikotarpiu kaip ir Prancūzijos, tačiau iki tol ji nuėjo ilgą evoliucijos kelią, kurį galima suskirstyti į tam tikrus etapus:

1. Viduramžių laikotarpis. Šiuo laikotarpiu nebuvo atskiriamos germanų viešoji ir privatinė teisė. Administracinė teisė egzistavo kaip ir kitos (privatinės) kraštų valdovams suteiktos teisės. Viešoji galia buvo susikoncentravusi valdovų rankose.

Svarbus įvykis buvo Valstybės teismo ir Valstybės tarybos įkūrimas 1495 m., prieš kuriuos atsakingas buvo ir valdovas. Taip sudarytos sąlygos pavaldiniui apskūsti Valstybės teismui valdovo veiksmus (nors valdovas neretai turėdavo privilegiją, draudžiančią jo pavaldiniams skūstis).

2. Policinė valstybė. Taip vadinama „tokia valstybės santvarka, kur valstybės valdžia tvarko įvairius teisinius santykius neteisiškais priemonėmis, bet palaidais įsakymais arba nepastoviomis, kartais *ad hoc*, sukurtomis teisės normomis“³². Policinės valstybės tikslas buvo sujungti visas valdovų teises į vieną valstybės galią, remiantis iš Prancūzijos perimta teorija apie policijos teisę. Krašto valdovams buvo suteikiamos absoliučios teisės savarankiškai priimti sprendimus. Tačiau policija neatstovavo teisingumui, nes normos, pagal kurias valdininkai turėjo vykdyti administracines funkcijas, buvo ne teisės nuostatos, o tarnybinės instrukcijos.

Apibendrinant policinę valstybę, galima išskirti du ją apibūdinančius bruožus: smulkus reglamentavimas valdinių gyvenimo reikalų, kunigaikščių galių ribų nebuvimas, nes jie turėjo savo rankose policijos galią, kurią vėliau atėmė monarchas ir koncentravo savo rankose³³.

3. Konstitucinė monarchija. Šis laikotarpis davė pradžią Vokietijos administracinei teisei. Visų pirma, išryškėjo įstatymo viršenybės principas. Įstatymas ribojo tiek monarcho, tiek

³¹ Singh M. P. *German administrative law in common law perspective*. Berlin: Springer, 2001, p. 22.

³² Vilutis P., p. 43.

³³ *Ibid.*, p. 42.

parlamentinės buržuazijos galias. XIX a. antroje pusėje buvo sukurti savarankiški administraciniai teismai, o piliečiai įgijo teisę ginčyti valdymo veiksmų teisėtumą teisme³⁴.

4. Parlamentinė monarchija. Šis laikotarpis pasižymi tuo, jog, pasikeitus valstybės valdymo formai, daugybę socialinių pertvarkų ir naujovių reikėjo sureguliuoti įstatymais. Šių tikslų buvo siekiama remiantis ne tik viešąja, bet ir private teise. Be to, išaugo administracinio teismo vaidmuo, ryškėjo tendencija kuo plačiau teisiškai sureguliuoti valdymo veiklą.

Apskritai Vokietijos administracinės ir kitų teisės šakų raidai esminės įtakos turėjo tai, jog iki pat XIX a. pabaigos šalis buvo padalinta į atskiras žemes. Toks unitarizmo nebuvimas sąlygojo unifikotos teisės sistemos trūkumą ir ne tokį ryškų administracinės teisės išsikristalizavimą kaip Prancūzijoje³⁵. Kiekvienu laikotarpiu atskiruose teritoriniuose vienetuose formavosi ir veikė administracinės teisės normos, todėl iki šiol vokiečių administracinė teisė nėra vienybė.

M. Schroder pabrėžia Vokietijos administracinės teisės raidą konstitucinės teisės kontekste. Jis teigia, jog Vokietijos administracinės teisės pobūdis tiesiogiai priklauso nuo tam tikru laikotarpiu veikusios Konstitucijos, kadangi administracija sudaro sąlygas įgyvendinti Konstitucijoje numatytiems tikslams ir normoms³⁶. Autorius išskiria Vokietijos administracinių teismų įkūrimą (1863 - 1875 m.), kurie padarė didžiulę įtaką formuojant ir taikant administracinės teisės principus, bei 1949 m. priimtą Pagrindinį įstatymą, kuris tapo šiuolaikinės vokiečių administracinės teisės pagrindu.

Kiti autoriai teigia, kad nors konstitucinė teisė kinta, bet administracinė teisė išlieka ta pati. Vokietijoje Konstitucijos keitėsi gana dažnai, tačiau administracinė teisė nepatyrė didesnių pokyčių³⁷. Vertinant tokius požiūrius į Konstitucijų ir administracinės teisės ryšį, galima teigti, jog iš dalies administracinės teisės pobūdis priklauso nuo šalyje galiojančios Konstitucijos nuostatų, tačiau įsitvirtinę administracinės teisės principai, jeigu jie efektyvūs, nepatiria žymesnių pokyčių.

Matyti, jog Vokietijos administracinė teisė palyginus jauna teisės šaka, bet vystėsi tam tikrą laiką tarpą. Nuo apraiškų feodalinės teisės sistemoje ir policijos valstybės laikotarpio, kuris padarė bene didžiausią įtaką šiai teisės šakai, iki parlamentinės valstybės ir šiuolaikinės administracinės teisės. Vis dėlto reikia pabrėžti, jog Vokietijos administracinės teisės istorija nėra kodeksų istorija, t.y. jai nebūdinga administracinės teisės kodifikacija. Ši teisės šaka Vokietijoje neturi išdirbtų normų, kaip yra Prancūzijoje. Toks formalios viešosios teisės netobulumas lemia Vokiečių

³⁴ Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, p. 28.

³⁵ Singh M. P., p. 20.

³⁶ Schroder M. *Administrative Law in Germany. Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis*./ed. J.G.H. Seerden. Antwerpen: Intersentia, 2007, p. 93.

³⁷ Youngs R. *English, French and German Comparative Law*. London, Sydney: Cavendish Publishing, 1998, p. 2.

administracinės teisės persipynimą su civiline. Jeigu nėra normos, reguliuojančios tam tikrus administracinius teisinius santykius, taikoma civilinės teisės norma, o tai nėra labai patogu.

Galima teigti, jog Vokietijos administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtra nėra tokia ryški kaip Prancūzijoje. Nors šalyje, kaip ir kitose valstybėse, administracinė teisė apima vis daugiau reguliavimo sričių, šios teisės šakos savarankiškumo didėjimo laipsnis žemesnis nei Prancūzijoje. Tai lemia glaudesnis administracinės teisės ryšys su civiline, mažesnis administracinių teismų savarankiškumas šalies teismų sistemoje.

1.1.3. Administracinės teisės susiformavimo ir kaitos tendencijos Didžiosios Britanijos administracinėje teisėje

Konstitucinės monarchijos šalyje Anglijoje administracinė teisė buvo pripažinta XIX a. pradžioje. Šalies administracinės teisės raida ir samprata labai skyrėsi nuo kitų Europos valstybių. Visų pirma, tarp šalies administracinės teisės šakos šaltinių nėra rašytinės Konstitucijos, kaip vientiso akto. Taigi, kaip nėra formalios Konstitucijos, kaip vientiso atskiro dokumento, taip nėra formalaus administracinės teisės egzistavimo pagrindo³⁸. Šią teisės šaką sudaro įstatymų normos, papročių teisė, teismų sprendimai ir administracinių organų priimti teisės aktai³⁹. Antra, Didžiosios Britanijos administracinė teisė nesiekia sureguliuoti valstybės aparato organizacijos (kurį sudaro sostas, Ministras pirmininkas, kabinetas, vyriausybė, Slaptoji tarnyba, ministerijos ir žinybos), tačiau smulkiai apibrėžia asmenų procesines garantijas prieš valstybės organus, t. y. reglamentuoja beveik visus asmenų ir administracinių organų santykių aspektus⁴⁰.

Didžiosios Britanijos administracinė teisė, kaip ir Vokietijos, ėjo tam tikru vystymosi keliu kartu su modernios valstybės raida, kurios pradžia siekia XVII a. ir netgi Viduramžių laikotarpį. Jau apie 1200 m. teisminės Karaliaus Tarybos funkcijos buvo priskirtos Tarybos nariams teisėjams, kurie vėliau sudarė Karaliaus aukščiausio teismo (*King's Bench*) skyrių. Taigi jau Viduramžiais išškilo tokių taikos teisėjų poreikis, kuriems 1361 m. Taikos teisėjų aktu buvo suteiktos statutinės galios užtikrinti tvarką ir teisingumą šalyje. Tačiau šių teisėjų funkcijos buvo sumišusios su administracinėmis - jie veikė ir kaip teisėjai, ir kaip administratoriai.

Iki XVII a. Didžiojoje Britanijoje stiprėjo absoliutinės valdžios tendencijos. Vienas iš bandymų mažinti monarcho galias ir atskirti teisėjų kompetencijas buvo Pagrindinių Rūmų (*The Star Chamber*), kurie sprendė skundus dėl vietos administracinių organų veiksmų teisėtumo ir tikslingumo, įkūrimas 1487 m. Šią instituciją galima laikyti Anglijos administracinio teismo

³⁸ Molan M. T. *Administrative Law: Textbook*. London: Old Bailey Press, 2004, p. 1.

³⁹ Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, p. 31.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 30.

užuomazga. Vis dėlto ši institucija 1641 m. buvo panaikinta; kovą laimėjo bendrųjų teismų atstovaujama bendroji teisė.

Esminis lūžis Anglijos administracinės teisės istorijoje buvo 1688 m. Šlovingoji revoliucija, po kurios valdžios galios iš monarchų rankų perėjo į Parlamento, sudaryto iš tautos atstovų, rankas. Ši transformacija buvo įtvirtinta Teisių bilyje 1688(9) m., kuriame „pabrėžiama, jog aukščiausioji teisinė galia priklauso Parlamentui, taip padedant pagrindus moderniosios atstovaujamosios demokratijos formavimuisi“⁴¹. Apibendrinant vykusią Didžiosios Britanijos valstybės ir teisės raidą galima daryti išvadą, jog jos metu iškilo kontroliuojantys, teisingumą vykdančios teismai, kurių neįžymus bet reikšmingas vaidmuo išlaikant naudojimosi galiomis balansą nuolat stiprėjo⁴².

Vėlesniu laikotarpiu, augant ir stiprėjant valstybei, Parlamentui steigiant modernias vietas savivaldos institucijas, naujus centrinės valdžios departamentus (ypač po 1832 m., kai buvo įkurta socialinio aprūpinimo inspekcija, visuomenės sveikatos, švietimo ir kiti skyriai) didėjo teismų kompetencija bei plėtėsi Aukščiausiojo teismo kontrolės jurisdikcija⁴³.

Kaip jau buvo minėta administracinė teisė Anglijoje buvo pripažinta tik XIX a. Iki tol buvo neigiamas administracinės teisės egzistavimas šalyje. Tokios teorijos šalininkas A. Dicey teigė, jog taip yra, nes ne specialios taisyklės ir specialūs teismai tvarko piliečių ir valdininkų santykius, bet tos pačios normos ir tie patys teismai, kurie tvarko piliečių santykius⁴⁴. Vis dėlto XX a., augant valstybės vaidmeniui, susiformavo tam tikrų teisės normų visuma, reguliuojanti administracinių įstaigų veiklą, fizinio ar juridinio asmens ir vykdomosios valdžios santykius, administracinės justicijos klausimus, teisminę administracijos veiklos kontrolę, administracinės atsakomybės klausimus. Be to, itin smulkiai reglamentuojama procesinė ir procedūrinė vykdomosios valdžios veikla ir asmens teisių apsaugos nuo neteisėtų administracijos veiksmų klausimai, didelis dėmesys skiriamas administracinių aktų leidybai.

Vertinant Anglijos administracinę teisę konstitucinės teisės kontekste, priešingai nei, pavyzdžiui, Vokietijoje, šalies Konstitucija kito mažai, tačiau administracinė teisė susiformavo tik po Antrojo pasaulinio karo ir gana sparčiai plėtojasi iki šių dienų⁴⁵.

K. Thompson ir B. Jones pastebi, kad per paskutinius keturiasdešimt metų administracinė teisė pradeda vertinti palankiau, kaip mokslas apie taisykles ir procedūras, kuris, viena vertus,

⁴¹ Alder J. *Constitutional and Administrative Law*. Basingstoke : Macmillan Press, 1994, p. 14.

⁴² Leyland P.; Woods T. *Textbook on Administrative Law*. London; New York: Oxford University Press, 2004, p. 10-12.

⁴³ Bradley A. W.; Ewing K. D. *Constitutional and Administrative Law*. Harlow: Longman, 2003, p. 635.

⁴⁴ Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, p. 31.

⁴⁵ Youngs R., p. 2.

skirtas pagerinti administracinę praktiką valstybės institucijose, kita vertus, numatyti teisminius mechanizmus skundams dėl vyriausybės sprendimų ir veiksmų teisėtumo⁴⁶. Taigi anglų administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtra yra itin ryški ir pagrįsta esminiais jo turinio pokyčiais. Nuo vyravusio požiūrio, kad šalyje tokia teisės šaka apskritai neegzistuoja, pereinama prie administracinės teisės šakos pripažinimo, jos, kaip savarankiško tyrimo objekto, analizės.

1.1.4. Administracinės teisės susiformavimo ir kaitos tendencijos Lietuvos administracinėje teisėje

Lietuvoje, kaip ir kitose Europos valstybėse, administracinės teisės ištakų galima ieškoti Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės laikotarpyje. Lietuvos statutuose, kuriuose atsispindėjo gana aukštas šalies teisinio išsivystymo lygis, buvo imperatyvių normų, reguliuojančių tam tikrus viešųjų santykių aspektus.

Tolesnę Lietuvos administracinės teisės raidą negrįžtamai nulėmė šalies valstybingumo praradimas, kadangi, kaip jau buvo minėta, administracinė teisė ir jos evoliucija neatsiejama nuo valstybingumo raidos. Galima išskirti 1918 – 1940 metų laikotarpį, kai Lietuvai atgavus nepriklausomybę atsirado poreikis formuoti šalies administraciją ir teisiškai reglamentuoti šalies viešąjį valdymą. Kaip teigia daugelis autorių, šiuo laikotarpiu Lietuvos administracinė teisė nebuvo labai išvystyta. Nors doktrininio požiūriu administracinę teisę gan išsamiai nagrinėjo mokslininkai V. Raulinaitis, P. Vilutis, M. Romeris, tačiau praktikoje ši teisės šaka buvo nekodifikuota, persipynusi su kitų teisės šakų normomis, perėmusi kitų šalių nuostatas. Lietuvos administracinė teisė buvo perimta ir susijusi su Rusijos imperijos teise⁴⁷.

Kitas svarbus aspektas, turėjęs neigiamos įtakos tarpukario Lietuvos administracinės teisės raidai buvo tas, jog tuo laikotarpiu nebuvo įkurtas Lietuvos administracinis teismas. Kaip rodo kitų šalių patirtis, administraciniai teismai vaidino didžiulį vaidmenį formuojant administracinės teisės reguliavimo, kontrolės kryptis. Tokio teismo nebuvimas stabdė šios teisės šakos formavimąsi Lietuvoje.

Socializmo laikotarpiu administracinė teisė buvo traktuojama tik kaip valstybinio valdymo teisė, o šios teisės šakos reguliavimo dalykas apėmė valstybinio aparato organizavimą ir santykius, susiklostančius valdant ekonomiką, finansus, liaudies švietimą ir kitus. Tuo laikotarpiu administracinėje teisėje buvo akcentuojamas valdymo aspektas. K. Lapinskas išskyrė tris esminius

⁴⁶ Thompson K.; Jones B. Administrative Law in the United Kingdom. *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis.*/ed. J.G.H. Seerden. Antwerpen: Intersentia, 2007, p. 221.

⁴⁷ Vilutis P., p. 62.

tarybinės administracinės teisės reguliavimo dalyko elementus. Tai visuomeniniai santykiai, atsirandantys valstybinio valdymo organams įgyvendinant valstybinį valdymą, visuomeniniai santykiai, susidarantys valstybės organams vykdant vidinį valdymą, ir visuomeniniai santykiai, susidarantys visuomeninėms organizacijoms vykdant valstybės joms perduotas viešas valdymo funkcijas⁴⁸.

1991 m. atkūrus nepriklausomybę Lietuvoje ir suskirsčius valstybės valdžią į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę, iš naujo pradėta kurti valstybės valdymo, vietos savivaldos sistemos, organizuojamas šalies politinės, ekonominės, socialinės srities administravimas, kuriamas valstybės tarnybos institutas, steigiami administraciniai teismai. Taip susiklostė „valstybės valdžių ir jų tarpusavio sąveikos, savivaldybių institucijų viešosios veiklos ir jų administracinės priežiūros, administracinės justicijos įgyvendinimo ir kiti šalies administracinei teisei reikšmingi santykiai“⁴⁹, kuriuos reikėjo sureguliuoti naujomis administracinės teisės normomis.

Galima teigti, jog Lietuvos administracinės teisės kaita pasižymėjo didžiuliais iššūkiais lyginant su aptartų šalių administracinės teisės raidos tendencijomis. Jei kitose valstybėse ši teisės šaka ėjo pakankamai tolygiu jos reguliavimo dalyko plėtros keliu, tai Lietuvos valstybingumo praradimai, bandymai iš naujo kurti administracinės teisės pamatus ir vėl naikinant tokios kūrybos rezultatus lėmė administracinės teisės fragmentiškumą, problemas, su kuriomis iki šiol susiduriama. Šiuolaikinės Lietuvos administracinės teisės pobūdis ir specifika bus aptariami antrojoje darbo dalyje.

Išanalizavus administracinės teisės raidą Vakarų Europoje ir Lietuvoje, galima daryti išvadą, jog šios teisės šakos susiformavimo priežastys buvo XVIII a. vykę politiniai, ekonominiai, socialiniai pokyčiai, nulėmę naujų visuomeninių teisinių santykių atsiradimą. Apibendrinant administracinės teisės šakos atsiradimo sąlygas, vertėtų grįžti prie išvardintų teisės teorijoje išskiriamų teisės šakos susiformavimo prielaidų.

Visuomeninių santykių vientisumas ir savitumo laipsnis bei socialinė svarba. Susikūrus autonomiškomis, modernioms valstybėms, turinčioms aukščiausią centrinę valdžią ir administraciją, atsirado nauji visuomeniniai santykiai – individų ir valdžios teisiniai santykiai. Lygybės principo įgyvendinimas suponavo šių santykių vientisumą. Feodalinėje visuomenėje individo santykis su valdovu priklausė nuo valdovo turimų galių ar tiesiog jo „geros valios“. Susikūrus vientisai valstybei, visi asmenys turėjo lygias santykių su viešąja valdžia teises. Nauji santykiai buvo socialiai

⁴⁸ Lapinskas K. *Tarybinė administracinė teisė*. Vilnius: Mintis, 1980, p. 6.

⁴⁹ Andruškevičius A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*. 2002, 42: 8.

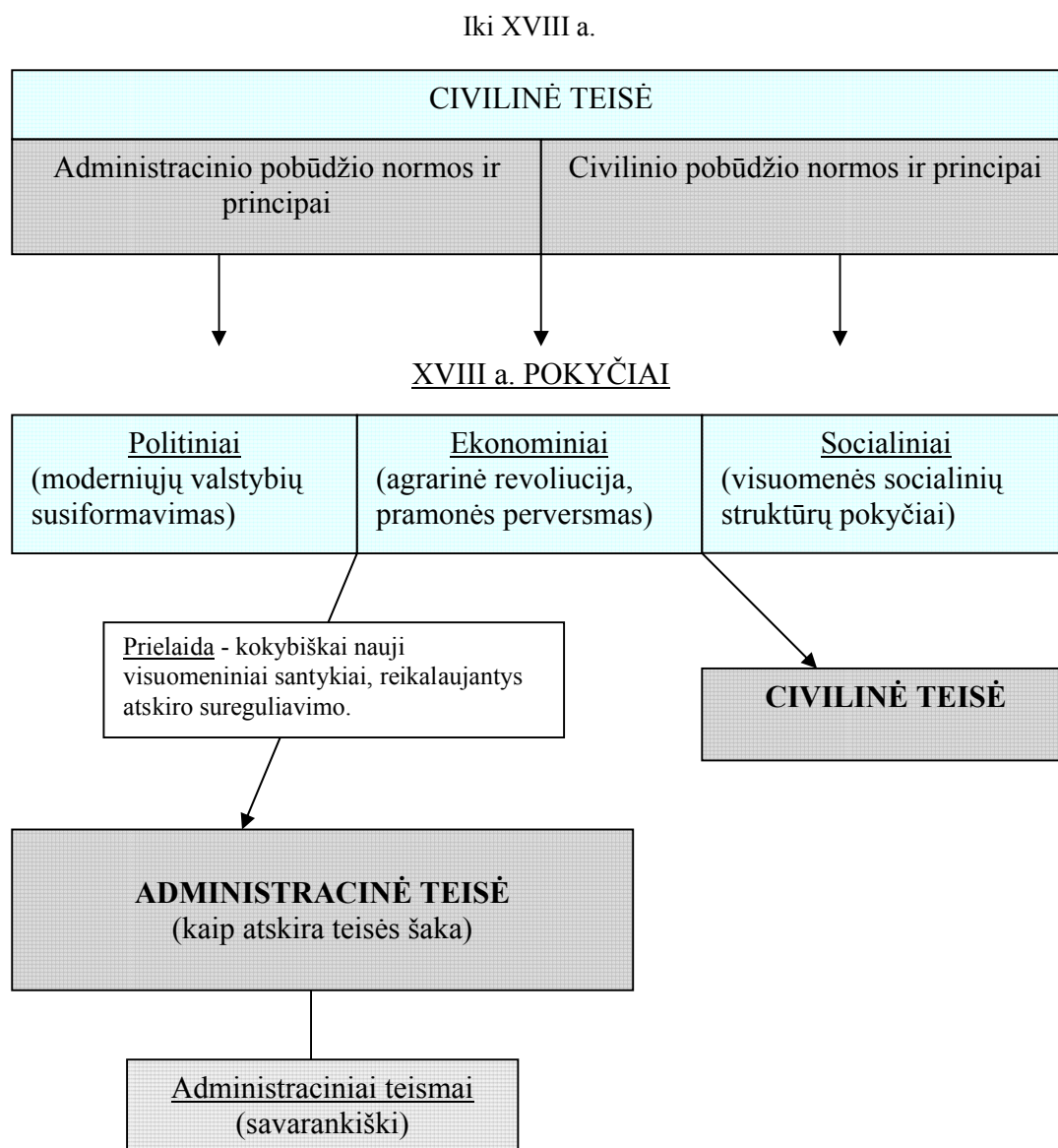
reikšmingi, nes, sparčiai augant ekonomikai, o valstybei aprėpiant daugiau reguliavimo sričių, individams vis dažniau tekdavo susidurti su viešąja administracija, todėl atsirado poreikis reglamentuoti tokius santykius ir plėsti individo – valstybės santykių ribas.

Kokybinis skirtumas nuo kitų teisės šakų normų reguliuojamų santykių. Naujų santykių specifiškumas pasireiškė tuo, kad vienas iš santykio subjektų buvo viešoji valdžia. Be to, šis santykis pasižymėjo pavaldumu, priešingai nei civilinėje teisėje, kur abu subjektai vienas kito atžvilgiu yra lygūs. Anksčiau civilinė teisė dar buvo pajėgi aptarnauti administracinės teisės požymių turinčius visuomeninius santykius. Tačiau naujų modernių valstybių prigimtis ir funkcionavimo pagrindas reikalavo atskirti administracinius teisinius santykius nuo civilinių. Todėl administracinė teisė, ilgą laiką buvusi civilinės teisės dalimi, XVIII a. turėjo susiformuoti ir veikti kaip atskira teisės šaka.

Santykių atskiro teisinio sureguliuojimo poreikis ir būtinybė taikyti šiai santykių grupei specialų teisinio reguliavimo metodą. Dėl tokių visuomeninių santykių savitumo ir naujumo kilo poreikis naudoti tam tikrą teisinio reguliavimo metodą. Reikėjo kitu būdu sureguliuoti šiuos visuomeninius santykius, kad būtų užtikrintas jų veiksmingumas. Kadangi santykiai pasižymėjo subjektų pavaldumu, buvo pritaikytas imperatyvus metodas, kurį sudaro draudžiamieji ir pozityviai įpareigojantys paliepimai, t.y. kas nurodyta teisės normose, tą ir reikia daryti. Šis metodas tapo vyraujantis administracinėje teisėje taip dar ryškiau atskiriant šią teisės šaką nuo civilinės, kuri remiasi dispozityviojo metodo taikymu.

Atsirado naujas reikšmingas administracinės teisės požymis - buvo nustatyta administracinės valdžios kontrolė, t. y. Vakarų Europos šalyse buvo sukurta administracinių teismų, kuriuose buvo galima apskusti administracinės valdžios sprendimus ar veiksmus, sistema. Atsiradusių administracinių teismų tikslas buvo piliečių teisių apsauga nuo valstybinės administracijos savivalės. Savarankiškų administracinių teismų įkūrimas iš dalies reiškė visišką administracinės teisės šakos atskyrimą nuo civilinės. Taigi aprašytą procesą galima pavaizduoti schematiškai:

1 schema. Administracinės teisės susiformavimas



Administracinės teisės kaitos procesas vyksta ir toliau. Tai lemia valstybės funkcijų daugėjimas, biurokratinio aparato didėjimas, specialių savo prigimtimi teisės aktų, reguliuojančių vykdomosios valdžios veiklą, gausa ir kitos aplinkybės. Iš esmės šiuolaikinė administracinė teisė tampa viena dinamiškiausių teisės šakų, veikiančių didžiojoje dalyje visuomeninio gyvenimo sričių. Dėl įvairių pokyčių šiuolaikinėje visuomenėje, plečiasi jos reguliavimo dalykas, kinta funkcijos, paskirtis. Prie dabartinės administracinės raidos tendencijų bus grįžtama antrojoje darbo dalyje.

1. 2. Administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos vertinimas viešosios ir privatinės teisės santykio plotmėje

Šiuolaikinėje teisės teorijoje, kaip horizontalusis teisės šakų integracijos ir diferenciacijos variantas, egzistuoja teisės skirstymas į viešąją ir privatinę. Tokį skirstymą sąlygojo modernių valstybių raida, teisės normų spartus gausėjimas ir didėjantis jų sisteminimo poreikis. Viešosios ir privatinės teisės distinkcija suponavo administracinės teisės formavimąsi ir raidą. Remiantis viešosios ir privatinės teisės skirtumais iš dalies galima nustatyti administracinės teisės reguliavimo dalyko ribas. Kaip jau buvo minėta, šiuolaikinė administracinė teisė kilo iš civilinės. Dėl mišraus visuomenių santykių pobūdžio šios teisės šakos buvo sumišusios ir tik dėl XVIII a. susiklosčiusių aplinkybių pradėjo formuotis savarankiška viešosios teisės šaka - administracinė teisė.

1.2.1. Viešosios ir privatinės teisės skyrimo pagrindai ir jų analizė bendrosios teisės teorijos požiūriu

Teorijoje teisės skirstymas į viešąją ir privatinę yra gana paprastas. Viešoji teisė yra skirta tenkinti viešuosius interesus, jai būdingas vienašališkas teisės subjektų valios pasireiškimas, plati nuožiūros sritis, hierarchiniai subjektų santykiai ir atitinkama teisės aktų ir normų subordinacija, privalomųjų imperatyvaus pobūdžio teisės normų vyravimas, norminis orientacinis poveikis, tiesioginis sankcijų taikymas. Tuo tarpu privatinei teisei būdingas dispozityvių normų vyravimas, teisinių santykių dalyvių lygiateisiškumas, laisva valia įgyvendinant savo teises, asmeninė atsakomybė už savo prievoles ir veiksmus, platus sutarčių panaudojimas, garantuota teisinė apsauga, vyraujanti orientacija tenkinti asmeninius privačius, korporacinius interesus⁵⁰.

M. Schroder išskiria tris pagrindinius kriterijus, arba teorijas, kurių pagrindu teisė skiriama į viešąją ir privatinę:

1. Interesų teorija. Ši teorija remiasi principu, jog teisės normos, saugančios viešuosius interesus, sudaro viešosios teisės turinį, o normos, reguliuojančios privačių asmenų interesus, priklauso privatinės teisės sričiai. Vadinasi, viešosios teisės paskirtis yra tenkinti viešuosius poreikius ir ginti viešąjį interesą, o privatinė teisė skirta užtikrinti asmenų privačių interesų apsaugą. Tai seniausia teorija, atėjusi iš Romos laikų (II – III a. po Kristaus), kurios pradininkas Ulpianus. Jis teigė, jog viešąją teisę sudaro tokios teisės normos, „kurios reguliuoja piliečių tarpusavio santykius, atsirandančius remiantis savanoriškais sutartimis. Viešoji teisė reguliuoja socialinių grupių -

⁵⁰ Vansevičius S., p. 161.

patricijų ir plebėjų, vergų ir vergvaldžių tarpusavio santykius, arba santykius, kur vienas iš dalyvių yra valstybė⁵¹.

2. Subordinacijos teorija. Šios teorijos pagrindas – teisės subjektų tarpusavio padėtis teisiniuose santykiuose. Viešoji teisė reguliuoja vertikalius, o privatinė – horizontalius visuomeninius santykius, t. y. vieno teisinio santykio subjekto pavaldumas kitam reiškia viešosios teisės veikimo sritį, o subjektų lygiavertiškumas suponuoja privatinės teisės taikymą. Be to, šią teoriją papildo teisės šaltinių kriterijus - viešosios teisės pagrindiniais šaltiniais yra norminiai administraciniai teisės aktai, o privatinės – sandoriai tarp asmenų. Tokia teisinių santykių subordinacijos/koordinacijos teorija atsirado XX a. ir rėmėsi teiginiu, jog vykdant valdžios funkcijas viešajai administracijai yra suteikiamos ypatingos galios individų atžvilgiu.

3. Dalyko teorija. Pagal šią teoriją viešosios – privatinės teisės diferenciacijos pagrindas yra teisės normos reguliuojamų santykių subjektas. Jei tam tikra elgesio taisyklė reglamentuoja viešąsias funkcijas vykdančių subjektų veiklą tai ši taisyklė priskiriamai viešajai teisei, tuo tarpu privatinei teisei priskirtinos normos, reguliuojančios santykius tarp visų individų⁵².

Supaprastintas šių teorijų apibendrinimas pateikiamas 1 lentelėje:

1 lentelė. Viešosios ir privatinės teisės dichotomija

Teorija	Viešoji teisė	Privatinė teisė
1. Interesų teorija	Saugo viešuosius interesus	Gina privačius interesus
2. Subordinacijos teorija	Vertikalūs visuomeniniai santykiai (subjektų pavaldumas)	Horizontalūs visuomeniniai santykiai (subjektų lygiateisiškumas)
3. Dalyko teorija	Viešųjų subjektų veikla	Visų individų veikla

Administracinė teisė laikoma viešąja teise, nes šios teisės šakos paskirtis – ginti viešuosius interesus, užtikrinti efektyvų vienas kitam pavaldžių teisės subjektų – individų ir valdžios - bendradarbiavimą, nustatyti valdymo institucijų organizaciją ir funkcionavimo pagrindus, remiantis imperatyvaus pobūdžio teisės normų vyravimu. Kaip matome, teoriniame lygmenyje viešosios ir privatinės teisės atskyrimas nesukelia didesnių problemų, tačiau praktikoje situacija daug sudėtingesnė. Kai kurie autoriai netgi neigia tokią viešosios/privatinės teisės distinkciją. Prof. A. Vaišvila teigia, jog „teisinės valstybės sąlygomis tokį teisės šakų skirstymą sunku laikyti esminiu,

⁵¹ Vaišvila A., p. 272.

⁵² Schroder M., p. 97-98.

nes tiek viešoji, tiek privačioji teisė remiasi ta pačia teisės samprata, valstybės institucijos, kaip ir piliečiai, pavaldžios tiems paties įstatymams ir teisės principams, valstybė taip pat atsakinga už padarytą žalą savo piliečiams kaip ir patys piliečiai vienas kitam ir valstybei⁵³.

Visų pirma, kvestionuojamas interesų skirstymas į viešus ir privačius. Kaip teigia D. Žilinskas, viešųjų ir privačiųjų interesų ribos visuomenėje yra labai paslankios. Pavyzdžiui, asmens teisė į gyvybę yra jo privatus interesas, tačiau, valstybei imantis ginti teisę į gyvybę, šis interesas tampa viešu⁵⁴. Arba teisė į laisvę yra individo asmeninis interesas, bet valstybė, prisiimdama pareigą saugoti asmenų laisvę, perkelia šį interesą į viešą erdvę. Interesų skirstymas į viešus ir privačius demokratinėje valstybėje praranda prasmę, nes „viešieji reikalai taip pat yra piliečių reikalai (privatūs), kaip ir visi privatūs, jeigu tik jie įgyja teisių ir pareigų vienovės pavidalą“⁵⁵. Negali egzistuoti atskirų valstybės interesų – jie kartu turi sutapti su piliečių privačiais interesais. Viešų ir privačių interesų priešinimas yra negalimas, kadangi kiekvienas teisinis interesas yra viešas ir bendras. Prof. A. Vaišvila, remdamasis teisės, kaip teisių ir pareigų vienovės, samprata išreiškia interesų privatumo ir bendrumo (viešumo) vienovės idėją. O teisę skirstant į viešąją ir privatinę taikomi pagrindai, pasak profesoriaus, yra išoriniai ir neesminiai teisės šakų požymiai.

Dar daugiau, viešųjų ir privačiųjų interesų priešinimas visuomenės sąmonėje formuoja neigiamus stereotipus. Asmeniniai interesai yra dirbtinai absoliutinami ir priešinami visuomenės ir valstybės interesams. Pernelyg vienareikšmiškai interpretuojant principą, jog valstybė tarnauja žmogui, įsivyrėja požiūris, kad savarankiškai spręsti, kas leistina ar kas draudžiama, turi teisę kiekvienas žmogus. Tačiau valstybė tarnauja visiems piliečiams kartu ir siekia užtikrinti visų ir kiekvieno interesus⁵⁶. Viešieji ir privatūs interesai turi būti integruoti ir valstybiniu mastu užtikrinami tiek kiekvieno asmens, tiek visos visuomenės poreikiai.

Apskritai viešųjų interesų sąvoka teisės moksle ir praktikoje nėra tiksliai apibrėžiama. Administracinės teisės požiūriu jie iš esmės reiškia „žmonių visuomenės siekį turėti ir atitinkamą valstybės pareigą sukurti bei palaikyti normalaus socialinio suderinamumo sąlygas. Šio siekio įgyvendinimas ir yra bendriausias administracinės teisės tikslas bei jos egzistavimo prasmė“⁵⁷.

Subordinacijos teoriją taip pat ne visada galima pritaikyti viešajai, o kartu ir administracinei teisei. Subordinacijos santykiai, kurie yra grindžiami piliečių ir kitų teisės subjektų administraciniu pavaldumu valdžios institucijoms ar pareigūnams, veikiantiems valstybės vardu, šiuolaikinėje

⁵³ Vaišvila A., p. 273.

⁵⁴ Žilinskas D. Ar lipsime į medį iš viršaus? *Justitia*. 2000, 1: 35.

⁵⁵ Vaišvila A. *op. cit.*, p. 273.

⁵⁶ Žilinskas D. *op. cit.*

⁵⁷ Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, p. 47.

demokratinėje valstybėje netenka prasmės. Piliėtis ir valstybės valdžios institucija traktuojami kaip lygūs teisinio santykio dalyviai. To siekiama remiantis Konstitucijoje ir kituose tarptautiniuose dokumentuose įtvirtintais žmogaus teisių apsaugos tikslais. Taigi administracinės teisės normų reguliuojami visuomeniniai santykiai turi būti suvokiami kaip horizontalūs „valdžios - asmens“ ryšiai⁵⁸.

Galiausiai, dalyko teorija pabrėžia viešojo subjekto egzistavimo teisiniame santykyje būtinybę. Tačiau vėlgi, šiuolaikinėje valstybėje vykdomosios valdžios institucijos dalyvavimas teisiniame santykyje ne visada reiškia šio santykio priklausomybę administracinei teisei. Pavyzdžiui, jei dviejų valstybės institucijų ar institucijos ir asmens santykių objektas yra tam tikras turpinis interesas, tai šiuos santykius reglamentuos ne administracinė, o civilinė teisė⁵⁹.

Toks viešosios ir privatinės teisės susilieėjimas yra visos teisinės sistemos ir kartu administracinės teisės nuolatinės kaitos pasekmė. Kai buvo minėta, viešosios ir privatinės teisės atribojimo kriterijai ne visada yra teisingi. Šių teisių susipynimas – administracinės ir, apskritai, teisės plėtos proceso neišvengiama išdava.

1.2.2. Viešosios ir privatinės teisės atribojimo Europos valstybių teisės tradicijose bendroji apžvalga

Kontinentinės teisės sistemos šalyse (Prancūzijoje, Vokietijoje) yra pripažįstamas teisės skirstymas į viešąją ir privatinę. Kaip teigia J. Alder, viešosios ir privatinės teisės distinkcija šiose šalyse yra fundamentali⁶⁰. Prancūzijoje viešosios/privatinės teisės distinkcija yra ypač ryški ir ja remiasi visa prancūzų teisės sistema. Šalis pasižymi ypatinga administracinių teisės normų gausa lyginant su kitomis valstybėmis, todėl netgi artimose privatinei teisei srityse, egzistuoja specialios administracinės taisyklės⁶¹. Tuo tarpu Didžiojoje Britanijoje teisė nėra formaliai skirstoma į viešąją ir privatinę. Visi visuomeninių teisinių santykių dalyviai yra laikomi bendrosios arba teisingumo teisės subjektais. Netgi Karūna (*The Crown*) yra traktuojama kaip privatus asmuo, turintis ypatingų galių ir privilegijų. Tačiau daugėjant valstybinių funkcijų ir reguliavimo sričių, anglų požiūris į autonomiškos viešosios teisės egzistavimą taip pat keičiasi. Nuo 1977 m. pradėjo veikti specialus Aukščiausiojo Teismo skyrius, atliekantis teisminę vyriausybės priežiūrą (kontrolę)⁶². Teisminės

⁵⁸ Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, p. 46.

⁵⁹ Andruškevičius A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*. 2002, 42: 11.

⁶⁰ Alder J., p. 12.

⁶¹ Auby J. B.; Metayer L. C., p. 63.

⁶² Alder J. *op. cit.*, p. 13.

administracinės priežiūros (*judicial review*) instituto įkūrimas bei jo reikšmės didėjimas atspindėjo anglų viešosios teisės atskyrimo nuo bendrosios teisės aspektą.

Analizuodami, kiek viešoji teisė yra atskirta nuo privatinės, A. W. Bradley ir K. D. Ewing pasitelkia teismų vaidmens administracinės teisės srityje kriterijų. Juo remdamiesi autoriai išskiria keturis viešosios ir privatinės teisės atskyrimo lygius:

1. Ryškiausias atskyrimas, kai yra išskiriamos viešosios ir privatinės teisės šakos, atskiriomis normomis ir procedūromis reguliuojančios skirtingus visuomeninius santykius. Egzistuoja visiškai atskirti teismai, sprendžiantys viešosios arba privatinės teisės klausimus.

2. Mažiau išreikštas atskyrimas. Šiuo atveju viešoji ir privatinė teisė veikia vienoje koordinuotoje teismų sistemoje, kurioje teisėjai dalijasi kompetencija, tačiau vadovaujasi skirtingomis taisyklėmis ir procedūromis.

3. Visiškai nežymus atskyrimas, kai viešosios ir privatinės teisės klausimai sprendžiami tame pačiame teisme, tačiau tam tikrais atvejais vadovujamasi skirtingomis taisyklėmis ir procedūromis priklausomai nuo to, ar ginčas susijęs su viešosios valdžios institucija ar viešaisiais interesais.

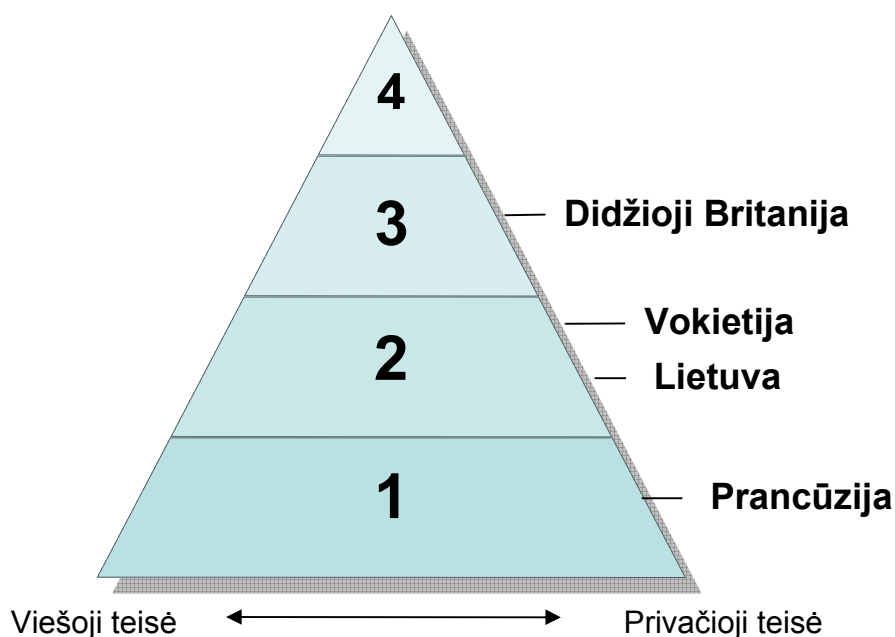
4. Atskyrimo nėra, kai visiškai nekreipiamas dėmesys į ginčo šalis ir/ar dalyką⁶³.

Autoriai remiasi dviem pagrindinėmis teismų funkcijomis: administracine kontrole bei administracine atsakomybe, ir analizuoja, kokių lygiu viešoji teisė yra skiriama nuo privatinės Prancūzijoje, Vokietijoje bei Anglijoje. Pasak autorių, Prancūzija turi būti priskiriama pirmajam lygmeniui, nes šalyje ir administracinę kontrolę, ir administracinės atsakomybės klausimus sprendžia atskiri teismai. Vokietija yra antrojo lygmens pavyzdys, kai administracinę kontrolę priskiriama administraciniams teismams, o administracinė atsakomybė patenka į bendrųjų teismų veiklos sritį. Didžioji Britanija priskirtina trečiajam viešosios/privatinės teisės atskyrimo lygmeniui. Šalyje vyriausybės atsakomybės klausimus sprendžia bendrieji teismai, o administracinę kontrolę vykdo specialus Aukščiausiojo teismo skyrius, gavęs Administracinio teismo pavadinimą⁶⁴. Šią analizę galima būtų pavaizduoti schematiškai.

⁶³ Bradley A. W.; Ewing K. D., p. 644.

⁶⁴ *Ibid.*

2 schema. Viešosios ir privatinės teisės atskyrimo lygiai



Taigi galime matyti, jog ryškiausiai viešoji ir privatinė teisė atskiriamos Prancūzijoje, ne taip ryškiai Vokietijoje, o Didžiojoje Britanijoje viešosios/privatinės teisės distinkcija gana nežymi. Pagal šį kriterijų Lietuvą galima priskirti antrajam lygiui, nes, pagal LR Teismų įstatymo 12 straipsnio 2 dalį, Lietuvos Respublikos vientisą teismų sistemą sudaro bendrosios kompetencijos ir specializuoti (administraciniai) teismai. Lietuvoje veikia vientisa koordinuota teismų sistema, kurią sudaro ir bendrieji, ir administraciniai teismai, o teisėjai dalijasi kompetencija (atskiri administracinių ir bendrųjų teismų teisėjai) bei veikia, remdamiesi skirtingais įstatymais.

Analizuojant administracinės teisės, kaip viešosios teisės šakos, prigimtį, esminė išvada būtų ta, jog negalima išskirti administracinės teisės, kaip savarankiškos viešosios teisės šakos. Nors kai kuriose šalyse, pavyzdžiui, Prancūzijoje, šis skirstymas yra gana ryškus, vis dėlto jis atsiskleidžia tik nagrinėjant šalių teismų sistemas ir kompetencijų atskyrimą. Turinio požiūriu, viešoji teisė yra glaudžiai susijusi su private, todėl ir administracinė teisė negali būti atsiejama nuo kitų teisės šakų. Šiuolaikinėse teisinėse sistemose ne visada galima besąlygiškai remtis tokiais kriterijais kaip viešųjų interesų apsauga, subordinaciniai santykiai. Nors teorinis ar techninis viešosios ir privatinės teisės atskyrimas yra galimas, praktikoje tiksliau būtų kalbėti apie viešųjų ir privačiųjų interesų pusiausvyros palaikymo svarbą remiantis visa teisės sistema.

1.3. Esminių administracinės teisės reguliavimo dalyko ypatumų analizė

Teisės šaka - plačiausios apimties teisės normų grupė, apimanti teisės institutus, teisės požakius ir reguliuojanti vienos rūšies visuomeninius santykius jai būdingu metodu. Kitaip tariant, tai visuma teisės normų, reguliuojančių kokybiškai vieningus, visuomenėje susidarančius santykius. Teisės šaka yra viršutinė (baigiamoji) teisės normų sisteminimo, apibendrinimo subordinacijos pagrindu riba (greta teisės institutų ir požakių).

Teisės šakos susiformuoja dėl teisinio reguliavimo diferenciacijos ir integracijos remiantis teisinio reguliavimo objektu (tai tam tikros socialinių santykių grupės, turinčios tik joms būdingų požymių, todėl reikalaujančios autonomiškų, izoliuotų teisės normų kūrimo bei taikymo) ir metodu (parodo, koku būdu konkreti teisės norma daro poveikį visuomeniniams santykiams). Taigi administracinės teisės šakos susiformavimo pagrindas yra tam tikras šios teisės šakos reguliuojamų santykių objektas ir metodas. Šių kategorijų pagrindu galima išskirti administracinės teisės šakos bruožus ir reguliavimo sritis bei apibrėžti, kas yra administracinė teisė. Tačiau tai padaryti yra gana sudėtinga.

„Nėra universaliai priimto apibrėžimo, ką turėtume vadinti administracine teise“⁶⁵, - teigia P. Cane. Ši teisės šaka pasižymi reguliavimo metodo bei reguliavimo objekto, t. y. žmonių socialinių santykių, susiklostančių įgyvendinant valdžios funkcijas, kompleksiskumu ir įvairiapusiškumu. Administracinės teisės reguliavimo objektas (dalykas) yra sudėtingas reiškinys. Todėl ieškoma tam tikrų kriterijų, leidžiančių atskirti administracinius teisinius santykius nuo kitų teisės šakų normomis reguliuojamų santykių. Įvairūs autoriai bando nustatyti specifinius požymius, kurie padėtų išskirti administracinę teisę tarp kitų teisės šakų.

Teoriškai administracinės teisės reguliavimo objektas – administraciniai teisiniai santykiai - yra žmonių socialiniai santykiai, susidarantys valstybės vykdomosios valdžios įgyvendinimo procese; tai visuomeniniai valdymo santykiai, kurie atsiranda, pasikeičia ir pasibaigia valstybės valdymo srityje viešojo administravimo subjektams realizuojant vykdomąją veiklą, skirtą įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti. Administracinės teisės reguliavimo dalyką galima charakterizuoti apibrėžiant jo požymius ir detalizuojant sudėtį, t. y. išskiriant tam tikras administracinės teisės reguliavimo sritis (reguliuojamų santykių grupes).

⁶⁵ Cane P. *Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 10.

1.3.1. Administracinės teisės reguliavimo dalyko bendrieji požymiai

Doc. dr. A. Andruškevičius išskiria tam tikrus administracinės teisės reguliuojamų santykių požymius, padedančius apibrėžti administracinės teisės reguliavimo dalyką:

- Vykdomosios institucijos dalyvavimas teisiniame santykiyje. Daugeliu atveju, administracinė teisė reguliuoja santykius, kurių viena šalis yra valstybės vykdomosios valdžios ar kokia kita valstybės vykdomoji institucija, ir šie santykiai gali būti labai įvairūs. Taip pat susiklosto ir tokie santykiai, kai abi šalys yra viešojo administravimo funkcijas vykdančios institucijos. Tačiau tokios institucijos dalyvavimas teisiniame santykiyje ne visada reiškia šio santykio priklausomybę administracinei teisei (pavyzdžiui, dviejų ministerijų turto pirkimo-pardavimo sutartis bus turtiniai, ne administraciniai santykiai, nepaisant šių santykių dalyvių „administracinės prigimties“). Be to, administraciniai savo prigimtimi yra ir tie santykiai, kurie susiklosto atliekant valstybės institucijų, įmonių, įstaigų vidaus valdymą/administravimą. Taigi, administracinių teisinių santykių prigimtį sąlygoja jo dalyviams suteiktų įgalinimų pobūdis: tai viešojo valdymo ir vidaus administravimo įgalinimai.

- Šalių organizacinis ar administracinis tarpusavio pavaldumas. Organizacinis pavaldumas egzistuoja tam tikros sistemos viduje, o sistemos lygmuo gali būti įvairus (Vyriausybės sistema, ministerijos sistema, įvairių įstaigų, institucijų sistemos). Tuo tarpu administraciniam teisinio santykio šalių pavaldumui būdinga tai, kad čia organizacinio ryšio tarp šalių nėra. Vadinasi, įprastomis aplinkybėmis asmuo iš esmės yra tik potencialus administracinio teisinio santykio subjektas, o juo tampa tik tada, kai atsiranda įstatyme numatytos aplinkybės – juridiniai faktai (pavyzdžiui, administracinė nuobauda skiriama padarius Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodekse (toliau LR ATPK) numatytą teisės pažeidimą). Tačiau pavaldumo požymis taip pat nėra absoliutus: administracinis santykis gali atsirasti tarp dviejų ar daugiau lygiaverčių teisiniu statusu viešojo valdymo subjektų. Be to, dažnai nebūna nei organizacinio, nei administracinio viešojo valdymo institucijos ir asmens pavaldumo.

- Viešas santykio dalyvių veiklos pobūdis. Nors asmuo nei organizacine prasme, nei kaip pilietis nėra pavaldus institucijai, kuri gali nebūti viešojo administravimo subjektu, tačiau tokie santykiai bus administraciniai jei institucija vykdo viešojo pobūdžio funkcijas.

- Tiesioginis administracinis poveikis vienai iš šalių. Viešojo valdymo veikla apima ne tik viešojo administravimo, bet ir tiesioginio administracinio poveikio (administracinio kišimosi) veiksmus (kardomųjų priemonių naudojimas, administracinių nuobaudų skyrimas, kontrolės ir

priežiūros veiksmai). Administracinis poveikis gali būti ne tik represinis, pavyzdžiui, policijos pareigūno atliekamas kelių eismo reguliavimas taip pat yra viešojo valdymo išraiška⁶⁶.

Vėliau autorius papildo šį sąrašą dar vienu požymiu, priskirtinu procesinei administracinės teisės daliai:

- Nesutarimai (abejonės, ginčai) dėl viešosios administracinės veiklos teisėtumo⁶⁷.

Išvardintas administracinių teisinių santykių požymių sąrašas nėra baigtinis. Be to, galimi įvairūs jų deriniai. Nors, daugeliu atvejų, norint nustatyti visuomeninio santykio teisinę prigimtį, pakanka bent vieno iš nurodytų požymių, tačiau svarbu pažymėti, jog formalus tokio požymio buvimas ne visada lemia santykio administracinę prigimtį (valstybės vykdomosios valdžios sferoje gali atsirasti konstitucinių, turtinių bei kitokių santykių).

Anglų autoriai P. Leyland ir T. Woods išskiria tam tikras administracinės teisės funkcijas ir charakteristikas. Pasak jų, administracinė teisė:

- Atlieka kontrolės funkciją (negatyviaja prasme) dėl neteisėtų vyriausybės/administracijos veiksmų ar piktnaudžiavimo.
- Dėl vadovavimo funkcijos įgalina viešuosius subjektus atlikti jų įstatymines funkcijas bei naudotis administracinės diskrecijos galiomis neperžengiant įstatymų ribų.
- Formuoja pozityvius principus, lengvinančius efektyvią administracinę praktiką (pavyzdžiui, užtikrina prigimtinio teisingumo ar sąžiningumo taisyklių laikymąsi).
- Veikia tam, kad garantuotų atsakomybę ir skaidrumą bei individų ir partijų dalyvavimą valdymo procese.
- Nustato piliečių teisių gynimo būdus kilus ginčams dėl viešųjų subjektų veiksmų⁶⁸.

1.3.2. Administracinės teisės reguliavimo dalyko apimties (sričių) problema

Detalizuojant administracinės teisės šakos reguliavimo objektą yra skiriamos tam tikros šios teisės šakos reguliuojamos visuomeninių santykių sritys. Doc. dr. A. Andruškevičius mini tokias visuomeninių santykių grupes, priskirtinas administracinės teisės reguliavimo sričiai:

- Viešojo valdymo struktūrų formavimo, kontrolės ir valstybės tarnybos santykiai.
- Vykdomosios valdžios funkcijų įgyvendinimas.
- Administracinis reagavimas ir asmenų teisių gynimas viešojo valdymo srityje⁶⁹.

⁶⁶ Andruškevičius A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*, p. 10-14.

⁶⁷ Andruškevičius A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas. 2008, p. 37.

⁶⁸ Leyland P.; Woods T., p. 2.

Vėlesniuose darbuose autorius administracinės teisės reguliavimo objektą papildo dar dviem elementais:

- Viešosios administracijos veiklos išorinė kontrolė.
- Administracinių ginčų ir administracinės justicijos santykiai⁷⁰.

Vokiečių autoriai administracinės teisės reguliavimo dalyką apibrėžia gana plačiai ir išskiria dvi stambias šios teisės šakos reguliuojamų santykių grupes:

- Santykiai tarp valdymo institucijų ir piliečių, jų susivienijimų, kolektyvinių viešosios teisės subjektų.
- Vidiniai valdymo santykiai (valdymo veiklos organizavimas, personalo tvarkymas ir pan.)⁷¹.

Anglų autoriai A. W. Bradley ir K. D. Ewing išskiria tris pagrindines sritis, priklausančias administracinės teisės veikimo sferai:

- Įgalina valdžios institucijas atlikti joms priskirtas funkcijas.
- Nustato valdžios institucijų tarpusavio santykius.
- Reglamentuoja valdžios institucijų ir individų ar kitų privačių subjektų visuomeninius santykius⁷².

Apibendrinat administracinės teisės šakos požymius ir reguliavimo sritis galima prieiti prie išvados, jog nors administracinė teisė pasižymi bruožų gausa, tačiau šie požymiai yra gana reliatyvus. Be to, administracinė teisė reguliuoja labai įvairaus pobūdžio visuomeninius santykius, todėl sudėtinga išskirti visuotines šios teisės šakos charakteristikas. Aliuzija į universalų administracinės teisės apibrėžimą galėtų būti Oxford Dictionary of Law pateikiama sąvoka:

Administracinė teisė – tai viešosios teisės šaka, reguliuojanti viešosios valdžios galių ir pareigų įgyvendinimą, ypatingą dėmesį skiriant viešųjų galių kontrolei per teisminės priežiūros institutą ir neteisminius mechanizmus, tokius kaip individų ir bendra ministerijų atsakomybė, Parlamento ombudsmeno, vietos valdžios komisijų ir kitų institucijų veiklai. Vėlgi pažymima, jog nėra universalios administracinės teisės veikimo srities demarkacijos, tačiau paprastai ši teisės šaka apima centrinės ir vietinės valdžios galių įgyvendinimą, planavimą, aprūpinimą būstu, socialinę apsaugą, švietimą, imigraciją, taip specialios jurisdikcijos teismus bei informacijos teikimą⁷³.

⁶⁹ Andruškevičius A. Administracinės teisės reguliavimo dalyko sudėtis. *Teisė*. 2002, 43: 26.

⁷⁰ Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, p. 35.

⁷¹ Andruškevičius A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*, p. 9.

⁷² Bradley A. W.; Ewing K. D., p. 632.

⁷³ *A Dictionary of Law*. Oxford Reference Online [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-10-12].

<<http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t49.e101>>.

Abstrakčiausia prasme, „administracinė teisė apima institucijas, vykdomosios valdžios galias ir jų kontrolę, įtvirtintą įstatymuose“⁷⁴.

Komparatyviniu lygmeniu išanalizavus administracinės teisės šakos požymius ir reguliavimo sritis prieinama prie dar vienos išvados, jog išskiriami administracinės teisės bruožai priklauso nuo šalies administracinės teisės specifikos. Pavyzdžiui, Vokietijoje administracinės teisės reguliavimo dalykas pateikiamas gana plačiai. Šalyje administracinės teisės samprata atskleidžiama per šios teisės šakos sąveiką su konstitucine ir civiline teise bei viešųjų ir privačiųjų interesų suartėjimo aspektus. Anglijos administracinės teisės samprata dėl šalyje vyraujančios viešosios ir privatinės teisės susilieimo iškelia administracinės kontrolės (*judicial review*) funkciją, taip išreiškdamą esminę anglų administracinės teisės paskirtį – užtikrinti valdžios institutų veiklos teisėtumą ir skaidrumą.

Kalbant apie Lietuvos administracinės teisės charakteristiką, pastebima tendencija gana detalai analizuoti administracinės teisės bruožus ir veikimo sritis, taip pat pabrėžiant administracinės teisės ir kitų teisės šakų sąveikos svarbą, nes tik šiuo požiūriu atsiskleidžia tikroji administracinės teisės paskirtis. Apskritai Doc. dr. A. Andruškevičius iškelia du pagrindinius administracinės teisės reguliuojamų santykių probleminius klausimus: ar iš viso įmanoma tiksliai apibrėžti administracinės teisės reguliavimo dalyko ribas ir kokie kriterijai leistų atskirti administracinius santykius nuo kitų teisės šakų reguliuojamų santykių⁷⁵.

1.3.3. Administracinės teisės reguliavimo dalyko neapibrėžtumą lemiantys veiksniai

Administracinės teisės, kaip jokios kitos teisės šakos, reguliavimo dalykas apibūdina sudėtingą teisinį reiškinį. Iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, kad administracinės teisės reguliavimo dalykas galėtų būti suvokiamas kaip gana apibrėžtas ir savarankiškas – tai valstybės vykdomosios valdžios įgyvendinimo santykiai. Tačiau toks požiūris į administracinę teisę būtų paviršutiniškas. Analizuojant administracinės teisės prigimtį, šios teisės šakos skyrimo metodologinius pagrindus, požymius bei reguliavimo sritis matyti, jog sunku arba iš viso neįmanoma nustatyti konkrečių šios teisės šakos veikimo ribų. Taigi, apibendrinant pirmąją darbo dalį, bus išskiriamos administracinės teisės specifiškumo priežastys.

Pirmiausia galima pradėti nuo aptarto viešosios/privatinės teisės distinkcijos klausimo. Administracinė teisė, būdama viešosios teisės šaka, yra glaudžiai susijusi su kitomis teisės šakomis. Dėl viešųjų ir privačiųjų interesų glaudaus tarpusavio ryšio šiuolaikinėse valstybėse viešoji ir

⁷⁴ Orucu E., Nelken D. *Comparative Law. A Handbook*. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing. 2007, p. 287.

⁷⁵ Andruškevičius A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*, p. 8.

privatinė teisė yra susiliejusios. Be to, įgyvendinant žmogaus teisių idėjas, į valdžios ir individo ryšius žiūrima kaip į horizontalius teisinius santykius. Apskritai teisės skirstymas į viešą ir privatinę praranda prasmę. Nors teoriškai administracinė teisė laikoma viešosios teisės šaka, praktikoje jos, kaip viešosios teisės šakos, ribų nebelieka; jas nustatyti galima tik kitų teisės šakų kontekste.

Antra, su viešuoju valdymu vienaip ar kitaip susiję daugybė teisės subjektų - valstybės institucijos, vietos savivaldos subjektai, kontrolės funkcijas vykdančios įstaigos, įvairios valstybinės ir nevalstybinės įstaigos ir įmonės. Nei viena kita teisės šaka nepasižymi tokia subjektų gausa, kuri sąlygoja įvairių kompleksinių teisinių tarpusavio ryšių egzistavimu. Be to, skiriasi ir šių subjektų teisinė padėtis. Tam tikrais atvejais jie yra lygiaverčiai (pavyzdžiui, dviejų ministerijų tarpusavio santykiai), kitomis aplinkybėmis vienas administracinių teisinių santykių subjektas gali turėti specialių teisių kito subjekto atžvilgiu (policijos pareigūnui įgyvendinant tam tikras kardomasias priemones asmens atžvilgiu). Dėl šios priežasties viešasis valdymas yra grindžiamas ne tik administracinės, bet ir kitų teisės šakų normomis.

Trečia priežastis, turinti įtakos administracinės teisės specifikai, yra valdymo veiklos įvairiapusiškumas. Administracinės teisės reguliavimo dalyko branduolys - valstybės vykdomosios valdžios įgyvendinimo santykiai, sudarantys didžiąją viešojo valdymo dalį. Vykdomoji valdžia suprantama gana plačiai. Tai viešojo valdymo veikla ir tiesioginio administracinio poveikio taikymas⁷⁶. Tačiau šis branduolys turi eilę „palydovų“. Prie jų galima priskirti įstatymų leidžiamąją valdžią bei valstybės vadovą, su viešuoju valdymu yra susijusios ir teisėkūros, ir teisėsaugos institucijos, kurios prisideda formuojant vykdomąją valdžią bei sprendžia joje kylančius konfliktus⁷⁷, taip pat ikiteisminės ginčų nagrinėjimo institucijos. Be to, į administracinės teisės reguliavimo sritį patenka ir šių institucijų vidaus administravimo santykiai. Toks visų trijų valstybės valdžių dalyvavimas įgyvendinant viešąjį valdymą verčia į administracinės teisės reguliavimo dalyką žvelgti ne tik per konstitucinės, bet ir kitų teisės šakų prizmę.

Iš esmės administraciniai teisiniai santykiai pasižymi dideliu kompleksiskumu. Galimi labai įvairūs šių visuomeninių teisinių santykių klasifikavimo pagrindai (pagal šių santykių subjektus, pobūdį ir turinį, pagal valdymo veiklos įgyvendinimo stadijas, administracinės veiklos kryptis, apimtį ir t.t.)⁷⁸. Tai dar kartą patvirtina, jog administracinė teisė apima labai įvairius pagal savo paskirtį, pobūdį ir turinį visuomeninius teisinius santykius.

⁷⁶ Andruškevičius A. Administracinės teisės reguliavimo dalyko sudėtis. *Teisė*, p. 25.

⁷⁷ Andruškevičius A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai. *Teisė*. 2001, 40: 7-15.

⁷⁸ Bakaveckas A., et al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*, p. 63-64.

Ketvirta, administracinės teisės reguliuojamiems santykiams būdingi tam tikri požymiai, kurių sąrašas nėra baigtinis. Tačiau formalus kurio nors požymio buvimas ne visada lemia tokio santykio administracinę prigimtį. Administracinės teisės normomis reguliuojama daug tokių santykių, kurie nepasižymi tipiniais viešojo valdymo elementais (valdymo aktais, pavaldumu ir kt.).

Ne mažiau reikšmės turinti priežastis yra specialus administracinės teisės principas – administracinė diskrecija. Terminas „*diskrecija*“ (lot. *discretio*, pranc. *discretion*) Tarptautinių žodžių žodyne apibūdinamas kaip „veiksmų laisvė“, „nuožiūra“. Institucijos arba pareigūno diskrecija – tai teisė spręsti kokį nors klausimą, veikti savo nuožiūra⁷⁹. Galima teigti, jog turėti diskreciją plačiąja prasme reiškia turėti tam tikrą autonomijos sferą, kurioje galima savo nuožiūra priimti sprendimus. Iš vienos pusės, šis principas palengvina institucijoms priskirtų funkcijų įgyvendinimą, kita vertus, „nekontroliuojama ji sudaro sąlygas nukrypti nuo aiškumo ir nuspėjamumo reikalavimų, o tai gali sąlygoti savavališkų ir neteisingų sprendimų priėmimą“⁸⁰. Dėl pastarosios priežasties diskrecija turi remtis tam tikrais principais (kompetencijos laikymosi, objektyvumo ir kt.⁸¹) bei būti nuolat kontroliuojama.

Administracinės teisės apibrėžtumo požiūriu, administracinė diskrecija nutrina tam tikrų viešųjų subjektų veiklos ribas. Ši veiksmų laisvė, kuri remiasi tik tam tikrais diskrecijos principais, dar labiau išplečia administracinės teisės ribas, perkeldama šios teisės šakos veikimą į subjektų valios išraiškos lygmenį.

Galiausiai dar viena svarbi priežastis, lemianti šiuolaikinės administracinės teisės problematiškumą ir skatinanti sparčią administracinės teisės kaitą, yra įvairūs socialiniai pokyčiai. Tai kintančių socialinių teisinių vertybinių orientacijų įtaka visai teisinei sistemai, laisvosios rinkos politinis, ekonominis, vadybinis, socialinis ir psichologinis poveikis administracinei teisei, reguliavimo metodų atranka ir jų suderinto taikymo veiksniai, mokslų integracija, ir administracinės teisės mokslinių tyrimų kryptys. Į juos reikia ir netgi būtina atsižvelgti.

Administracinės teisės mokslo raida taip pat turi įtakos šios teisės šakos identifikavimui. Administracinės teisės mokslas tiria teisinės tvarkos dėsningumus, kurie atsiranda tarp individų valstybinio valdymo santykiuose. Tokių tyrimų tikslas – užtikrinti teisingumą bei realią žmogaus teisių apsaugą administracinėje jurisdikcijoje. Tačiau Lietuvos administracinės teisės mokslas apsiriboja tik konkrečių aspektų aptarimu neanalizuojant panoraminio administracinės teisės vaizdo,

⁷⁹ Urmonas A.; Pranevičienė B. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės. *Jurisprudencija*. 2002, 32: 54.

⁸⁰ Bilak D. *Administracinė justicija Lietuvoje. Vertinimas* [interaktyvus]. Vilnius, 2003, p. 22 [žiūrėta 2009-10-11]. <<http://www.undp.lt/files/administracine%20justicija%20red.pdf>>.

⁸¹ Pagrindiniai administracinės diskrecijos principai nurodomi Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. 80(2) „Dėl administravimo subjektų diskrecinių galių įgyvendinimo“.

naudojami klasikiniai tyrimo metodai, operuojama daugiareikšmėmis sąvokomis ir panašiai⁸². Dėl šių priežasčių didėja amplitudė tarp administracinės teisės teorijos ir praktikos. Dėl sparčios šiuolaikinės administracinės teisės raidos nebespėjama adekvačiai plėtoti administracinės teisės mokslo, todėl šis vaidmuo atiduodamas administraciniams teismams. Tokią situaciją galima pateisinti trumpa šalies šiuolaikinės administracinės teisės istorija, sparčių globalinių pokyčių įtaka, šios teisės šakos kompleksiskumu. Vis dėlto galima pasidžiaugti, jog pastaraisiais metais pastebimas mokslinių tyrinėjimų gausėjimas administracinės teisės erdvėje.

Apibendrinant galima išskirti veiksnius, kurie lemia administracinės teisės specifiškumą ir šios teisės šakos reguliavimo objekto ribų nustatymo problemas:

1. Viešosios ir privatinės teisės distinkcijos ypatumai.
2. Administracinės teisės subjektų gausa ir jų teisinės padėties įvairovė.
3. Administracinių teisinių santykių turinio įvairiapusiškumas.
4. Administracinių teisinių santykių požymių reliatyvumas.
5. Administracinių teisinių santykių subjektų diskrecija.
6. Socialinių pokyčių vaidmuo.
7. Administracinės teisės mokslo raidos tendencijos.

Šių veiksnių išskyrimas ir jų gausa priveda prie išvados, jog dėl administracinės teisės reguliavimo dalyko nuolatinės evoliucijos ir kaitos, administracinė teisė tapo kompleksiška ir tiksliai neapibrėžiama teisės šaka, o administracinės teisės ribas įmanoma nustatyti tik kitų teisės šakų kontekste. Taigi antroje darbo dalyje bus pateikiama Lietuvos administracinės teisės ir kitų teisės šakų santykio analizė šiuolaikinių visuomeninių pokyčių kontekste bei nagrinėjamas šiuolaikinės administracinės teisės pobūdis ir paskirtis, nulemti šios teisės šakos reguliavimo dalyko neišvengiamos kaitos.

⁸² Bakaveckas A., *et al.* *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*, p. 130-152.

2. ADMINISTRACINĖS TEISĖS REGULIAVIMO DALYKO KAITOS IR JO POVEIKIO ŠIUOLAIKINĖS ADMINISTRACINĖS TEISĖS MISIJAI TENDENCIJOS

Dėl nuolatinės administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos, šiuolaikinės administracinės teisės pobūdis ir paskirtis tampa kokybiškai nauji. Tai ypač pastebima Lietuvoje ir kitose posovietinėse valstybėse. XX a. globalūs pokyčiai pakeitė administracinės teisės raidą iš esmės, todėl „nūdienos didžiuliai pokyčiai mūsų visuomenėje ir valstybėje lemia visiškai naują administracinių teisės ir proceso vaidmenį ir verčia naujai – netradiciškai reguliuoti bei aiškinti socialinio valstybinio valdymo procesus“⁸³. Esminiai veiksniai, lemiantys tokią administracinės teisės kaitą, yra Lietuvoje vykstantys politiniai, ekonominiai bei socialiniai pokyčiai, šalies integracijos į Europos Sąjungą įtaka, iš esmės nauja, dinamiška ir kintanti aplinka.

Šie veiksniai sąlygoja fundamentalius administracinės teisės kategorijų pokyčius ir reikalauja visiškai naujo požiūrio į šią teisės šaką. Administracinės teisės normos nuolat vystosi ir dažnai veikia kompleksiskai sąveikaudamos su kitų teisės šakų normomis. Dėl tokios sąveikos formuojasi nauji teisės institutai, pošakiai ir netgi atskiros teisės šakos. Tik per administracinės teisės ir kitų teisės šakų ryšį gali būti užtikrinamas šiuolaikinės administracinės teisės efektyvus veikimas.

Visi šie pokyčiai suponuoja ne tik administracinės teisės apibrėžimo, reguliuojamų santykių turinio, visos administracinės teisės sistemos kaitą, bet, apskritai, administracinės teisės šakos paskirties ir misijos sampratos pokyčius. Kyla šiuolaikinės administracinės teisės vaidmens ir vietos teisinėje sistemoje fundamentalūs klausimai.

Atsižvelgiant į aptartus aspektus, antroje darbo dalyje analizuojami šiuolaikiniai pokyčiai, lemiantys kintančias administracinės teisės raidos tendencijas, dėl jų besikeičiantis administracinių teisinių santykių turinys, t. y. administracinės ir kitų teisės šakų santykis ir, galiausiai, nagrinėjamas klausimas, kokia yra šiuolaikinė administracinė teisė globalinių pokyčių ir kitų teisės šakų kontekste. Šioje darbo dalyje analizuojamas Lietuvos atvejis, atkreipiant dėmesį į tai, jog įvairūs pokyčiai, dėl kurių kinta administracinės teisės pobūdis, būdingi daugeliui Europos valstybių.

⁸³ Bakaveckas A., *et al.* *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*, p. 16.

2.1. Socialinių pokyčių įtaka šiuolaikinės administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitai

Įvairūs visuomenėje vykstantys pokyčiai yra administracinės teisės varomoji jėga. Pirmojoje darbo dalyje analizuoti pokyčiai lėmė administracinės teisės, kaip savarankiškos teisės šakos, susiformavimą. Šiuo metu vykstantys politiniai, socialiniai ir kiti pokyčiai toliau keičia administracinės teisės veidą. Dėl naujų visuomenės ir valstybės sąlygų bei poreikių „radikaliai keičiasi valstybinio valdymo funkcijos, būdai bei administracinės teisinės jų įgyvendinimo priemonės, ypač dėl privatinės teisės plėtotės, socialinių, ūkio, ekonomikos apskritai ir kitų pokyčių šalyje“⁸⁴.

Pasak prof. A. Urmono, galima išskirti administracinės teisės kaitą lemiančių veiksnių, klasifikuojant juos sisteminiu požiūriu, grupes. Tai politinių, socialinių, ekonominių, socialinių – psichologinių, teisinių ir kitų integralių veiksnių reikšmingesnės grupės⁸⁵. Remiantis šio autoriaus pateikiama klasifikacija, aptariama kiekviena grupė ir jos įtaka šiuolaikinės administracinės teisės kaitai.

Politinių pokyčių grupė. Socialistinės sistemos žlugimas 1989-1990 m. ir naujų konstitucijų, įtvirtinusių pagrindines žmogaus teises, kūrimas sudarė esminių politinių pokyčių pagrindą. Šie procesai sąlygojo naujos administracinės teisės ir administracinių institucijų kūrimo poreikį. Buvo siekiama „grįžti į Europą“, t. y. remiantis Europos šalių patirtimi kurti tokią administracinę teisę, kuri užtikrintų pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimą. Dr. A. Kargaudienės teigimu, vienas iš esminių tokios naujos sistemos pokyčių yra administracinės teisės sistemos veiksmingumo kriterijų vertinimo raida, kuri yra susijusi su asmens ir valdžios institucijų santykio pobūdžiu. Tradicinis administracinės teisės požymis – individo pavaldumas valdžios institucijoms, būdingas socialistiniam laikotarpiui, įgauna naują aspektą – jis tampa asmens teisių įgyvendinimo priemone, o asmens – valdžios santykius imama vertinti ne kaip vertikalius, o kaip horizontalius teisinius santykius. Dėl to kinta administracinės teisės tikslai bei jos veiksmingumo vertinimo kriterijai. Vadinasi, šiuolaikinė administracinė teisė vertinama kaip veiksminga tada, kai užtikrinama visų asmenų interesų apsauga, gerovė, dalyvavimas ir pan. Šiuolaikinėje modernioje valstybėje, kaip teigia autorė, „veiksmingumui įvertinti nepakanka nustatyti, kiek atskiras administracinis aktas yra teisėtas vertinant jį atitikties įstatymui (įstatymo raidei) prasme“⁸⁶. Be to,

⁸⁴ Bakaveckas A., et al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*, p. 17.

⁸⁵ Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*. 2006, 83: 43.

⁸⁶ Kargaudienė A. Administracinės teisės pokyčiai šiuolaikinėje demokratinėje visuomenėje. *Jurisprudencija*. 2005, 70(62): 34.

Dr. A. Kargaudienė pabrėžia naujų asmens ir valstybės tarpusavio santykio pagrindus visuomenėje nustatančių principų, tokių kaip teisės apskūsti priimtą sprendimą nepriklausomam teismui, teisės į greitą procesą ir t.t., įgyvendinimo svarbą.

Kitas esminis politinis veiksnys, turintis didžiulės įtakos administracinės teisės raidos tendencijoms, yra Lietuvos integracija į Europos Sąjungą ir dėl to susiformavusios Lietuvos ir Europos Sąjungos teisės (toliau ES teisė) aktų santykio bei tokių aktų suderinamumo problemos. Tik formaliai perimant europinius standartus atitinkančius teisės aktus vengiama spręsti tokių aktų suderinamumo su nacionaliniais teisės aktais problemas. Šiam santykiui būdinga tai, kad „ES teisės tiesioginio veikimo ir taikymo principai įpareigoja nacionaliniuose teismuose taikyti visus aiškius, tikslius ir besąlyginius Europos Sąjungos teisės aktus. Be to, ES teisės taikymo viršenybės principas nustato pareigą nacionaliniams teismams netaikyti Europos Sąjungos teisei prieštaraujančios vidaus teisės“⁸⁷. Tokia situacija ne tik papildo administracinės teisės šaltinių sąrašą, kelia skirtingos prigimties teisės aktų suderinamumo problemas, bet, apskritai, formuoja naujo pobūdžio administracinės teisės viziją, kurios pagrindinis tikslas – užtikrinti žmogaus teisių įgyvendinimą.

Dėl aptartų politinių pokyčių administracinės teisės reguliavimo dalyko raidai esminę įtaką padarė perėjimas nuo šios teisės šakos represinės funkcijos prie reguliacinės. Administracinės teisės tikslu tampa ne valdžios galios įgyvendinimas individo atžvilgiu, o siekis taip sureguliuoti visuomeninį gyvenimą, kad būtų užtikrinamos žmogaus teisės ir laisvės.

Ekonominiai veiksniai yra glaudžiai susiję su politiniais, nes, žlugus sovietinės Lietuvos valstybei, planinę ekonomiką pakeitė rinkos ekonominis modelis. Tokiomis sąlygomis administracinės teisės tikslu tampa pusiausvyros tarp laisvai veikiančios ekonomikos, besiremiančios *laissez faire* doktrina, ir konkrečių reikalavimų, verslo kontrolės, asmenų interesų užtikrinimo, nustatymas. Viena vertus, Lietuvai plėtojant laisvosios rinkos principus, valstybė organizuoja ūkinę veiklą per atvirąsias ir konkurencines rinkas, riboja monopolijas, siekia ginti darbuotojų ir vartotojų interesus, rūpintis pensininkais, neįgaliaisiais, saugoti gamtą ir pan. Kita vertus, valstybinio reguliavimo funkcijos, būdai ir priemonės radikaliai keičiasi. Siaurėja valstybinio valdymo įtaka, nes, dėl privatinės teisės plėtotės ir kitų pokyčių, daugelis Lietuvos ekonomikos sričių plėtojasi autonomijos ir savireguliacijos pagrindu⁸⁸.

Ekonominių pokyčių kontekste išryškėja glaudus valstybės ekonominės politikos ir administracinės teisės kaitos ryšys – kintantis šalies ekonomikos pobūdis formuoja adekvačią

⁸⁷ Valančius V. Europos Sąjungos teisės poveikis Lietuvos administracinei justicijai: tendencijų kontūrai. Pirma dalis. *Jurisprudencija*. 2007, 7 (97): 33.

⁸⁸ Bakaveckas A., et al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*, p. 17.

administracinės teisės paskirtį ir veiksmingumo kriterijus. Šiuolaikinės teisinės valstybės kuria naujus visuomeninių santykių teisinio reguliavimo mechanizmo modelius, kuriuose vienas iš esminių tikslų - asmens teisių ir interesų gynyba viešajame sektoriuje, o veiksmingumas priklauso nuo šių interesų užtikrinimo lygio. Apskritai, teisinės valstybės kūrimas keičia visą valdymo santykių reguliavimo pobūdį: „laisviesiems pažengiama nuo beveik neribotos valstybinės valdžios kišimosi į asmenų reikalus prie visiškai naujų jos santykių su žmonėmis, visa pilietine visuomene principų etapo“⁸⁹. Apibendrinant ekonominius pokyčius galima daryti išvadą, jog šiuolaikinės teisinės valstybės sparti raida besiformuojančios rinkos ekonomikos kontekste kelia naujus administracinės teisės uždavinius bei tikslus.

Socialiniai pokyčiai, vykstantys visuomenės politiniame, ekonominiame, kultūriniame gyvenime, reikšmingai veikė ir veikia administracinės teisės kaitos procesus. Vėlgi, klausimas, ar teisė, kaip atskiras veiksnys, yra socialinių pokyčių priežastis ar tik padarinys, yra gana prieštaringas mokslinių diskusijų objektas. Atsiribojant nuo šių teorijų kvestionavimo, darbe vadovaujamosi nuostata, jog šis ryšys yra abipusis - socialiniai pokyčiai vienu metu yra teisės katalizatoriai bei determinantai.

Socialiniai pokyčiai yra suprantami kaip „socialinio objekto būklės pasikeitimas, visuomeninės ekonominės formacijos kaita, esminių visuomenės organizacijų, jos institutų, socialinių struktūrų formų, savybių keitimas ir kitimas, socialinės elgsenos ir pavyzdžių kaita, atnaujinimas, institucinių formų įvairovės pokyčiai ir kt.“⁹⁰. Ekonominės ir politinės sistemos kaita ir kiti socialinių pokyčių veiksniai Lietuvoje implikuoja naujus administracinės teisės veikimo pagrindus ir metodus. Pavyzdžiui, šalyje įtvirtinus demokratinę trinarę valdžių sistemą, kinta šių valdžių formavimo pagrindai. Arba, perėjus prie rinkos ekonomikos santykių, pasikeitė vykdomosios valdžios įgyvendinimo metodai.

Psichologiniai pokyčiai, glaudžiai susiję su socialiniais, taip pat turi nemažos įtakos administracinės teisės kaitai. Vienas tokių psichologinių veiksnių - tai siekis „grįžti į Europą“, kuris, visų pirma, remiasi žmogaus teisių įgyvendinimo sąlyga. Tačiau visuomenėje tokios normos suprantamos paviršutiniškai - kaip tam tikro „gero“ gyvenimo iliuzija, kuri yra formuojama žiniasklaidos, o ne oficialių dokumentų įgyvendinimu⁹¹. Be to, žmonių sąmonėje išlikęs sovietinis mentalitetas, valstybės ir asmens santykių samprata, pagrįsta administravimo subjektų, kaip

⁸⁹ Bakaveckas A., et al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*, p. 20.

⁹⁰ Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*, p. 38.

⁹¹ Kargaudienė A., p. 32.

valstybės instrumentų, veikla, reikalaujant iš individų atlikti tam tikrus veiksmus arba nuo jų susilaikyti.

Kitas svarbus jau pirmoje darbo dalyje aptartas aspektas - asmeninių interesų nepagrįstas sureikšminimas, priešinant juos visos visuomenės ir valstybės interesams. Tokia tendencija daro žalą teisiniam stabilumui šalyje. Ši mintis sutinkama įvairių administracinės teisės mokslininkų darbuose (Doc. dr. D. Žilinskas, Doc. dr. A. Dziegoraitis). Valstybės užduotis – užtikrinti visų piliečių bendrus ir privačiuosius interesus, o toks „itin egocentriškas privačių interesų suvokimas, be abejonės, deformuoja jų pilietinę, vertybinę ir moralinę etinę sampratą, skatina primityvų egoizmą ir savivalę“⁹².

Galima daryti išvadą, jog visuomenėje išlikę psichologiniai veiksniai daro neigiamą poveikį administracinės teisės raidai šalyje. Pilietinis abejingumas, skeptiškas požiūris į asmenų dalyvavimą sprendimų priėmimo, prioriteto teikimas privatiems, o ne bendriesiems interesams - visa tai trukdo administracinei teisei realizuoti savo paskirtį. Todėl šiuolaikinės administracinės teisės vienas iš tikslų yra formuoti kitokį žmonių požiūrį į šios teisės šakos misiją.

Prie teisinių ir kitų integralių veiksnių grupės galima priskirti jau minėtus Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą teisinius pokyčius šalies teisės sistemai, įvairias valstybinės valdžios vykdomas teises reformas ir kitus veiksmus, kurie vienaip ar kitaip veikia administracinės teisės raidą.

Svarbu pabrėžti, jog „šie administracinę teisę formuojantys veiksniai yra glaudžiai susiję su dinamiška ir kintančia aplinka, dėl to sudaro naujos kokybės visumą, kurios dalys netolygiai veikia viena kitą, nulemia tikimybinio formavimosi ypatumus, šalina, neutralizuoja, kompensuoja ar stiprina kiekvieno veiksnio atskirai ir jų visų pokyčius skatinančią integralią įtaką administracinei teisei“⁹³. Išnagrinėjus plačią šiuolaikinių pokyčių, iššaukiančių įvairias teisės transformacijas, amplitudę, kyla klausimas, kokia visų šių pokyčių reikšmė? Prof. A. Urmonas, atsakydamas į šį klausimą teigia, jog tokių pokyčių užduotis, pirma, yra pagerinti administracinės teisės funkcinius gebėjimus prisitaikyti prie kokybiškai naujos aplinkos. Antra, pakeisti administracinės teisės normas kuriančių ir taikančių subjektų elgseną⁹⁴. Visuomeninis gyvenimas nuolat kinta, todėl, kaip teigia

⁹² Bakaveckas A., *et al. Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*, p. 16.

⁹³ Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*, p. 43.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 43-44.

autorius, „turi būti užtikrinta ir administracinės teisės misijos kaita, kad ji neatsiliktu nuo tikrovės ir netaptų formali. Tai – esminis ilgalaikis administracinės teisės strateginis tikslas“⁹⁵.

Taigi dėl naujų valstybės ir visuomenės sąlygų bei poreikių kinta administracinės teisės reguliavimo pagrindai. Buvo minėta, kad, keičiantis visuomeninių santykių pobūdžiui, analogiškai keičiasi teisinės sistemos veikimo mechanizmai ir pagrindai. Dėl politinių, ekonominių ir socialinių pokyčių atsiradusi unikali visuomeninių teisinių santykių grupė XVIII a. suponavo administracinės teisės formavimosi prielaidas. Analogiškai XXI a. vykstantys procesai Lietuvoje keičia administracinės teisės misiją ir tikslus. Kaip ir visoje Europoje, šalyje jau egzistavo įvairūs administraciniai institutai, normos, principai, tačiau žlugus sovietų imperijai, Lietuvoje susiformuoja visiškai naujo pobūdžio visuomeniniai teisiniai administraciniai santykiai, skatinantys esminę administracinės teisės kaitą šalyje.

Įvairūs pokyčiai visuomenėje verčia iš naujo analizuoti Lietuvos administracinės teisės turinį, principus, funkcijas ir sistemą, atsižvelgiant į naujus teisinės sistemos pagrindus bei ES teisės reikalavimus. Pažymėtina, kad šiuolaikinė administracinė teisė, atlikdama savo misiją, negali būti uždara. Nebėra aiškiai apibrėžtų šios teisės šakos reguliavimo objekto ir metodo; jie persipina su kitų teisės šakų normomis reguliuojamais santykiais ir reguliavimo būdais. Toliau darbe analizuojama dabartinės Lietuvos administracinės teisės vieta šiuolaikinėje teisinėje sistemoje per šios teisės šakos ryšį su kitomis teisinės sistemos dalimis.

2.2. Administracinės teisės reguliavimo dalyko santykio su kitomis teisės šakomis probleminiai aspektai

Šiuolaikinėms teisinėms sistemoms būdinga nuolatinė plėtra, teisės institutų ir normų gausėjimas. Efektyviau įgyvendinti teisės normas, jas greičiau rasti ir aiškinti padeda teisės aktų sisteminimas. Teisės aktų sisteminimas – tai „įvairių teisės subjektų veikla, kuria stengiamasi sugrupuoti teisės aktus į vientisą sistemą siekiant palengvinti jų paiešką, operatyviai ir tiksliai įgyvendinti jų nurodymus“⁹⁶. Teisės sisteminimas iš esmės yra teisės normų jungimas į tam tikrus struktūrinius darinius.

Administracinei teisei būdinga normų gausa, šios teisės šakos išraiškos formų bei šaltinių įvairovė lemia administracinės teisės sisteminimo būtinybę, nes tik gerai suderinta sistema sudaro sąlygas efektyviam žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimui šalyje. Administracinė teisė reglamentuoja labai įvairias visuomeninių teisinių santykių grupes, todėl atitinkamai galima išskirti

⁹⁵ Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*, p. 38-39.

⁹⁶ Bakaveckas A., *et al.* Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis, p. 80.

tam tikrus savarankiškus teisinius institutus, kurie „reguliuoja santykius, kurių pobūdis bendras visoms valdymo veiklos kryptims“⁹⁷. Be to, administracinės teisės normos gali būti jungiamos į dar bendresnius darinius, kurie savo ruožtu sudaro šakas, pošakius. Taigi administracinės teisės normų sistema yra teisinės sistemos sudedamoji dalis ir sudaro savarankišką administracinės teisės šaką, greta civilinės, baudžiamosios ir kitų teisės šakų.

Kaip jau buvo minėta, tam, kad teisės sistema veiktų efektyviai, jos sudedamosios dalys – atskirų teisės šakų sistemos – negali veikti izoliuotai. Tik per administracinės teisės santykius su kitomis teisės šakomis galima atskleisti šios teisės šakos reguliavimo dalyko ribas ir jo kaitos tendencijas. Teisės šakų santykis – tai horizontali vidinė teisės šakų tarpusavio priklausomybė, atskleidžiama remiantis koordinacijos (koreliacijos) logine operacija. Koreliacijos paskirtis – suvienyti teisės šakas pagal jų atliekamas funkcijas, kad teisės šakos viena kitą papildytų, garantuotų viena kitos funkcionalumą. Esant horizontaliam teisės šakų santykiui teisės šakos nustoja egzistavusios atsitiktinių mechaninių ryšių pavidalu ir persitvarko į „tikslo ir priemonės santykius“. Visos teisės šakos, tarpusavyje sąveikaudamos, įkūnija teisinio reguliavimo pilnatvę, t.y. aprėpia tuos socialinius santykius, kurių reguliavimo reikalauja žmogaus teisių apsauga ir jų įgyvendinimas⁹⁸.

Tradiciškai teisės skirstymo į atskiras šakas pagrindas yra tam tikros teisės šakos reguliavimo objektas ir metodas. Kiekviena teisės šaka turi jai būdingą reguliavimo dalyką ir metodą, teisinio reguliavimo specifiką ir paskirtį. Toks teisės teorijoje praktikuojamas teisės normų skirstymas į atskiras šakas turi nemažai išlygų. Atsižvelgiant į reguliuojamų santykių pobūdį, administracinės teisės institutai kartais įsiskverbia į kitų teisės šakų reguliavimo sritis, naudoja jai nebūdingus reguliavimo metodus. Kita vertus, kitos teisės šakos, jų institutai, naudojami administracinės teisės reguliavimo metodais. Kyla klausimas, kokiai teisės šakai priskirti tokie institutai, kaip intelektinės nuosavybės, statybų teisė ir kt. Mišrus jų pobūdis verčia naujai įvertinti atskirų teisės šakų vietą teisės sistemoje, jų sisteminimo pagrindus ir, apskritai, tokio sisteminimo vertingumą šiuolaikinių visuomeninių pokyčių kontekste.

Darbe, atsižvelgiant į tai, kad pagrindinė šiuolaikinės administracinės teisės funkcija yra reguliacinė, analizuojant administracinės teisės santykį su kitomis teisės šakomis, jų tarpusavio santykių kriterijumi pasirinktas administracinės teisės reguliavimo sričių santykis su kitų teisės šakų reguliavimo dalykais.

⁹⁷ Bakaveckas A., *et al.* *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*, p. 78.

⁹⁸ Vaišvila A., p. 270.

Kadangi administracinė teisė apima labai platų šios teisės šakos reguliuojamų santykių ratą, yra išskiriamos tam tikros tokių santykių grupės, kitaip, administracinės teisės reguliavimo sritys. Analizuojant administracinės ir kitų teisės šakų santykį, darbe remiamasi Doc. dr. A. Andruškevičiaus išskiriamomis dvejomis stambiomis administracinės teisės galiojimo sritimis. Tai viešojo valdymo struktūrų formavimo, kontrolės ir valstybės tarnybos santykiai bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių grupės. Aptariamas naujų teisės institutų, požakių formavimasis šiose išvardintose administracinės teisės reguliavimo srityse, kuri sąlygoja administracinės teisės ir kitų teisės šakų sąveika.

2.2.1. Viešojo valdymo struktūrų formavimo, kontrolės ir valstybės tarnybos santykiai

Aptariant šią administracinės teisės reguliavimo sritį, reikia pradėti nuo viešojo valdymo sampratos. Viešasis valdymas reiškia socialinį valdymą (taip pat yra mechaninis, techninis ir pan.). Ši sąvoka apima specifinę sistemą – žmonių bendruomenę, todėl tokį valdymą galima apibūdinti kaip poveikio visuomenei siekiant ją tvarkyti, tobulinti, palaikyti socialinių santykių harmoniją, darymas. Viešojo (skirtingai nei privataus) valdymo tikslas - tenkinti viešąjį interesą, t. y. spręsti uždavinius, reikšmingus valstybei, visiems jos piliečiams ar sąlygiškai didelei gyventojų grupei. Todėl viešąjį socialinį valdymą apibūdina tam tikri specifiniai požymiai:

- Tai valstybinio lygmens veikla.
- Šia veikla siekiama įgyvendinti įstatymus ir kitus teisės aktus visoje valstybėje, arba valdymo uždaviniai sprendžiami didelėje valstybės teritorijos dalyje (pvz. apskrityje).
- Viešąjį valdymą atlieka daugiausia specialiai šiam tikslui sudarytos valstybinės ir savivaldybių institucijos, turinčios įstatymų suteiktus atitinkamus įgaliojimus bei teisės nustatytus įpareigojimus.
- Šioje veikloje valdomieji asmenys organizacine prasme dažnai būna nesusiję su valdančiuoju subjektu.
- Siekiant valdymo tikslo gali būti taikomos administracinės valstybinio poveikio priemonės, net ir tiesioginė fizinė prievarta⁹⁹.

Administracinės teisės teorijoje apibendrinta viešojo valdymo sąvoka nėra pateikta. Operuojama tokiomis sąvokomis kaip viešasis administravimas, vidaus administravimas, administracinis reglamentavimas, viešoji paslauga ir kitomis. Reikia pabrėžti, kad jos nėra tapačios viešojo valdymo sampratai, o apibūdina viešojo valdymo aspektus ir prasmę. Vis dėlto Doc dr. A.

⁹⁹ Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, p. 42.

Andruškevičius, apibendrindamas dabartinį Lietuvos viešąjį valdymą teigia, jog viešąjį valdymą galima apibrėžti kaip procesą, kuriame:

- Vykdamas įstatymus, priimami valdymo sprendimai ir leidžiami norminiai bei individualūs valdymo aktai.

- Vyksta institucijų, įstaigų vidaus valdymas.

- Administruojamos viešosios paslaugos.

- Atliekami administracinės valdžios veiksmai – kontrolė, priežiūra, registravimas, prevencinis darbas, reaguojama į teisės pažeidimus viešajame valdyme¹⁰⁰.

Doc. dr. A. Bakaveckas siūlo terminą „viešasis administravimas“ keisti į „viešasis valdymas“¹⁰¹. Anot jo, kategorijos „vykdomoji valdžia“ bei „valstybinis valdymas (administravimas)“ sudaro „viešojo administravimo (valdymo)“ turinį ir pagrindą. Tai – administracinės teisės reguliavimo ribas apibrėžianti kategorija¹⁰². Taigi, darbo autorės nuomone, viešojo valdymo sąvoka turinio ir prasmės požiūriu yra priimtinausia.

Kalbant apie viešojo valdymo struktūrų formavimą instituciniu bei funkciniu aspektu, išryškėja administracinės ir konstitucinės teisės šakų sąveika. Esminis šio santykis skirtumas nuo administracinės teisės ryšių su kitomis teisės šakomis yra ypatingas šių teisės šakų integralus pobūdis. Jei, pavyzdžiui, civilinės teisės šakos normos yra derinamos su administracinėmis, tai konstitucinė teisė yra administracinės teisės pamatas, jos paskirties ir pagrindinių kryptių orientyras. Daugelis autorių pažymi, jog administracinė teisė yra detalizuota konstitucinė teisė. Konstitucinė teisė yra administracinės teisės šakos funkcionavimo pagrindas, nes administracinė teisė konkretizuoja Konstitucijoje įtvirtintas nuostatas. Tai neretai nurodoma tiesiogiai Konstitucijoje numatant, kad tam tikros nuostatos privalo būti smulkiau reglamentuotos specialiais administraciniais teisės aktais. Pavyzdžiui, Konstitucijos 111 straipsnyje teigiama, jog teismų sudarymą ir kompetenciją nustato LR teismų įstatymas, arba 128 straipsnyje numatoma, jog valstybinio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo tvarką nustato įstatymas. Taip specialiais įstatymais yra įgyvendinamos konstitucinės normos.

Kita konstitucijos sukonkretinimo forma yra konstitucinės teisės principai, o tiksliau, šių principų atspindėjimas administracinėje teisėje. Viešasis valdymas yra vykdomas iš Konstitucijos išplaukiančių principinių nuostatų pagrindu. Pavyzdžiui, Konstitucijoje įtvirtintas valdžių padalijimo

¹⁰⁰ Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, p. 45.

¹⁰¹ Bakaveckas A. Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos. *Jurisprudencija*, 2001, 21(13): 136.

¹⁰² Bakaveckas A. Kategorijų – vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas – samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje. *Jurisprudencija*, 2007, 2(92): 52.

principas yra esminis viešojo valdymo struktūrų formavimo pagrindas. Įstatymo viršenybės, teisinės valstybės, teisėtumo ir kiti principai yra transformuojami administracinėje teisėje. Tačiau neretai konstitucinių principų įgyvendinimas administracinėje teisėje sukelia probleminę situaciją, kai „konstitucinis principas sudaiktinamas, taikomas valstybinės institucijos subkultūros požiūriu, patiria sukonkretinimo šoką, iš jo tarsi „išplaunama“ pirminė konstitucinė mintis“¹⁰³.

Nagrinėjant konstitucinės ir administracinės teisės šakų institutus galima teigti, jog tokie Lietuvos Respublikos konstituciniai institutai kaip Prezidentas, Vyriausybė, ministerijos, teismai ir kiti yra vienaip ar kitaip susiję su administracine teise. Pavyzdžiui, Prezidentas gali daryti įtaką įstatymų leidybai, Vyriausybė įgyvendina vykdomąją valdžią, koordinuoja ir kontroliuoja ministerijų veiklą. Vietos savivaldos institucijos, esančios arčiausiai gyventojų, sprendžia viešuosius ir atskirų asmenų reikalus. Iš esmės šie institutai priskirtini administracinės teisės reguliavimo sričiai, tačiau dėl savo ypatingo teisinio statuso jų įgaliojimai yra numatyti Konstitucijoje. Įgyvendinant vykdomosios valdžios funkcijas, šių subjektų veikla iš konstitucinio lygmens persikelia į administracinės teisės veikimo sritį.

Vienas iš bandymų atskirti konstitucinę teisę nuo administracinės yra mėginimas nustatyti pastarosios teisės šakos požymius, kurie buvo aptarti pirmojoje darbo dalyje. Tačiau šių požymių reliatyvumas parodė, jog vis dėlto konstitucinę teisę reikia laikyti administracinės teisės kūrimo ir veikimo pagrindu. Pastarąjį teiginį pagrindžia bendras konstitucinės ir administracinės teisės reguliavimo objektas – valstybinės valdžios ir asmens teisiniai santykiai. Negalima supriešinti šių teisės šakų, administracinę teisę reikia suvokti kaip konstitucinės teisės papildinį, konstitucinių nuostatų įgyvendinimo garantą. Neįmanoma suprasti administracinės teisės be konstitucinės. Be to, galima teigti, jog konstitucinė ir administracinė teisė turi abiem šakom bendrus institutus, kurių išskyrimas remiasi ne šių teisės šakų objektų ir reguliavimo metodų derinimu, bet, priešingai, bendru reguliavimo dalyku ir būdu.

Tarptautinių teisės aktų įtaka viešojo valdymo formavimui šalyje pasireiškia per esminį viešojo valdymo veiklos efektyvumo kriterijų – žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimą. Europos Sąjunga nenurodo, koku būdu yra organizuojamas valstybių narių vidaus viešasis valdymas. Svarbu, kad vykdamas viešosios valdžios funkcijas nebūtų pažeidžiamos asmens teisės. Žmogaus teisių apsauga atsispindi visose Europos Sąjungos teisiniuose dokumentuose, išplaukia iš pagrindinių ES principų.

¹⁰³ Bakaveckas A., et al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*, p. 67.

Viešojo valdymo struktūrų kontrolės, kaip ir formavimo pagrindas – Konstitucijoje įtvirtintos nuostatos ir principai. Konstitucijos 133 straipsnyje teigiama, jog valstybės kontrolės sistemą ir įgaliojimus nustato įstatymas. Taigi, LR Valstybės kontrolės, LR Vidaus kontrolės ir vidaus audito bei kitais įstatymais ir teisės aktais minėta konstitucinė nuostata yra detalizuojama administracinės teisės.

Valstybės tarnyba. Prieš pradėdant Lietuvos valstybės tarnybos instituto analizę, reikia suvokti šio instituto funkcionavimo modelį šalyje. XX a. pabaigos pokyčiai inspiravo naujo valstybės tarnybos modelio formavimą. Lietuvoje buvo pasirinktas klasikinis reglamentavimo (biurokratinis) viešųjų reikalų tvarkymo modelis (kaip ir Vokietijoje, Prancūzijoje). Tokiu būdu viešasis interesas tapo įspraustas į administracinius reglamentus. Sparčių šiuolaikinių pokyčių kontekste ryškėja viešojo sektoriaus personalo vadybos modelio pranašumai, todėl šio modelio principus bandant derinti su klasikiniu valstybės tarnybos modeliu, administracinė teisė susiduria su naujomis problemomis ir iššūkiais¹⁰⁴. Vis dėlto, Lietuvoje veikia klasikinis valstybės tarnybos modelis, pagal kurį valstybės tarnyba priskiriama administracinės teisės reguliavimo sričiai.

Lietuvoje valstybės tarnybos srities santykiai yra administracinės teisės reguliavimo dalyko sudedamoji dalis. Valstybės tarnybos institutas – tai teisės normų, reglamentuojančių valstybės tarnautojų teises ir pareigas, visuma. Pagal LR Valstybės tarnybos įstatymą valstybės tarnautojas suprantamas kaip fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis minėtame įstatyme nurodytą viešojo administravimo veiklą. Valstybės tarnybos santykiai priklauso administracinės teisės reguliavimo sričiai, nes valstybės tarnybos paskirtis – užtikrinti „valstybės, kaip tam tikro žmonių bendruomenės susivienijimo, funkcionavimą įvairiose srityse, organizuoti konkrečios šalies gyventojų poreikių tenkinimą, ginti žmogaus teises ir laisves, garantuoti saugią vidaus ir išorės aplinką“¹⁰⁵.

Valstybės tarnybos santykiai - itin kompleksinis administracinės teisės institutas, nes jį sudaro ne tik administracinės, bet ir kitų teisės šakų normos. Administracinės teisės sričiai priklauso šio instituto normos, reglamentuojančios tam tikrus reikalavimus ir draudimus, kuriuos turi atitikti asmuo, stojantis į valstybės tarnybą. Galima paminėti tokius reikalavimus kaip LR pilietybės turėjimas, lietuvių kalbą mokėjimas, amžiaus cenzas ir kiti. Kalbant apie draudimus, valstybės tarnautojas negali stoti į valstybės tarnybą, jei teisę eiti valstybės tarnautojo pareigas jam yra atėmęs teismas, jei asmuo yra įstatymų nustatyta tvarka uždraustos organizacijos narys ir kitais Valstybės tarnybos įstatymo 9 straipsnio 3 dalyje ir kitų įstatymų nustatytais atvejais.

¹⁰⁴ Masiulis K. XXI amžiaus iššūkiai Lietuvos valstybės tarnybai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2007, 22: 73.

¹⁰⁵ Bakaveckas A., et al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*, p. 376.

Minėtame įstatyme taip pat apibrėžiami tam tikri valstybės tarnautojų etikos principai (pagarba žmogui ir valstybei, teisingumas, nesavanaudiškumas, viešumas, nešališkumas ir kiti), kurių privalo paisyti kiekvienas asmuo, einantis valstybės tarnautojo pareigas. Be to, valstybės tarnautojams taikomi tam tikri ribojimai, pavyzdžiui, draudžiama užsiimti veikla, nesuderinama su valstybės tarnyba. Pastaroji nuostata išplaukia iš Konstitucijos, todėl valstybės tarnybos institutui priklauso ir konstitucinės teisės normos. Be to, egzistuoja konstitucinių principų implikacijos valstybės tarnybos institutui. Ypač reikšmingas konstitucinis principas, kurio privalo laikytis valstybės tarnautojai yra nuostata, jog valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Šių imperatyvių draudimų ir ribojimų nesilaikymas sukuria tam tikru teisiniu padarinius (tarnybinės nuobaudos, pažeminimai pareigose ir pan.).

Papildomai valstybės tarnybos veiklą reglamentuoja daugelis kitų specialių įstatymų. Tai LR Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas, LR teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas, LR asmenų delegavimo į tarptautines ir Europos Sąjungos institucijas ar užsienio valstybių institucijas įstatymas ir kiti teisės aktai. Taip pat reikia nepamiršti teismų praktikos įtakos šiam institutui. Visi šie administracinės teisės aktai imperatyviai nustato valstybės tarnautojų veiklos pagrindus ir ribas.

Nors valstybės tarnybos santykiai yra administracinės teisės institutas, savo prigimtimi tai yra darbo teisiniai santykiai, kurių subjektai – darbdavys (viešojo valdymo institucija) ir darbuotojas (fizinis asmuo, užimantis valstybės tarnautojo pareigas). Valstybės tarnybos tikslas – užtikrinti visų valstybinės valdžios sričių funkcionavimą, tačiau kartu šis institutas tenkina joje tarnaujančio asmens materialinius, socialinius, asmeninius ir kitus poreikius. Todėl valstybės tarnybos institutas apima darbo teisės normas.

LR Valstybės tarnybos įstatymo 5 straipsnyje nurodoma, jog darbo santykius ir socialines garantijas reglamentuojantys įstatymai bei kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglamentuoja šis įstatymas. Taigi greta šio įstatymo gali būti taikomos kitų teisės aktų nuostatos, reglamentuojančios darbo santykius. Vienas iš tokio reglamentavimo pavyzdžių galėtų būti valstybės tarnautojų atostogų reglamentavimas. LR Valstybės tarnybos įstatymo 35 straipsnio 2 dalyje numatyta, jog be teisės į atostogas, numatytas šiame įstatyme, valstybės tarnautojai taip pat turi teisę į Lietuvos Respublikos Darbo kodekso (toliau LR DK) nustatytas nėštumo ir gimdymo atostogas, tėvystės atostogas, atostogas vaikui prižiūrėti, iki jam sueis treji metai, ir mokymosi atostogas. Be to, darbo teisės normomis reguliuojami tokie valstybės tarnybos santykių aspektai, kurie tiesiogiai susiję su asmens teisiniu statusu – darbo proceso dalyvio teisiniu statusu, pavyzdžiui, kolektyvinių sutarčių sudarymas, socialinis draudimas

ir kitos sritys. Vadinasi, LR DK normos papildo valstybės tarnybos institutą, kad būtų užtikrintos valstybės tarnautojų, kaip tam tikros institucijos darbuotojų, teisės.

Valstybės tarnybos instituto ryšys su kitų teisės šakų normomis taip pat atskleidžiamas per valstybės tarnautojų atsakomybę, kuri gali būti tarnybinė, materialinė, administracinė bei baudžiamoji. Tarnybinė atsakomybė yra specialus institutas, taikomas valstybės tarnybos santykiams. Tarnybinės atsakomybės taikymas reglamentuojamas LR Valstybės tarnybos įstatyme. Administracinė atsakomybė valstybės tarnautojams taikoma traktuojant juos kaip specialius administracinės teisės pažeidimo subjektus – pareigūnus. Jie traukiami administracinėn atsakomybėn už tam tikrus nusižengimus, susijusius su jų tarnybinėmis pareigomis. Šios valstybės tarnautojų atsakomybės formos reglamentuojamos administracinės teisės normomis.

Valstybės tarnautojų materialinė atsakomybė, kuri yra taikoma ir kitiems darbo santykių subjektams, įtvirtinta LR Valstybės tarnybos įstatymo 32 straipsnyje, kuriame teigiama, jog valstybės tarnautojas turi atlyginti savo neteisėta kalta veika valstybės ir savivaldybės institucijai ir įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą. 33 įstatymo straipsnyje teigiama, jog žala, atsiradusi dėl valstybės ir savivaldybės institucijos ir įstaigos neteisėtų veiksmų, atlyginama Lietuvos Respublikos Civilinio kodekso (toliau LR CK) nustatyta tvarka. Ši nuostata atkartojama LR Viešojo administravimo įstatymo 39 straipsnyje - turtinė ir neturtinė žala, atsiradusi dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų aktų, atlyginama Lietuvos Respublikos civilinio kodekso nustatyta tvarka. Taigi į valstybės tarnybos teisinius santykius įsiterpia civilinio proceso teisės normos.

LR CK papildomai nustato tam tikrus valstybės tarnautojų deliktinės atsakomybės pagrindus. Tai atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų bei atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ir teismo neteisėtų veiksmų (atitinkamai LR CK 6.271 ir 6.272 straipsniai).

Galiausiai, valstybės tarnautojams gali būti taikomas baudžiamosios atsakomybės institutas už tam tikras veikas, kurių baigtinis sąrašas numatytas Lietuvos Respublikos Baudžiamajame kodekse (toliau LR BK). Šio kodekso specialiame XXXIII skyriuje numatyti nusikaltimai ir baudžiamieji nusižengimai valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams bei išvardintos veikos, už kurias valstybės tarnautojas gali būti traukiamas baudžiamojon atsakomybėn: kyšininkavimas, tarpininko kyšininkavimas, papirkimas, piktnaudžiavimas, neteisėtas teisių į daiktą įregistravimas bei tarnybos pareigų neatlikimas. Be to, ir kitos LR BK nuostatos įtvirtina valstybės tarnautojo baudžiamosios atsakomybės klausimus. Pavyzdžiui, 125 straipsnis - valstybės paslapties atskleidimas, arba 221 straipsnis dėl deklaracijos, ataskaitos ar kito dokumento nepateikimo.

Baudžiamoji atsakomybė yra sunkiausia atsakomybės forma, taikoma valstybės tarnybos santykių subjektams. Taigi per valstybės tarnautojų atsakomybės rūšis išryškėja valstybės tarnybos ryšys su civiline ir baudžiamąja teise.

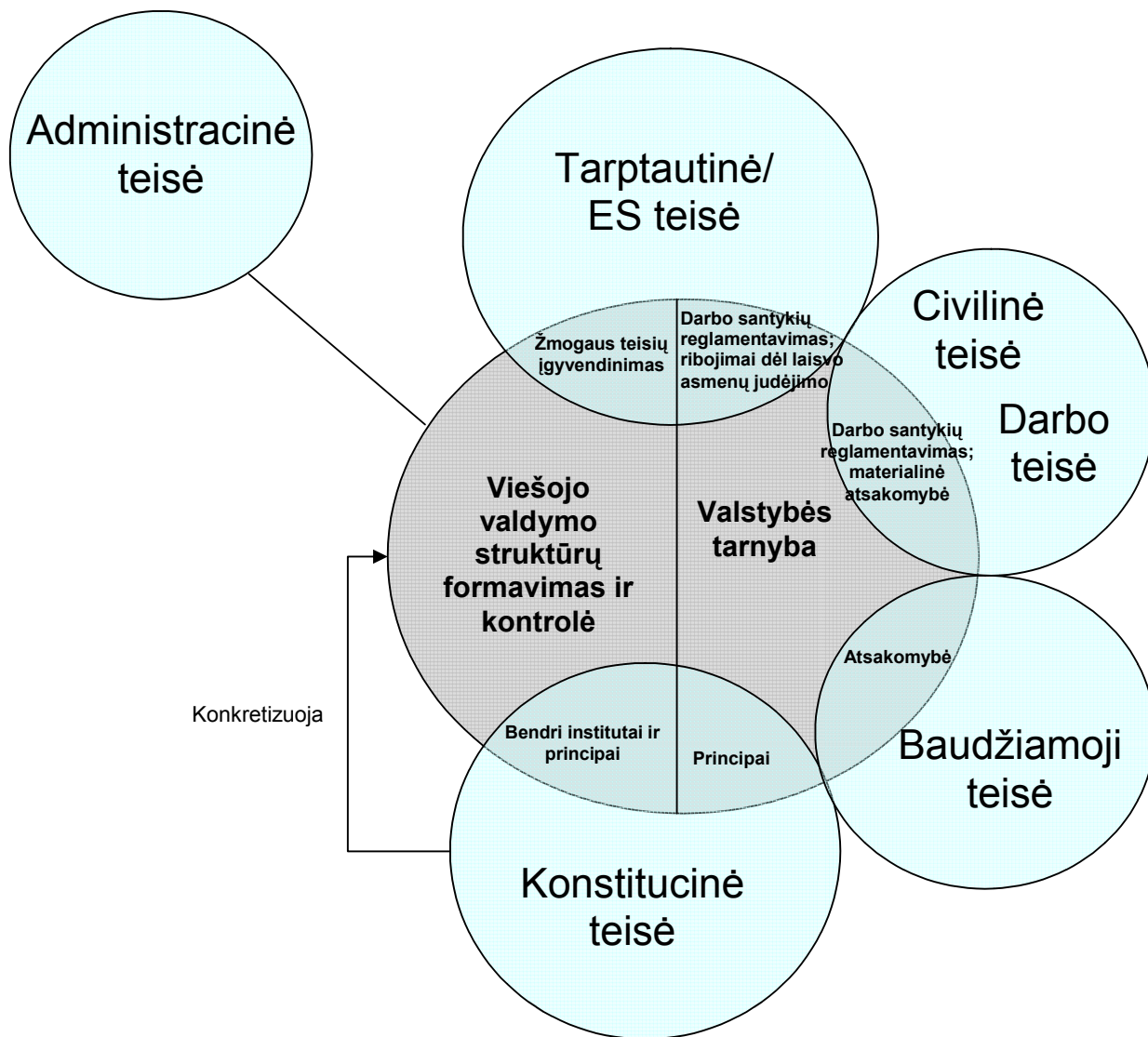
Reikia paminėti ir tarptautinius teisės aktus, turinčius įtakos valstybės tarnybos institutui. Visu pirma, tai Europos Tarybos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, kuri reikšminga visai administracinei teisei, įgyvendinant asmens teises ir laisves. Taip pat įvairūs Tarptautinės darbo organizacijos teisės aktai (Konvencija dėl darbo laiko sutrumpinimo iki 40 valandų per savaitę, konvencija dėl diskriminacijos darbo ir profesinės veiklos srityje ir kt.) bei Europos Sąjungos teisės aktai, reglamentuojantys dėl tam tikrų darbo santykių aspektų (pavyzdžiui, Europos Sąjungos Tarybos 1989 m. birželio 12 d. direktyva Nr. 89/391/EB „Dėl priemonių darbuotojų saugai ir sveikatos apsaugai darbe gerinti nustatymo“ ir kitos). Taip pat reiktų paanalizuoti valstybės tarnautojų statusą ES teisės laisvų asmenų judėjimo aspektu

Vienas iš Europos Sąjungos vidaus rinkos aspektų yra laisvas asmenų judėjimas. Maastrichto sutartyje, įtvirtinusioje Europos pilietybės sąvoką, teigiama, jog kiekvienas sąjungos pilietis turi teisę laisvai keliauti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje. Tačiau EB sutarties 48 straipsnis numato dvi išimtis, susijusias su asmenų judėjimo laisve. Viena jų – apribojimai dėl valstybės tarnybos (greta ribojimų dėl visuomeninių interesų, visuomenės saugumo ir sveikatos). Tokio draudimo tikslas – apsaugoti tam tikras svarbiausias pareigybes. Tačiau valstybės tarnybos apibrėžimas įvairiose valstybėse narėse skiriasi, todėl šiam klausimui svarbi Europos Teisingumo Teismo praktika. Teismas yra išaiškinęs, jog ši išimtis negali būti besąlygiškai taikoma visoms pareigybėms, o apima tik tam tikras su oficialios valdžios įgyvendinimu susijusias veiklas. Be to, valstybės tarnybos terminas turi būti kildinamas iš Bendrijos teisės, todėl 48 straipsnis apima tik tokias pareigybes, kurios yra susijusios su valstybės interesų įgyvendinimu¹⁰⁶. Taigi, valstybės tarnybos institutas ES kontekste įgauna tarptautinį aspektą. Lietuvos piliečiai gali eiti kitos ES valstybės narės tarnybos pareigas, jei jos nesusijusios su tos šalies interesų įgyvendinimu.

Išanalizavus pirmąją administracinės teisės reguliuojamų santykių grupę - viešojo valdymo struktūrų formavimo, kontrolės ir valstybės tarnybos santykius - galima daryti išvadą, jog į šią reguliavimo sritį įsiterpia beveik visų teisės šakų normos: konstitucinės, administracinės, civilinės, baudžiamosios ir net tarptautinės. Apibendrinta pirmosios administracinės teisės reguliavimo srities analizė pavaizduota antroje schemeje.

¹⁰⁶ Tatham A. *Europos Sąjungos teisė*. Vilnius: Eugrimas. 1999, p. 181-182.

2 schema. Viešojo valdymo struktūrų formavimo, kontrolės ir valstybės tarnybos santykių grupės sąveika su kitomis teisės šakomis.



Matyti, jog aptarta administracinės teisės viešojo valdymo struktūrų formavimo, kontrolės ir valstybės tarnybos santykių grupė, jos institutai persidengia su kitomis teisės šakomis. Kai kurios teisės šakos dalijasi bendrais institutais (pavyzdžiui, vietos savivaldos institutas gali būti priskiriamas ir konstitucinės, ir administracinės teisės reguliavimo sričiai) bei principais. Kitas institutas – valstybės tarnyba – pasižymi itin dideliu kompleksiskumu. Iš esmės valstybės tarnyba yra darbo santykiai, kurių vienas iš subjektų yra valstybinės valdžios institucija, o jų turinys – viešųjų interesų įgyvendinimas. Todėl administracinė ir darbo (bei civilinė) teisės sąveikauja aptarnaudamos šį institutą gana didele apimtimi, tam tikrais atvejais pasitelkiant dar ir kitų teisės

šakų normas (baudžiamosios, ES teisės). Tarptautinės teisės įtaka taip pat gana reikšminga. Jai turi neprieštarauti nacionalinės teisės aktai, kuriais įgyvendinami tarptautinės teisės tikslai ir principai. Tokiu būdu į administracinės teisės reguliavimo sritį įsiterpia kitų teisės šakų normos, arba administracinė teisė, įgyvendindama savo paskirtį, turi naudotis kitų teisės šakų „pagalba“.

2.2.3. Asmens ir vykdomosios valdžios santykių grupė

Asmens ir vykdomosios valdžios santykių grupė yra daugialypė ir bene reikšmingiausia administracinės teisės galiojimo sritis. Kaip teigia Doc. dr. A. Andruškevičius, „administracinė teisė neturi svarbesnės užduoties, nei žmogaus ir vykdomosios valdžios santykių harmonizavimas“¹⁰⁷. Asmens ir valstybinės valdžios santykiai, kaip jau ne kartą buvo minėta, turi remtis pagarba žmogaus teisėms, lygybe, teisingumu ir kitais esminiais demokratinės valstybės principais. Ši administracinės teisės galiojimo sritis pasižymi ją sudarančių visuomeninių santykių gausa ir kompleksiskumu. Remiantis tuo, kuris iš šio teisinio santykio subjektų yra aktyvus, asmens ir vykdomosios valdžios santykių grupė gali būti dalijama į du pogrūpius:

1. Aktyvioji santykių pusė – valstybės ar savivaldybės institucija. Šių santykių pagrindas yra valstybės nustatytas imperatyvas elgtis pagal teisės aktuose apibrėžtas taisykles. Piliečio vaidmuo tokių santykių grupėje yra dvejopas. Viena vertus, jis privalo elgtis pagal tam tikrus administracinės teisės nustatytus reikalavimus (pavyzdžiui, laikytis Kelių eismo taisyklių), kita vertus, jis privalo atlikti tam tikrus valdžios inicijuojamus privalomus veiksmus (pavyzdžiui, mokėti mokesčius). Tai subordinacinio pobūdžio vertikalūs teisiniai santykiai, kurių turinys yra „valdančiojo teisės reikalauti iš valdomojo laikytis nustatytų viešojo elgesio taisyklių ir atitinkama valdomojo pareiga įvykdyti šį reikalavimą“¹⁰⁸.

2. Aktyvioji santykių pusė - asmuo arba asmenų grupė. Tokiuose santykiuose viešojo valdymo institucijos privalo spręsti asmenų interesus atitinkančius klausimus, kuriuos inicijuoja pats individas. Galimas dar smulkesnis šį pogrūpį sudarančių administracinių teisinių santykių skaidymas. Asmens – vykdomosios valdžios santykių pogrūpis apima normas, reglamentuojančias asmens teisę į informaciją, peticijų nagrinėjimą, viešojo valdymo institucijoms, Seimo kontrolierių įstaigai, ginčų komisijoms ir administraciniams teismams asmens pateiktų prašymų, pasiūlymų ir

¹⁰⁷ Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, p. 84.

¹⁰⁸ Andruškevičius A. Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei. *Teisė*. 2003, 46: 23.

skundų nagrinėjimą bei administracinį sankcionavimą¹⁰⁹. Šiuose santykiuose asmuo ir valdymo subjektas yra lygūs.

Šių pogrupių išskyrimo kriterijai pagrindžia vieno iš darbe aptartų viešosios, o kartu ir administracinės teisės požymių - šių teisinių santykių subordinacijos nevienareikšmiškumą. Į administracinius teisinius santykius negalima žiūrėti tik kaip į vertikalius teisinius ryšius. Vienais atvejais, subordinacijos teorija visiškai pagrįstai galima remtis analizuojant administracinius teisinius santykius, tačiau žmogaus teisių įgyvendinimo aspektu, šie santykiai iš vertikalios lygmens transformuojasi į horizontalų. Be to, viešojo valdymo institucijos privalo atlikti veiksmus, kuriuos inicijuoja asmuo, todėl iš dalies tokius santykius galima laikyti vertikaliais, tačiau pasižyminčiais atgaliniu ryšiu, t. y. valstybės viešojo valdymo institucijos tam tikra prasme tampa pavaldžios žmogui. Tokiu būdu įgyvendinamas konstitucinis principas - valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Dėl šios transformacijos plečiasi administracinės teisės reguliavimo dalykas. Sovietiniu laikotarpiu administracinė teisė apėmė tik pirmąjį pogrupį teisinių santykių, tačiau dėl fundamentalių visuomenių pokyčių, į administracinės teisės reguliavimo dalyką įtraukiami labai reikšmingi asmens ir valdžios santykiai, grindžiami šių santykių subjektų lygiateisiškumu ir kitais demokratinės valstybės principais.

Grįžtant prie asmens ir vykdomosios valdžios santykių grupės svarbu pabrėžti, jog šie santykiai taip pat negali efektyviai funkcionuoti izoliuotai nuo kitų teisės šakų. Dėl tokios sąveikos formuojasi nauji savarankiški teisės institutai, pošakiai, kuriuos sunku priskirti konkrečiai teisės šakai (pavyzdžiui, patentų, vartotojų apsaugos teisė ir kt.). Remiantis pateikta klasifikacija, toliau darbe analizuojama antrosios administracinės teisės galiojimo srities – asmens ir vykdomosios valdžios – sąlytis su kitomis teisės šakomis.

Nagrinėjant pirmajam pogrupiui priklausančių administracinių teisinių santykių ryšį su kitomis teisės šakomis, reikia analizuoti teisinės atsakomybės institutą. Šio pogrupio santykiuose valdžios institucijos imperatyviai nurodo, kokių veiksmų asmuo negali arba privalo atlikti, todėl, asmeniui pažeidus tokias imperatyvias normas, kyla jo teisinės atsakomybės klausimas.

Teisinė atsakomybė — „tai teisinis įpareigojimas teisės subjektams garantuoti naudojimąsi savo teisėmis atitinkamų pareigų vykdymu nurodant, kad tokių pareigų nevykdymas virs atitinkamų teisių praradimu“¹¹⁰. Pozityviaja prasme, teisinė atsakomybė yra suprantama kaip asmens suvokimas, kad jis naudojasi teisėmis nuolat būdamas visuomenėje ir dėl to yra jai nuolat atitinkamai įpareigotas. Pastarosios atsakomybės tęsinys yra negatyvioji atsakomybė, traktuojama

¹⁰⁹ Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, p. 84 – 87.

¹¹⁰ Vaišvila A., p. 350.

kaip negatyvios pasekmės, kurias teisės pažeidėjui už teisės pažeidimą taiko kompetentingos institucijos. Teisinės atsakomybės rūšys yra baudžiamoji, administracinė, drausminė, civilinė ir materialinė.

Administracinės teisės normomis yra reglamentuojama administracinė atsakomybė. Atriboti šią atsakomybės rūšį nuo civilinės yra gana paprasta, kadangi skiriasi šių atsakomybių tikslai ir negatyvios pasekmės. Civilinė teisinė atsakomybė yra kompensuojamojo pobūdžio, sukelianti nenaudingų turtinių padarinių pažeidėjui, jos tikslas - atkurti kreditoriaus pažeistas turtines teises. Tačiau kalbant apie administracinės ir baudžiamosios atsakomybės santykį, šių teisės institutų atskyrimas nėra toks aiškus, kadangi sutampa šių atsakomybių tikslai – apsaugoti viešuosius interesus, o pažeidėjui taikomi asmeninio ar turtinio pobūdžio suvaržymai. Taip pat šios atsakomybės yra viešos, t. y. tiek administracinė, tiek baudžiamojon atsakomybėn patraukia valstybė už viešųjų interesų pažeidimus. Abi atsakomybės rūšys remiasi tais pačiais konstituciniais principais, tokiais kaip įstatymo nežinojimas neatleidžia nuo atsakomybės, teisėtumas, nekaltumo prezumpcija ir kitais.

Egzistuoja tam tikri kriterijai, kuriais remiantis administracinė atsakomybė yra atibojama nuo baudžiamosios: pažeidėjo ypatumai, veikos objektinės ir subjektinės pusės, kėsiniomasi objektas ir dalykas, veikos pavojingumo ir kiti kriterijai. Tačiau ši, kaip vaizdžiai įvardija J. Misiūnas, „Siamo dvynių“ problema iki šiol nėra visiškai išspręsta. Įstatymų leidėjai bando efektyviai suderinti administracinės ir baudžiamosios atsakomybės normų taikymo pagrindus, todėl ypatingai dažnai keičiamos LR ATPK nuostatos. Taigi galima daryti išvadą, jog administracinės atsakomybės institutas yra glaudžiai susijęs su baudžiamąja teise: juos vienija bendri tikslai, institutų taikymo pasekmės, tie patys subjektai (valdžios institucijos ir asmuo). Be to, šie institutai remiasi tais pačiais konstituciniais principais. Visa tai rodo jų giminingumą. Sprendžiant administracinės ir baudžiamosios teisinės atsakomybės rūšių suderinamumo problemą, vienas iš administracinės teisės reguliavimo dalyko elementų – administracinė atsakomybė – nuolat kinta, prisitaikydama prie naujų visuomeninių sąlygų ir pokyčių. Keičiantis politinei ir ekonominei aplinkai, vis daugiau veikų, pavojingų viešajam interesui, imama drausti specialiais įstatymais.

Antrojo pogrupio santykių grupė yra labai plati. Asmens iniciatyva vaidina svarbų vaidmenį šiuolaikinėje demokratinėje valstybėje, nes piliečių aktyvumas, savo teisių žinojimas, įgyvendinimas ir gynimas yra demokratinės sistemos funkcionavimo pagrindas. Kaip jau buvo minėta, šis pogrupis apima daugybę administracinių santykių sričių. Asmens ir viešosios valdžios santykiai laikytini itin reikšminga administracinės teisės reguliuojamų santykių grupe, todėl jie yra grindžiami Konstitucijoje įtvirtintomis normomis.

Asmens teisė į informaciją įtvirtinta Konstitucijos 25 straipsnyje - žmogui neturi būti kliudoma ieškoti, gauti ir skleisti informaciją bei idėjas; pilietis turi teisę įstatymo nustatyta tvarka gauti valstybės įstaigų turimą informaciją apie jį. Peticijų teisė, teisė dalyvauti valstybės valdyme, apskųsti valdžios sprendimus įtvirtinta 33 straipsnyje. Visos nuostatos yra papildomai ir smulkiai reglamentuojamos specialiais įstatymais, tokiu būdu detalizuojant esmines minėtas konstitucines nuostatas. Vėlgi išryškėja administracinės teisės institutų ryšys su konstitucine teise. Asmens teisė į informaciją, peticijų teisė ir kiti institutai teoriniu požiūriu yra bendri administracinei ir konstitucinei teisei, nes jie apima abiejų teisės šakų normas¹¹¹.

Tarp antrajam pogrupiui priskiriamų administracinės teisės reguliavimo sričių bene didžiausią reikšmę turi viešųjų paslaugų teikimas arba administracinio sankcionavimo veiksmai, nes tokiu būdu asmuo ar jų grupė tenkina vienokį ar kitokį privatų interesą. Toliau darbe analizuojami atskiri nauji institutai, teisės šakos, susiformavusios dėl administracinės teisės ir kitų teisės šakų sąveikos.

Patentavimas – tai „viešosios administracijos funkcija, su kurios pagalba įteisinami išradimai, kaip pramonės nuosavybės objektai, tuo būdu suteikiant jiems teisinę apsaugą“¹¹². Patentų išdavimo pagrindai, tvarka ir kiti aspektai įtvirtinti LR Patentų įstatyme, o šią veiklą vykdo speciali viešojo valdymo institucija – Valstybinis patentų biuras.

Patentai yra laikomi civilinių teisių objektais (LR CK 1.111). Tačiau išradimų patentai ir kiti intelektinės veiklos rezultatai civilinių teisių objektais tampa nuo to momento, kai jie intelektinės veiklos rezultatais pripažįstami įstatymų nustatyta tvarka. Jie taip pat gali būti paveldėti (LR CK 5.1., 5.76). Taigi, patento institutas yra civilinės teisės objektas, tačiau valstybė administracinės teisės normomis įtvirtina tokią asmens nuosavybės teisę, suteikia šiems išradimams teisinę apsaugą. Be to, ginčai dėl patentų yra sprendžiami civilinio proceso tvarka, kaip nurodoma LR Patentų įstatymo 41⁽²⁾ straipsnyje dėl įrodymų pateikimo, 41⁽³⁾ straipsnyje dėl laikinųjų apsaugos priemonių. Civilinės teisės normomis yra reglamentuojama turtinės žalos atlyginimo tvarka (minėto įstatymo 41⁽⁵⁾ straipsnis). Šioje administracinės ir civilinės teisės sąveikoje formuojasi nauja teisės šaka – intelektinės nuosavybės teisė.

Patentavimui taip pat reikšmingos tarptautinės teisės normos. LR Patentų įstatyme nurodomi tokie papildomi institutai, kaip minėto įstatymo IX skirsnyje įtvirtintas tarptautinis patentas (pagal Patentinės kooperacijos sutartį, pasirašytą 1970 m. birželio 19 d. Vašingtone) arba to

¹¹¹ Andruškevičius A. Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei. *Teisė*, p. 25.

¹¹² Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, p. 95.

paties įstatymo X ir X⁽¹⁾ skirsnuose reglamentuojamas Europos patentas (remiantis Europos patentų konvencija, pasirašyta 1973 m. spalio 5 d. Miunchene). Be to, šiam institutui reikšmingi įgyvendinami ES aktai, nurodyti LR Patentų įstatyme - 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/48/EB dėl intelektinės nuosavybės teisių gynimo, 2006 m. gegužės 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr. 816/2006 dėl patentų, susijusių su farmacijos produktų, eksportuojamų į šalis, turinčias problemų visuomenės sveikatos srityje, gamyba, priverstinio licencijavimo ir kiti ES teisės aktai. Taigi, patentavimo institutas apima ir tarptautinės teisės normas.

Registravimo procedūras, priklausomai nuo registro, atlieka specialios viešojo valdymo institucijos. Lietuvoje veikia juridinių asmenų, gyventojų, švietimo įstaigų bei mokslo ir studijų institucijų valstybinis registras ir kiti. Teisės šakų sąveikos požiūriu, su civiline teise akivaizdžiai persidengia juridinių asmenų registro institutas. Visų pirma, imperatyvas, jog juridinis asmuo privalo būti įregistruotas bendrajame registre nurodytas LR CK 2.62 straipsnyje. Taip pat LR CK nurodoma, kokie dokumentai turi būti pateikti šiai procedūrai atlikti (LR CK 2.64, 2d.), atsisakymo registruoti pagrindai (LR CK 2.68) ir kiti su juridinių asmenų registravimu susiję atvejai. Taigi, juridinio asmens registro instituto turinys nustatomas civilinės teisės normomis, o procedūriniai klausimai reglamentuojami ir civilinės, ir administracinės teisės normomis.

Licencijavimas yra suprantamas kaip tam tikras dokumentas, kuriuo įmonėms, įstaigoms, privatiems asmenims suteikiama teisė verstis tam tikra veikla. Licencija neretai yra juridinių asmenų veiksnio sąlyga. Vėlgi išryškėja licencijavimo instituto santykis su civiline teise. LR CK normomis reglamentuoti tokie klausimai kaip licencijavimo taisyklės (LR CK 2.78) bei licencijų išdavimo klausimai (LR CK 2.79), tačiau 2.78 straipsnio 1 dalyje nurodoma, jog kiekvienai įstatymų nustatytai licencijuojamai veiklos rūšiai Vyriausybė tvirtina licencijavimo taisykles, jeigu kiti įstatymai nenustato ko kita. Taigi į licencijavimo institutą įsiterpia valstybės vykdomoji valdžia – Vyriausybė, administracinės teisės normomis reglamentuojanti licencijavimo taisykles. Be to, licencijavimo taisyklės įgyvendintina viešojo valdymo institucijos. Taigi civilinės teisės normomis garantuojama asmenų teisė verstis tam tikra veikla yra įgyvendinama administracinės teisės normomis.

Administracinė veikla atliekama išduodant ir kitokius leidimus, kuriais juridiniams ar fiziniams asmenims suteikiamos tam tikros teisės įgyvendinti jų privačius interesus. Pavyzdžiui, leidimų sistema taikoma pasienyje arba viešojo valdymo institucijų suteikia leidimus vykdyti statybas. Šių administracinės teisės institutų ir civilinės teisės normų sąveika suponuoja naujų teisės

šakų formavimąsi ir raidą – atitinkamai muitų bei statybų teisę pradedama skirti kaip atskiras, gana savarankiškas teisės šakas.

Išanalizavus šiuos institutus galima daryti išvadą, jog šie valstybės sankcionavimo veiksmai yra nauji teisiniai institutai, reglamentuojami ir administracinės, ir civilinės teisės normomis. Dėl jų dvilypiškumo, vienareikšmiškai ir tiksliai šiuos institutus priskirti vienai ar kitai teisės šakai būtų sudėtinga. Be to, į jų reguliavimą įsiterpia tarptautinės teisės normos, kaip buvo minėta analizuojant patentų institutą. Dėl pastarojo kompleksiško, yra skiriama atskira intelektinės nuosavybės teisės šaka.

Dar vienas institutas, susijęs su asmens ir viešojo valdymo institucijų santykiais yra vartotojų teisių apsauga, apimanti viešosios ir privatinės teisės elementus. Visų pirma, šis institutas remiasi konstituciniais principais, o esminis vartotojų teisių apsaugos pagrindas – socialinės valstybės principas, kurios paskirtis – „apsaugoti vartotojus nuo išnaudojimo rinkos ekonomikos sąlygomis užtikrinant šiai grupei specialų teisinį režimą“¹¹³. Konstitucijos 46 straipsnyje įtvirtinta nuostata, jog valstybė gina vartotojų interesus, taigi šis straipsnis įpareigoja viešojo valdymo institucijas ginti vartotojų teises. Tradiciškai vartotojų teisių apsaugos institutas priskiriamas civilinei teisei, tačiau, šiai teisės šakai nesugebant pateikti rinkos reikalavimų atitinkančių reguliavimo mechanizmų bei dėl specifinės vartotojo padėties tokiuose santykiuose, šiam institutui reglamentuoti pasitelkiamos kitų teisės šakų normos. Lietuvos teisėje vartotojų teisių apsauga vykdoma remiantis LR CK, LR Vartotojų teisių apsaugos įstatymu ir kitais įstatymais, pasižyminčiais ir viešosios teisės normomis.

Didžiulis vaidmuo, analizuojant vartotojų teisių apsaugos institutą, tenka ES teisei, kurios tikslas šioje srityje – apsaugoti vartotojus nuo rinkos ekonomikos iškraipymų. Apskritai, kaip teigia Doc. dr. P. Ravluševičius, „Lietuvos vartotojų teisės pagrindą sudaro perkelta Europos Sąjungos vartotojų teisė“¹¹⁴. Taigi dėl šio instituto specifiškumo ir raidos, pradeda formuotis savarankiška specializuota vartotojų teisių apsauga.

Vartotojų teisių apsaugos instituto pavyzdys parodo, jog ne tik kitų teisės šakų normos įsiterpia į administracinės teisės reguliavimo dalyko sritį, bet ir administracinės teisės nuostatos sėkmingai papildo kitų teisės šakų institutų reglamentavimą. Siekiant užtikrinti viešųjų interesų apsaugą, o civilinei teisei nesugebant to efektyviai padaryti, pasitelkiama administracinės teisės pagalba, kurios normomis valstybinė valdžia gina vartotojų, kaip silpnesniojo civilinių teisių

¹¹³ Ravluševičius P. Vartotojų teisių apsaugos ypatumai Europos Sąjungos ir Lietuvos teisėje. *Jurisprudencija*. 2007, 9(99): 49.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 51.

santykių subjekto, interesus. Tokiu būdu plečiasi administracinės teisės reguliavimo dalyko ribos, o tokios plėtros pagrindas, visų pirma, yra didžiulė Europos Sąjungos įtaka.

Viešųjų pirkimų institutas taip pat glaudžiai susijęs su administracinės ir kitų teisės šakų normomis. Viešojo sektoriaus sutarčių sudarymą reguliuoja Europos Sąjungos sutartys, ES direktyvos ir nacionalinės taisyklės (Lietuvoje viešuosius pirkimus reglamentuoja LR viešųjų pirkimų įstatymas bei su šio įstatymo įgyvendinimu susiję kiti įstatymai ir teisės aktai). Viešieji pirkimai yra suprantami kaip perkančiųjų organizacijų (valstybės ar savivaldybių įstaigų bei įmonių) atliekami prekių, paslaugų ar darbų pirkimai, kurių tikslas – sudaryti viešojo pirkimo sutartį. Vienas iš viešųjų pirkimų santykių subjektų yra viešojo valdymo institucija, be to, tokių pirkimų tikslas – viešųjų interesų tenkinimas. Tačiau kitas šių santykių subjektas yra privati įmonė, atlikdama tam tikrus darbus ar teikdama paslaugas, įgyvendinanti savo privačius interesus. Todėl tokie pirkimo-pardavimo sandoriai yra ir civilinės teisės objektas, reglamentuojamas LR CK 6 knygos Šeštame skirsnyje „Viešojo pirkimo – pardavimo sutartys“, o LR Viešųjų pirkimų įstatymas nustato viešųjų pirkimų tvarką, šių pirkimų subjektų teises, pareigas ir atsakomybę, viešųjų pirkimų kontrolės ir ginčų sprendimo tvarką.

Į šio instituto reguliavimo sritį įsiterpia ir ES teisės normos, pavyzdžiui, 1992 m. birželio 18d. Tarybos direktyva 92/50/EEB dėl viešojo paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos koordinavimo, 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo ir kitos direktyvos, reglamentai bei teisės aktai. Taigi viešųjų pirkimų institutas apima administracinės, civilinės ir ES teisės normas. Be to, „viešieji pirkimai yra nuolat veikiami socialinių, teisinių, politinių ir ekonominių faktorių, todėl jie nuolatos yra dinamiški“¹¹⁵. Tokiu būdu, administracinės teisės reguliavimo apimtis viešųjų pirkimų santykiuose nuolat kinta, atsiranda tam tikrų naujovių, arba, atvirkščiai, reguliavimo apimtis siaurėja, pavyzdžiui, 2008 m. rugsėjo 15d. panaikinta viešųjų pirkimų taikant įprastą komercinę praktiką galimybė¹¹⁶.

Reikia pabrėžti, kad viešuosius pirkimus vykdo ne tik viešojo valdymo (t.y. vykdomosios valdžios), bet ir įstatymų leidžiamosios bei teisminės valdžios subjektai, kurių specialios institucijos, atlikdamos viešųjų pirkimų procedūras, yra perkančiosios organizacijos žiūrint iš viešųjų finansų kontrolės pozicijų ir vadovaujasi viešuosius pirkimus reglamentuojančiais administraciniais ir kitais

¹¹⁵ Kosmačaitė V.; Kuncavičius G. Viešųjų pirkimų taikant įprastą komercinę praktiką teorinis aspektas. *Jurisprudencija*. 2008, 3(105): 90.

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 27, 28, 30, 31, 33, 38, 39, 41, 51, 57, 58, 70, 72, 75, 79, 81, 93, 95, 98, 100 straipsnių, IV skyriaus, 1 ir 2 priedėlių ir priedo pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 81-3179.

teisės aktais. Šiuo aspektu išsiplečia viešųjų pirkimų instituto ribos, nes šių teisinių santykių subjektais gali būti visos trys valstybės valdžios.

Aplinkosaugos teisė - vienas iš ryškiausių šiuolaikinės administracinės teisės iššūkių. Šios teisės šakos atsiradimas siejamas su pokyčiais, įvykusiais XX a. pabaigoje. Kaip teigia P. Selilionis, „Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimas ir demokratiškas vertybių pripažinimas bei jų įtvirtinimas konstituciniu lygiu tapo pagrindine sąlyga kuriant naują nacionalinę ekologinės teisės sistemą“¹¹⁷. Be to, ypatingai didelės reikšmės turėjo Lietuvos integracija į ES, nes aplinkosaugos problemos yra globalaus pobūdžio ir tik sprendžiant šias problemas regioniniu ir globaliu lygmeniu gali būti pasiekiamas norimas rezultatas. Aplinkosaugos teisės esmė yra pramonės, energetikos ir kitų ūkio šakų veiklos daromo neigiamo poveikio aplinkai reguliavimas administracinės teisės normomis, siekiant ginti viešuosius interesus – asmenų teisę į saugią aplinką. Todėl valstybė įsikiša į laisvosios rinkos ekonomikos mechanizmą, tokiu būdu apribodama privačius ekonominius interesus.

Kaip teigia mokslininkai A. Marcijonas ir B. Sudavičius, viena iš valstybės vykdomosios valdžios funkcijų yra ekologinė. Jos įgyvendinimo pagrindas yra „teisinis reguliavimas, kuriuo užtikrinamas teisėtumo ir teisėtvarkos režimas visuomenės ir aplinkos teisėje“¹¹⁸. Aplinkosaugos teisės, kaip ir kitų teisės šakų, kūrimo pagrindas – Konstitucijoje įtvirtintos principinės nuostatos. Konstitucijos 53 straipsnyje teigiama, jog valstybė ir kiekvienas asmuo privalo saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių, 54 straipsnyje įtvirtinta nuostata, jog valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtos išteklių. Įstatymu draudžiama niokoti žemę, jos gelmes, vandenį, teršti vandenį ir orą, daryti radiacinį poveikį aplinkai bei skurdinti augaliją ir gyvūniją. Taip pat aplinkosaugos teisė siejasi su viešosios nuosavybės teisės institutu, kurio normomis reguliuojami gamtos išteklių nuosavybės ir naudojimosi santykiai. Taigi aplinkosaugos teisė susijusi su konstitucine, o konstitucinės nuostatos įgyvendinamos administraciniais teisiniais aktais. Tačiau dėl šių specialiųjų teisės aktų specifiškumo, aplinkosaugos teisė yra išskiriama kaip autonomiška teisės šaka.

Civilinėje teisėje taip pat pabrėžiamas visuomeninis aplinkos apsaugos interesas. Pavyzdžiui, LR CK 6.550 straipsnio 3 dalyje teigiama, jog žemės nuomos sutarties sąlygos, nustatančios kaip naudoti išsinuomotą žemę, neturi prieštarauti aplinkos apsaugos, gretimų žemės sklypų savininkų ar naudotojų bei visuomenės interesams. Arba LR CK 6.692 straipsnis įtvirtina nuostata, kad rangovas, vykdydamas statybos bei su ja susijusius darbus, privalo laikytis įstatymų ir

¹¹⁷ Selilionis P. Lietuvos ekologinės teisės sistemos formavimasis. *Jurisprudencija*. 2007, 4(94): 54.

¹¹⁸ Marcijonas A.; Sudavičius B. *Ekologinė teisė*. Vilnius: Eugrimas. 1996, p. 18.

normatyvinių statybos dokumentų nustatytų aplinkos apsaugos ir darbų saugumo reikalavimų. Taigi civilinės teisės imperatyviomis normomis užtikrinamas aplinkos apsaugos normų laikymasis.

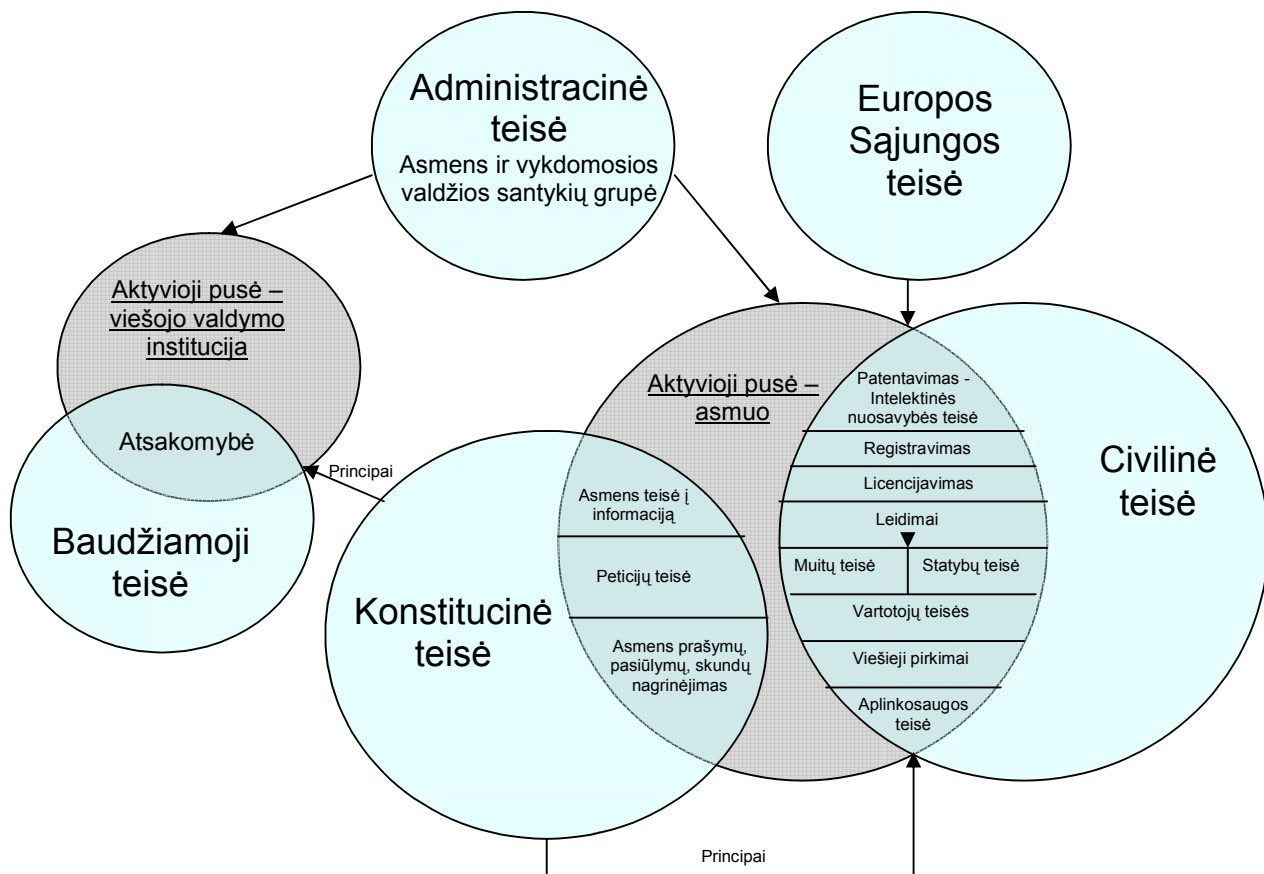
Aplinkosaugos teisės moksle pabrėžtini šiuo metu vis labiau populiarėjantys Europos Sąjungos ir nacionalinės teisės aktų tekstų derinimo klausimai. ES aplinkos apsaugos politika yra viena iš prioritetinių tikslų, integruotų į visas politikos sritis, o „poreikį pradėti reguliuoti aplinkos apsaugos santykius ES lygmeniu lėmė valstybėse narėse nustatytų aplinkosaugos reikalavimų sąsaja su sąžiningos konkurencijos užtikrinimu ir bendrosios rinkos veikimu“¹¹⁹. Minėtini tokie ES teisės aktai aplinkos apsaugos politikos srityje kaip 1985 m. birželio 27 d. Tarybos direktyva 85/337/EEB dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo, 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) ir daugelis kitų teisės aktų. Galima daryti išvadą, jog ES aplinkos apsaugos politika lėmė Lietuvos aplinkosaugos teisės formavimąsi, kurio varomoji jėga – ES ir nacionalinių teisės aktų, reglamentuojančių aplinkos apsaugos klausimus, derinimas.

Aplinkos išsaugojimas ir jos tam tikro kokybės lygmens palaikymas glaudžiai susijęs su ekonominiu, socialiniu, kultūriniu visuomenės vystymusi, todėl aplinkosaugos teisės normos bei jų įgyvendinimas pasižymi nuolatine dinamika. Tokiu būdu šis naujas administracinės teisės reguliavimo institutas, kuris laikytinas atskira teisės šaka, kinta atsižvelgiant į naujus visuomeninius reikalavimus.

Išnagrinėjus antrąją administracinės teisės reguliavimo sritį - asmens ir valstybės teisinius santykius - matyti, jog šios srities teisiniai santykiai, analogiškai kaip ir pirmojoje reguliavimo srityje (viešojo valdymo struktūrų formavimo, kontrolės ir valstybės tarnybos santykiuose), vienokiu ar kitokiu būdu persipina su kitų teisės šakų normomis. Apibendrinta ir supaprastinta antrosios administracinės teisės reguliavimo srities analizė pavaizduota 3 schemeje.

¹¹⁹ Ragulskytė-Markovienė R. *Aplinkos teisė. Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais*. Vilnius: Eugrimas. 2005, p. 9.

3 schema. Asmens ir vykdomosios valdžios santykių grupės sąveika su kitomis teisės šakomis



Išanalizavus antrosios administracinės teisės reguliavimo srities asmens ir valstybės teisinius santykius, galima daryti išvadą, jog šiuolaikinės administracinės teisės reguliavimo dalykas nuolat plečiasi. Formuojasi nauji institutai, kurių reguliavimas yra dalijamasis su kitomis teisės šakomis. Pavyzdžiui, patentavimo, registravimo, licencijavimo institutai ypač glaudžiai susiję su civiline teise; jie yra reglamentuojami abiejų teisės šakų normomis. Administracinės ir baudžiamosios teisinės atsakomybės institutai dalijasi jų taikymo tikslais, padariniais, konstituciniais principais. Konstitucijoje įtvirtintos principinės nuostatos kartu yra ir naujų institutų formavimosi pagrindas (pavyzdžiui, aplinkosaugos teisės). ES teisės įtaka taip pat yra didžiulė. Vieniems teisiniams institutams ši įtaka ne tokia ryški, pavyzdžiui, registravimui, tačiau kitiems institutams ES teisė daro fundamentalų poveikį (vartotojų teisės, aplinkosaugos teisė). Reikia pažymėti, kad schemoje pateiktų naujų institutų ir teisės šakų sąrašas nėra baigtinis. Visuomenė nuolat vystosi,

todėl atsiranda vis daugiau sričių, kuriuose kyla valstybinio reguliavimo poreikis. Tai ir socialinės apsaugos teisė, informacinių technologijų teisė ir t.t.

Apibendrinat abiejų administracinės teisės normų taikymo sričių - viešojo valdymo struktūrų formavimo, kontrolės ir valstybės tarnybos santykius bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių grupių analizę, galima daryti išvadą, jog šių santykių įvairovėje susipina visų teisės šakų normos. Dar kartą svarbu pabrėžti, kad vykstant reikšmingiems pokyčiams visuomenėje, toks įvairių visuomenės gyvenimo sričių teisinis reguliavimas negali išlikti statiškas, todėl atskiros teisės šakos normų apimtis, reguliuojant tam tikrus institutus, nuolat kinta. Todėl ir administracinės teisės reguliavimo dalykas yra dinamiškas ir nepastovus.

2.3. Administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos ir šiuolaikinės administracinės teisės misijos sąlyčio taškai

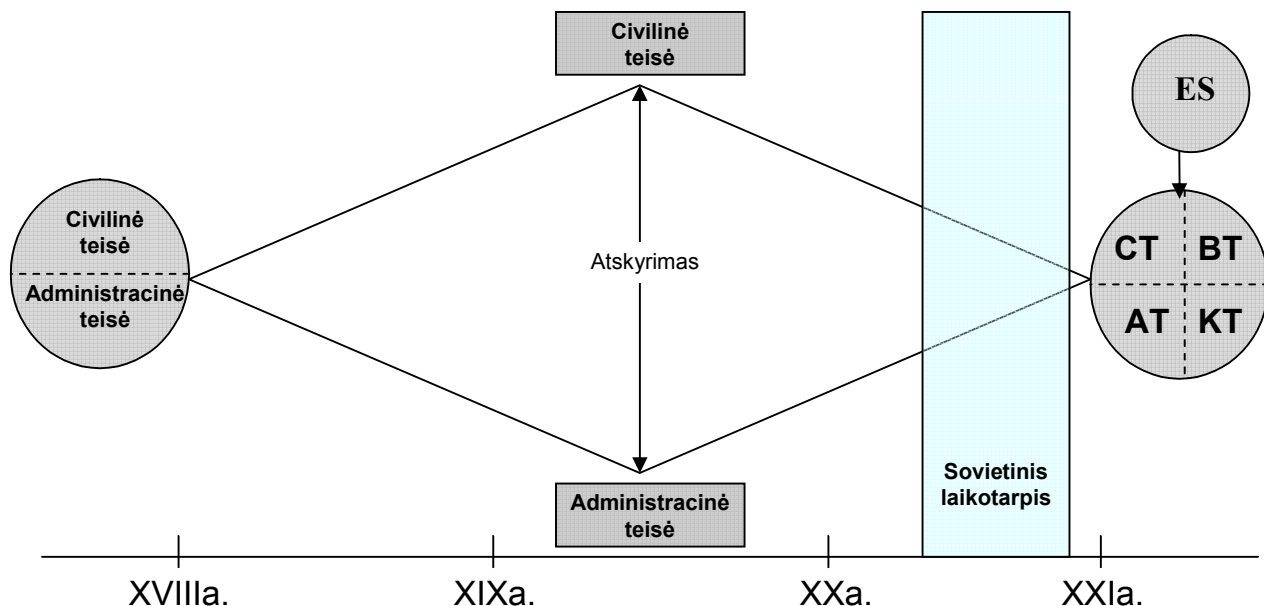
Norint atskleisti šiuolaikinės administracinės teisės pobūdį, jos misiją, reikia suprasti, kodėl ir kaip susiformavo ši teisės šaka, jos reguliavimo dalyko evoliucijos tendencijas, nes istorinis kontekstas yra bet kurio proceso suvokimo pagrindas. Kaip jau buvo ne kartą minėta, administracinė teisė savo genezės stadijoje buvo sumišusi su civiline. Pasak mokslininko P. Vilučio, „pradžioje ji buvo visiškoje civilinės ir baudžiamosios teisės nuostatų vergovėje. Jos vardo niekas negirdėjo“¹²⁰. Šios teisės šakos tėvyne laikoma Prancūzija, tačiau administracinio pobūdžio normos vienokia ar kitokia forma egzistavo nuo seniausių laikų. XVIII amžiuje kartu su moderniosiomis valstybėmis susiformavusi administracinė teisė išsiskyrė kaip savarankiška teisės šaka.

Visuomenė yra nuolat veikiamą įvairių veiksnių. Politiniai, ekonominiai, socialiniai ir kiti pokyčiai lemia administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtrą. Valstybinis reguliavimas apima vis daugiau visuomeninio gyvenimo sričių. Administracinė teisė turi operatyviai reaguoti į naujoves, keistis kartu su visuomene, todėl administracinės teisės reguliavimo dalykas nuolat kinta.

Administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos procesas pavaizduotas 4 schemeje.

¹²⁰ Vilutis P., p. 38.

4 schema. Administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos tendencijos



Schemoje matyti tam tikras administracinės teisės raidos ciklas. Pradžioje ši teisės šaka buvo glaudžiai susijusi su civiline. Daugėjant valstybinių funkcijų, administracinė teisė vis labiau plėtėsi, todėl šią teisės šaką buvo stengiamasi atriboti nuo civilinės. Tačiau dabartiniai pokyčiai ir šiuolaikinių valstybių pobūdis lemia administracinės ir civilinės teisės šakų susiliejo tendencijas. Gali atrodyti, jog tarsi grįžtama į pradžią, nes darosi vis sudėtingiau atskirti šias teisės šakas, tačiau turinio požiūriu šiuolaikinė administracinė teisė iš esmės skiriasi. Administracinės teisės formavimosi pradžioje šios teisės šakos kovojo viena su kita, buvo siekiama atskirti šias teisės šakas. Kaip teigia mokslininkas P. Vilutis, „visą laiką administracinei teisei teko kovoti su civiline ir kartais baudžiamąja teise. Toji kova dar nėra ir dabar baigta. Labai daug dar kur teisinius santykius tvarko civilinė teisė, kurie iš tikrųjų turėtų priklausyti administracinei teisei“¹²¹. Šiuolaikinėje teisės sistemoje siekiama, kad šios teisės šakos veiktų kartu. Tarp jų nebelieka neperžengiamos sienos. Šios iš pirmo žvilgsnio labai skirtingos teisinės sistemos dalys neišsiverčia ne tik viena be kitos, bet ir be kitų teisės šakų.

Tokia tendencija pastebima ne tik Lietuvoje, bet ir kitose Europos valstybėse. J. J. L. Rubira teigia, jog „kalbant apie administracinės teisės apimtį liberalizmo ir konkurencijos eros kontekste, pastebima šios teisės šakos reguliavimo dalyko plėtros tendencija bei sąveika su private

¹²¹ Vilutis P., p. 38.

teise“¹²². Tačiau autorius pabrėžia, kad esminiai administracinės teisės principai išlieka tie patys, užtikrindami šios teisės šakos tęstinumą. P. Leyland ir T. Woods atsakydami į klausimą, kokios yra viešosios teisės veikimo ribos, teigia, jog nėra tokios neutralios srities, kurioje nefunkcionuotų teisė, kadangi ji kyla iš politinės, ekonominės ir socialinės aplinkos ir išreiškia jos pobūdį ir tikslus¹²³. Taigi, dėl įvairių pokyčių ir naujos visuomeninės aplinkos, administracinės teisės reguliavimo sritis nuolat plečiasi.

Taip pat schemeje išskiriamas sovietinis laikotarpis, kurio metu administracinės teisės pobūdis fundamentaliai skyrėsi nuo dabartinės administracinės teisės. Šio laikotarpio įtaka Lietuvos administracinei teisei vertintina nepalankiai ypač dėl psichologinių padarinių, kurie neigiamai veikia administracinės teisės raidą Lietuvoje.

Taigi, administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos analizė atskleidė du esminius poslinkius, nulėmusius administracinės teisės reguliavimo dalyko fundamentalius pokyčius, dėl kurių formuojasi kokybiškai nauja šiuolaikinės administracinės teisės misija:

1. Vertybinių orientacijų turiningieji pokyčiai. Dėl įvairių socialinių pokyčių formuojasi ne tik nauja visuomenės struktūra, jos funkcionavimo pagrindai, bet ir iš esmės keičiasi visuomenės vertybinės orientacijos. Atkūrus nepriklausomybę, įvyko greitas totalitarinės valstybės primestų socialinių teisinių vertybinių standartų „Valstybė, visuomenė, žmogus“ neigimas ir transformacija į vakarietiškąją socialinę teisinę vertybinę orientaciją „Žmogus, visuomenė, valstybė“, „Žmogus – tikslas, o ne priemonė“, o pagrindiniu vertybiniu orientyru tampa žmogaus teisės ir laisvės. Pagarba žmogaus teisėms, jų gynybos bei realizavimo mechanizmų užtikrinimas virsta pagrindiniu visuomenės pažangos rodikliu¹²⁴. Vertybinių orientacijų pokyčiai, glaudžiai susiję su aptartaisiais įvairiais visuomeniniais pokyčiais, daro esminį poveikį šiuolaikinės administracinės teisės misijos sampratai. Dėl šių pokyčių vykstanti nuolatinė ir neišvengiama administracinės teisės reguliavimo dalyko kaita ir didėjantis administracinės teisės skverbimasis į daugelį žmogaus gyvenimo sričių sąlygoja būtinybę operatyviai reaguoti į tokius pokyčius ir efektyviai prie jų prisitaikyti. Todėl administracinės teisės misijos turinys yra tiesiogiai priklausomas nuo vertybinių orientacijų pokyčių pobūdžio ir krypties.

¹²² Rubira J. J. L. Some Trends in Administrative Law in the 21st Century. *Texas International Law Journal*. 2001, 36: 601.

¹²³ Leyland P., p. 556.

¹²⁴ Urmonas A. *Socialiniai vertybiniai pokyčiai ir administracinės deliktinės teisės norminimo modeliai*. Paskaitos [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-11-20].

<http://www.mruni.eu/mru_lt_dokumentai/katedros/administracines_teises_ir_proceso_katedra/Paskaitos/soc_vertyb_pokyciai.ppt>.

2. Administracinės teisės funkcijų persigrupavimas. Lietuvai atgavus nepriklausomybę, iš esmės pasikeitė administracinės teisės pobūdis. Nuo represinės šios teisės šakos funkcijos pereita prie reguliacinės, kuri, greta kitų administracinės teisės funkcijų, tampa esminiu administracinės teisės veikimo pagrindu ir orientyru. Reikia pabrėžti, kad administracinės teisės funkcijų kaita yra suprantama ne tik kaip sovietinės administracinės teisės represinės funkcijos atsisakymas, bet apskritai tradicinių prievartos priemonių, kurios daugiau ar mažiau būdingos visoms administracinės teisės sistemoms, keitimo socialinėmis reguliavimo priemonėmis tendencijos. Tradicinės prievartos priemonės neveiksmingos moderniose visuomenėse, nes šių priemonių įgyvendinimas kelia papildomų problemų. Kaip teigia Doc. dr. A. Kargaudienė, „administracinių prievartos priemonių naudojimo dažnumas yra atvirkščiai proporcingas bendram visuomenės socialiniam ir ekonominiam išsivystymo lygiui“¹²⁵. Todėl šis administracinės teisės funkcijų pasikeitimas yra neišvengiamas ir būtinas tolesnės visuomenės raidos, tobulėjimo pamatas.

Pasak minėtos autorės, „valstybė šiandien pradedama vertinti kaip viena stipriausių socialinių organizacijų, kuri yra pagrindinis mechanizmas, galintis užtikrinti visas socialinei pažangai būtinas sąlygas“¹²⁶. Todėl administracinės teisės reguliacinė funkcija tampa pagrindiniu įrankiu siekiant šių tikslų. Prievartinio pobūdžio administracinė teisė nebetinka šiuolaikiniam visuomeninio gyvenimo tvarkymui. Tik efektyviai reglamentuojant įvairias gyvenimo sritis galima pasiekti administracinės teisės funkcionavimo tikslus ir įgyvendinti šiuolaikinės administracinės teisės misiją. Prof. A. Urmonas valstybinį reguliavimą apibūdina kaip šiuolaikinės administracinės teisės vizijos elementą ir esminį ilgalaikį strateginį tikslą¹²⁷. Taigi, reguliacinė administracinės teisės funkcija – šios teisės šakos vizitinė kortelė, esminis skiriamasis šiuolaikinės administracinės teisės paskirties ir misijos įgyvendinimo pagrindas.

Šių administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos nulemtų pokyčių pasekmė - administracinės teisės, kaip savarankiškos teisės šakos, sąlygiškumas, kokybinė jos misijos transformacija šiuolaikinėje globalioje visuomeninio gyvenimo erdvėje.

Neįmanoma vienareikšmiškai apibrėžti, kas yra šiuolaikinė administracinė teisė. Administracinės teisės reguliavimo dalykas be galo platus. Susidaro įspūdis, kad administracinė teisė tarsi yra visur, reguliuoja didžiąją dalį visuomeninių santykių. Kyla klausimas, kur ji prasideda ir kur baigiasi?

¹²⁵ Kargaudienė A., p. 39.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 34.

¹²⁷ Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*, p. 43.

Vienas iš bandymų įsprausti administracinę teisę į tam tikrus šios teisės šakos galiojimo rėmus yra jos, kaip savarankiškos teisės šakos, išskyrimas, remiantis tokiais tradiciniais teoriniais kriterijais kaip teisės šakos reguliavimo objektas (dalykas) ir metodas. Apskritai teisės normų sisteminimas (teisės normų telkimas į tarpusavyje susijusius teisės institutus, teisės pošakius, teisės šakas pagal reguliavimo objektą ir metodą) yra tradicinis procesas, kurio tikslas – užtikrinti visų teisės normų tarpusavio priklausomybę, garantuojančią jų veiksmingumą. Tačiau dabartinėje teisėje administracinės teisės, kaip savarankiškos teisės šakos, traktavimas yra reikšmingas tik įtraukiant ją į teisės studijų programas ir įvardijant mokslo šaltiniuose, kaip studijų ar mokslo orientacinio objekto apibrėžimą. Visais kitais atvejais tiek teoriniu, tiek praktiniu aspektu šiuolaikinės administracinės teisės samprata netelpa į autonomiškos teisės šakos rėmus, nes, kaip teigia Doc. dr. A. Andruškevičius, „dabarties Lietuvos administracinė teisė išsiplėtojo į socialinį reiškinį“¹²⁸.

Dėl šių priežasčių šiuolaikinėje teisės sistemoje tradicinio skirstymo pagrindai nebetenka prasmės. Teorijoje teigiama, jog „kiekvienos teisės šakos teisinio reguliavimo dalykas yra griežtai apibrėžta visuomeninių santykių sritis“¹²⁹. Griežtumo kriterijus administracinėje teisėje yra sudėtingai įgyvendinamas. Neįmanoma tiksliai identifikuoti, koks yra administracinės teisės šakos reguliavimo objektas (dalykas). Šios problemos priežastys buvo aptartos pirmosios darbo dalies paskutiniame skyriuje išskiriant veiksnius, sąlygojančius administracinės teisės objekto neapibrėžtumą. Administracinės teisės reguliavimo metodas paprastai apibūdinamas kaip imperatyvus ir grindžiamas administracinių teisinių santykių subjektų subordinacija. Tačiau vėlgi negalima teigti, jog toks pavaldumas yra būtinas administracinio teisinio santykio požymis. Analizuojant asmens ir vykdomosios valdžios santykių grupę buvo prieita prie išvados, jog šie teisiniai ryšiai yra horizontalūs – žmogus ir valdžia yra lygiaverčiai administracinių teisinių santykių dalyviai. Netgi teisės skyrimas į viešąją ir privatinę nėra absoliutus. Negalima priešinti viešųjų ir privačiųjų interesų, jie turi būti suvokiami kaip bendri valstybės interesai, nes kiekvieno asmens privatus interesas sudaro bendruosius viešuosius interesus, kuriuos valstybė privalo užtikrinti.

Galima daryti išvadą, jog teisės šakos reguliavimo objektas ir metodas nėra idealūs kriterijai, sisteminant teisės normas į savarankiškas teisės šakas. Šie kriterijai patogūs teoriniu lygmeniu, tačiau, norint suprasti tikrąją kiekvienos teisės šakos paskirtį, reikia suvokti panoraminį teisinės sistemos vaizdą, „ižvelgti jų turinio (normų) priklausomybę nuo kintančių socialinių

¹²⁸ Andruškevičius A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*, p. 131.

¹²⁹ Bakaveckas A., *et al.* *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*, p. 62.

santykių ir ypač teismų koreguojamųjų sprendimų¹³⁰. Teisės sistema yra vientisas darinys, kurio tikslas – žmogaus teisių įgyvendinimas.

Žmogaus teisių apsauga – yra esminis teisinės sistemos vertinimo kriterijus, tikslas ir funkcionavimo pagrindas. Atskira teisės šaka viena nepajėgia garantuoti kiekvieno asmens interesų užtikrinimo. Tik sąveikaudama su kitomis teisinės sistemos dalimis ji gali užtikrinti kiekvieno žmogaus teisių ir laisvių apsaugą. Todėl teisės sistemą reikia suvokti ne kaip atskirų teisės šakų visumą, bet kaip visumą teisės normų, dėl kurių sąveikos yra apsaugomos pagrindinės žmogaus teisės. Atlikta analizė parodė, jog nuolatinis teisės šakų ryšys yra būtinas. Derinant skirtingų teisės šakų normas formuojasi nauji teisės institutai, naujos teisės šakos, kurių nebeįmanoma priskirti vienai ar kitai teisės šakai. Tačiau visas teisės šakas apjungia ir vienija bendra misija – žmogaus teisių apsauga.

Administracinės teisės paskirtis – kartu su kitomis teisės šakomis įgyvendinti šią bendrą teisinės sistemos misiją. Dar daugiau, administracinė teisė šiuolaikinių pokyčių kontekste, siekdama prisitaikyti prie jų ir laiku juos suvaldyti, turi naudotis ne tik kitų teisės šakų normomis, bet apskritai kitų socialinių mokslų metodais (vadybos, ypač sociologijos), nes „administracinė teisė negali užsidaryti savyje. Atlikdama savo misiją ji turi kreiptis pagalbos į kitus socialinius mokslus“¹³¹. Pavyzdžiui, aptarto valstybės tarnybos instituto modelis, funkcionuojantis administracinės teisės reguliavimo srityje, negeba efektyviai veikti ir užtikrinti visų asmenų interesų apsaugą, todėl vadybos mokslų metodų taikymas valstybės tarnyboje padeda švelninti šią problemą. Dėl to siaurėja administracinės teisės reguliavimo dalyko apimtis, nes valstybės tarnautojo veikla organizuojama ne „siekiant reglamentuoti visus leistinus administravimo veiksmus (ir taip vis nesugebant dinamiškame ir labai margame pasaulyje tinkamai reglamentuoti visų įmanomų viešųjų interesų pasireiškimų), kaip yra priimta, remiantis kontinentine administracine teise, bet reglamentuojant pareigą puoselėti ir ginti viešąjį interesą, vadovaujantis visuotinai pripažįstamais moralės, tradicijos principais“¹³². Taigi administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos rezultatas – jo sąveikos su kitais socialiniais mokslais būtinybė, užtikrinanti šiuolaikinės administracinės teisės funkcionalumą, jos misijos ir paskirties įgyvendinimą.

Administracinės teisės, kaip valdymo teisės arba, kaip vaizdžiai rašo mokslininkas P. Vilutis, „nelygybės teisės“, suvokimas yra nepakankamas. Šiuolaikinė administracinė teisė – tai „viešojo intereso, pasireiškiančio valstybės vykdomosios valdžios ir viešųjų paslaugų srityje,

¹³⁰ Andruškevičius A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*, p. 97.

¹³¹ Bakaveckas A., *et al. Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*, p. 87.

¹³² Masiulis K., p. 74.

įgyvendinimo ir apsaugos teisė¹³³, nes glaudi administracinės teisės sąsaja su kitomis teisinės sistemos dalimis „leidžia tvirtinti, kad tikslių administracinės teisės ribų ieškoti yra ne tik sunku, bet ir kažin ar prasminga“¹³⁴. Vadinasi, šiuolaikinė administracinė teisė neturi griežtų galiojimo ribų, ji veikia ten ir tokia apimtimi, kiek reikia, kad būtų užtikrinta viešųjų interesų, asmens teisių ir laisvių apsauga. Administracinė teisė yra pajėgi atlikti šią misiją tik sąveikaudama su kitomis teisinės sistemos ir kitų socialinių mokslų sistemų dalimis bei operatyviai reaguodama į įvairius pokyčius ir prisitaikydama prie naujų visuomeninio gyvenimo sąlygų.

Išanalizavus administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos bendrąsias tendencijas ir šios kaitos įtaką šiuolaikinei administracinės teisės misijai, galima prognozuoti, jog ateityje administracinės teisės reguliavimo dalyko ribos plėsis. Visų pirma, naujos vertybinės orientacijos, sąlygojančios žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo tikslus, formuoja gana platų administracinės teisės reguliavimo sričių ratą, nes, kaip jau buvo minėta, administracinė teisė veikia ten ir tiek, kiek reikia, kad būtų užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės. Tačiau negalima vienareikšmiškai teigti, kad šiandien toks strateginis tikslas yra pasiektas, todėl administracinės teisės reguliavimo dalykas turėtų plėstis, išsiterpdamas į vis naujas visuomeninio gyvenimo sritis, kai tai yra būtina žmogaus teisių ir laisvių garantavimo sąlyga.

Antra, administracinės teisės funkcijų persigrupavimas iš esmės keičia šiuolaikinės administracinės teisės misiją, orientuodamas ją ne į valstybės valdžios galių įgyvendinimą, o į administracinės teisės reguliacinės funkcijos galių stiprinimą, siekiant apsaugoti visų žmonių teises ir laisves bei užtikrinti viešųjų ir privačiųjų interesų harmoniją. Vertybinių orientacijų kaita suponuoja reguliacinės administracinės teisės funkcijos reikšmės didėjimą, todėl ateityje, siekiant apsaugoti pagrindines žmogaus teises ir laisves, daugės administracinės teisės reguliavimo sričių, didės jos veikimo visuomeniniame gyvenime apimtis.

Taip pat numatomą administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtrą galima pagrįsti laisvosios rinkos ekonomikos valstybės krize, nes „laukinė ekonomika“ negali užtikrinti visų žmonių gerovės, darnaus visuomeninio gyvenimo vystymosi, visų asmenų teisių ir laisvių apsaugos, todėl valstybė privalo įsikišti ir atitinkamai sureguliuoti tokius santykius. Be to, nuolat atsiranda naujos visuomeninio gyvenimo sritys, kuriose būtinas valstybinis reguliavimas. Pavyzdžiui, itin sparti informacinių technologijų pažanga lemia šioje srityje susiklostančių visuomeninių teisinių santykių sureguliuavimo poreikį.

¹³³ Andruškevičius A. Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei. *Teisė*, p. 24.

¹³⁴ Andruškevičius A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*, p. 38.

Svarbu pabrėžti ir tai, jog, siekiant žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimo tikslų, didės visų teisinės sistemos dalių bei tarptautinės teisės normų integracijos laipsnis. Įgyvendinant šį siekį, tik visuminis, puikiai funkcionuojantis teisinės sistemos mechanizmas bus pajėgus užtikrinti žmogaus teisių apsaugą, o šiandien ši integracija dar nėra pakankama, nes vis dar egzistuoja žmogaus teisių pažeidimai.

Administracinės teisės ir visos teisinės sistemos kūrybos procesas, jo kaitos tendencijos – tai ne tik socialinių pokyčių ir teisėkūros subjektų veiklos rezultatas, bet visos visuomenės, kiekvieno žmogaus asmeninės atsakomybės reikšmės suvokimas šiame sudėtingame ir daugialypiame procese. Todėl, kokia administracinė teisė yra šiandien ir kokia ji bus ateityje, priklauso ne tik nuo bendrųjų teisinės sistemos kaitos tendencijų, politinių, ekonominių pokyčių, bet ir nuo kiekvieno individo asmeninio indėlio kuriant tokią administracinę teisę, kuri būtų pajėgi ginti privačius interesus ir užtikrinti viešųjų interesų bei žmogaus teisių ir laisvių apsaugą.

IŠVADOS

Apibendrinant galima teigti, jog iškelta hipotezė pasitvirtino, nes atliktas tyrimas leidžia tvirtinti, kad administracinės teisės reguliavimo dalyko kokybinė kaita lemia šiuolaikinės administracinės teisės reguliacinės funkcijos nuolatinę plėtrą, didėjančią visų teisinės sistemos dalių sąveiką ir esminius administracinės teisės misijos pokyčius. Remdamasi atliktu tyrimu autorė formuluoja šias išvadas:

1. Administracinės teisės, kaip autonomiškos teisės šakos, susiformavimą ir atsiskyrimą nuo civilinės teisės sąlygojo XVII – XVIII a. Europoje vykę politiniai, ekonominiai, socialiniai pokyčiai, kurių metu atsirado kokybiškai nauji, socialiai reikšmingi visuomeniniai santykiai, reikalaujantys atskirų, specialių normų jiems reguliuoti. Šis procesas Vakarų Europoje ir Lietuvoje vyko panašiu laikotarpiu, tačiau dėl istorinių, kultūrinių ir kitų veiksnių administracinės teisės susiformavimas skirtingose valstybėse pasižymėjo tam tikrais ypatumais.

2. Administracinės teisės reguliavimo dalyko ypatumai sąlygoja visų teisės šakų persipynimą administracinės teisės reguliuojamose srityse:

2.1. Teorijoje tradiciniais laikomi administracinės teisės, kaip viešosios teisės šakos, išskyrimo kriterijai nėra pakankami apibrėžiant šiuolaikinę administracinę teisę, jos ribas, kadangi nuolatinės teisės evoliucijos procese išryškėja viešosios ir privatinės teisės susiliejimo tendencijos, daugiau ar mažiau būdingos visoms teisinėms sistemoms, todėl tiksliau būtų kalbėti apie viešųjų ir privačiųjų interesų pusiausvyros palaikymo svarbą remiantis visa teisės sistema.

2.2. Įvairių autorių išskiriamos administracinės teisės reguliavimo dalyko charakteristikos nevienareikšmės, todėl nėra suformuluoto universalus administracinės teisės apibrėžimo. Tokio administracinės teisės neapibrėžtumo priežastys - viešosios ir privatinės teisės susiliejimas, administracinės teisės subjektų gausa ir jų teisinės padėties įvairovė, administracinių teisinių santykių turinio įvairiapusiškumas, šių santykių požymių reliatyvumas, specialus administracinės diskrecijos principas, dinamiški visuomeniniai pokyčiai, administracinės teisės mokslo raidos tendencijos ir kiti veiksniai.

2.3. Administracinės teisės normų galiojimo srityse: viešojo valdymo struktūrų formavimo, kontrolės ir valstybės tarnybos santykių bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių grupėse, susipina visų fundamentalių teisės šakų normos – konstitucinės, civilinės, baudžiamosios, tarptautinės bei ES teisės. Dėl to administracinės teisės institutai aptarnauja kitas teisės šakas, formuojasi nauji mišrūs institutai bei teisės šakos.

3. Administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos tendencijos, atspindinčios šios teisės šakos reguliavimo dalyko plėtros dinamiką, suponuoja kokybiškai naują šiuolaikinės administracinės teisės misiją ir leidžia numatyti administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitos pobūdį ateityje:

3.1. Administracinės teisės reguliavimo dalyko kaitai būdingas perėjimas nuo siekio išskirti administracinę teisę, kaip savarankišką teisės šaką, tarp kitų teisės šakų (ypač civilinės) prie dabartinių administracinės teisės reguliavimo dalyko susiliejinimo su kitomis teisinės sistemos dalimis, integravimo į bendrą teisės sistemą tendencijų; nuo administracinės teisės, kaip valstybinės valdžios galių įgyvendinimo teisės, prie jos, kaip pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių garanto, sampratos.

3.2. Kintančios teisinės vertybinės orientacijos ir administracinės teisės reguliacinės funkcijos plėtra formuoja kokybiškai naują šiuolaikinės administracinės teisės misiją - sąveikaujant su kitomis teisinės sistemos dalimis ginti viešąjį interesą, užtikrinti viešųjų ir privačiųjų interesų pusiausvyrą bei žmogaus teisių ir laisvių apsaugą.

3.3. Ateityje administracinės teisės reguliavimo dalyko ribos plėsis, nes naujos vertybinės orientacijos ir didėjanti reguliacinė administracinės teisės funkcijos reikšmė suponuoja poreikį reglamentuoti naujose visuomeninio gyvenimo srityse nuolat besiformuojančius teisinius santykius. Taip pat didės visų teisinės sistemos dalių bei tarptautinės ir ES teisės normų integracijos laipsnis, siekiant garantuoti žmogaus teisių ir laisvių apsaugą.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminė literatūra:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. *Valstybės žinios*. 1985, Nr. 1-1.
3. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.
4. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 64-2569.
5. Lietuvos Respublikos patentų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 8-120.
6. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 46-851.
7. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 66-2130.
8. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1945.
9. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 84-2000.
10. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 27, 28, 30, 31, 33, 38, 39, 41, 51, 57, 58, 70, 72, 75, 79, 81, 93, 95, 98, 100 straipsnių, IV skyriaus, 1 ir 2 priedėlių ir priedo pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 81-3179.
11. Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-11-25].
<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=49007>.

Specialioji literatūra:

1. *A Dictionary of Law*. Oxford Reference Online [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-10-12].
<<http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t49.e101>>.
2. Alder J. *Constitutional and Administrative Law*. Basingstoke: Macmillan Press, 1994.
3. Andruškevičius A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai. *Teisė*. 2001, 40: 7-15.
4. Andruškevičius A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas, 2008.
5. Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos. Monografija*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004.
6. Andruškevičius A. Administracinės teisės reguliavimo dalyko sudėtis. *Teisė*. 2002, 43: 24-32.

7. Andruškevičius A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*. 2002, 42: 7-14.
8. Andruškevičius A. Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei. *Teisė*. 2003, 46:19-27.
9. Bakaveckas A. Kategorijų – vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas – samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje. *Jurisprudencija*. 2007, 2(92): 46-53.
10. Bakaveckas A. Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos. *Jurisprudencija*. 2001, 21(13): 131-137.
11. Bakaveckas A., et al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*. Vilnius: MRU Leidybos centras, 2005.
12. Bendorienė A. et al. *Tarptautinių žodžių žodynas*. 2-oji laida. Vilnius: Alma litera, 2003.
13. Bilak D. *Administracinė justicija Lietuvoje. Vertinimas* [interaktyvus]. Vilnius, 2003 [žiūrėta 2009-10-11]. <<http://www.undp.lt/files//administracine%20justicija%20red.pdf>>.
14. Bradley A. W.; Ewing K. D. *Constitutional and Administrative Law*. Harlow: Longman, 2003.
15. Brown L. N.; Bell J. S. *French Administrative Law*. Oxford: Clarendon press, 1998.
16. Cane P. *Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
17. Čiočys P. A. *Teisės pagrindai*. Vilnius: Vilniaus vadybos kolegija, 2008.
18. Dambrauskienė G., et al. *Lietuvos teisės pagrindai*. Vilnius: Justitia, 2004.
19. Youngs R. *English, French and German Comparative Law*. London, Sydney: Cavendish Publishing, 1998.
20. Kardelis K. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Šiauliai: Lucilijus, 2005.
21. Kargaudienė A. Administracinės teisės pokyčiai šiuolaikinėje demokratinėje visuomenėje. *Jurisprudencija*. 2005, 70(62): 31-41.
22. Keinys S., et al. *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. 4-oji laida. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000.
23. Kosmačaitė V.; Kuncevičius G. Viešųjų pirkimų taikant įprastą komercinę praktiką teorinis aspektas. *Jurisprudencija*. 2008, 3(105): 90-95.
24. Kunnecke M. *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo - German Comparison*. Berlin, New York: Springer, 2007.
25. Lapinskas K. *Tarybinė administracinė teisė: vadovėlis*. Vilnius: Mintis, 1980.
26. Leyland P.; Woods T. *Textbook on Administrative Law*. London, New York: Oxford University Press, 2004.

27. Maksimaitis M. *Užsienio teisės istorija*. Vilnius: Justitia, 2002.
28. Marcijonas A.; Sudavičius B. *Ekologinė teisė*. Vilnius: Eugrimas, 1996.
29. Masiulis K. XXI amžiaus iššūkiai Lietuvos valstybės tarnybai. *Viešojo politika ir administravimas*. 2007, 22: 68-77.
30. Misiūnas J. Baudžiamieji ir administraciniai įstatymai: Siamo dvynių problemos. *Teisės problemos*. 1996, 3: 38-63.
31. Molan M. T. *Administrative Law: textbook*. London: Old Bailey Press, 2004.
32. Orucu E.; Nelken D. *Comparative Law. A Handbook*. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2007.
33. Ragulskytė - Markovienė R. *Aplinkos teisė. Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais*. Vilnius: Eugrimas, 2005.
34. Rasimavičius P. *Teisė – visuomeninė vertybė*. Vilnius: Mintis, 1988.
35. Ravluševičius P. Vartotojų teisių apsaugos ypatumai Europos Sąjungos ir Lietuvos teisėje. *Jurisprudencija*. 2007, 9(99): 48-53.
36. Rubira J. J. L. Some trends in administrative law in the 21st century. *Texas International Law Journal*. 2001, 36: 599 – 603.
37. Seerden R. *Administrative law of the European Union, its member states and the United States: a Comparative Analysis*. Antwerpen: Intersentia, 2007.
38. Selilionis P. Lietuvos ekologinės teisės sistemos formavimasis. *Jurisprudencija*. 2007, 4(94): 54–60.
39. Singh M. P. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Berlin: Springer, 2001.
40. Tatham A. *Europos Sąjungos teisė*. Vilnius: Eugrimas, 1999.
41. Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*. 2006, 83: 37-47.
42. Urmonas A. *Mokslinio tiriamojo darbo programa. Konspektai* [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-10-11].
<http://www.mruni.eu/mru_lt_dokumentai/centrai/testiniu_studiju_centras/studiju_tvarkarastis/MTD%20konspektai.neakiv%5b1%5d.pdf>.
43. Urmonas A. *Socialiniai vertybiniai pokyčiai ir administracinės deliktinės teisės norminimo modeliai. Paskaitos* [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-11-20].
<http://www.mruni.eu/mru_lt_dokumentai/katedros/administracines_teises_ir_proceso_katedra/Paskaitos/soc_vertyb_pokyciai.ppt>.
44. Urmonas A., Pranevičienė B. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės. *Jurisprudencija*. 2002, 32: 54-64.

45. Vaišvila A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000.
46. Valančius V. Europos Sąjungos teisės poveikis Lietuvos administracinei justicijai: tendencijų kontūrai. Pirma dalis. *Jurisprudencija*. 2007, 7(97): 33-38.
47. Vansevičius S. *Valstybės ir teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000.
48. Vilutis P. *Administracinė teisė: bendroji dalis*. Kaunas: VDU Teisių fakultetas, 1939.
49. Žilinskas D. Ar lipsime į medį iš viršaus? *Justitia*. 2000, 1: 35-37.

SANTRAUKA

Administracinės teisės reguliavimo dalyko kaita – tai dėsningas istorinis procesas, kurio pasekmė - ypatingas šiuolaikinės administracinės teisės turinys ir specifika. Administracinės teisės, kaip atskiros teisės šakos, susiformavimą XVIII amžiuje sąlygojo kokybiškai naujų, socialiai reikšmingų visuomeninių santykių, reikalaujančių atskirų, specialių normų jiems reguliuoti, atsiradimas Europos valstybėse. Tolesnės administracinės teisės reguliavimo dalyko evoliucijos metu ieškoma tam tikrų ypatumų, leidžiančių atskirti administracinę teisę nuo kitų teisės šakų, tačiau šiuolaikinėje teisėje tradicinis teisės normų skirstymas į šakas praranda prasmę, nes nepaiškina realiai susiformavusių tendencijų. Administracinės teisės, kaip atskiros teisės šakos, skyrimo kriterijai - nevienareikšmiai, todėl praktinė jų vertė yra sąlyginė. Esminis kriterijus, padedantis nustatyti šiuolaikinės administracinės teisės reguliavimo dalyko nuolat kintančią apimtį, yra jo santykis su kitomis teisinės sistemos dalimis.

Vertybinių orientacijų poslinkių nulemta administracinės teisės reguliavimo dalyko kokybinė kaita sąlygoja šiuolaikinės administracinės teisės reguliacinės funkcijos nuolatinę plėtrą, didėjančią visų teisinės sistemos dalių sąveiką ir administracinės teisės misijos esminius turinio pokyčius. Ateityje šios tendencijos turėtų stiprėti, siekiant įgyvendinti esminę šiuolaikinės administracinės teisės paskirtį ir misiją - žmogaus teisių ir laisvių apsaugą.

Raktažodžiai: administracinės teisės reguliavimo dalykas, socialiniai pokyčiai, teisės šakų santykis, administracinės teisės misija.

SUMMARY

The change of administrative law regulation subject is a long historical process, resulted in a specific content and particularity of contemporary administrative law. The formation of administrative law as a separate branch of law in the 18 century Europe was determined by the coming of qualitatively new, socially significant public intercourse which required special rules of organizing. In the further evolution of administrative law regulation subject certain characteristics are being sought, which could enable to distinguish administrative law from the other branches of law. Still in the contemporary legal system traditional attribution of law norms to separate branches of law loses its significant because it does not explain the real substantive tendencies. The criterions of the attribution of administrative law to a separate branch of law are ambiguous that is why their practical worth is conditional. Crucial criterion which helps to identify the scope of contemporary administrative law regulation subject is its relations to other parts of legal system.

The qualitative change of administrative law regulation subject determined by the shift of value orientations conditions the constant expansion of the regulatory function of administrative law, growing interaction of all parts of the legal system and fundamental alteration of administrative law mission content. In the future these tendencies should intensify in order to implement the essential purpose and mission of contemporary administrative law - the protection of human rights and liberties.

Keywords: administrative law regulation subject, social changes, relations of law branches, mission of administrative law.