

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
KONSTITUCINĖS IR ADMINISTRACINĖS TEISĖS INSTITUTAS

KARINE MINASIAN
NUOLATINĖS STUDIJOS, ADMINISTRACINĖS TEISĖS STUDIJŲ PROGRAMA
(621M90009)

TEMA
**NORMINIŲ ADMINISTRACINIŲ AKTŲ TEISĖTUMO PROBLEMATIKA
LIETUVOJE**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
Dr. Gytis Kuncevičius

.....

Vilnius, 2014

TURINYS

ĮVADAS	3
I. NORMINIŲ ADMINISTRACINIŲ AKTŲ VIETA TEISĖS SISTEMOJE	7
1.1. Administracinis reglamentavimas kaip viešojo administravimo sritis	12
1.2. Norminio administracinio akto samprata ir paskirtis	18
1.2.1. Administracinio akto definicijos nustatymo ypatumai	19
1.2.2. Administracinio akto skiriamieji požymiai	24
1.2.3. Administracinių aktų klasifikavimo pagrindai	26
1.2.4. Norminio administracinio akto samprata Lietuvos pozityviojoje teisėje ir administracinių teismų praktikoje	29
1.3. Reikalavimai, keliami norminiams administraciniams teisės aktams	37
II. NORMINIŲ ADMINISTRACINIŲ AKTŲ TEISĖTUMO UŽTIKRINIMO PRIELAIDOS	46
2.1. Norminių administracinių aktų atitiktis Lietuvos Respublikos Konstitucijai	46
2.2. Įstatymas kaip norminių administracinių aktų teisėtumo matmuo	49
2.3. Norminių administracinių aktų atitiktis aukštesnės galios poįstatyminiams teisės aktams	53
2.4. Norminiams administraciniams aktams keliamų teisėtumo reikalavimų praktinio įgyvendinimo problematika	58
IŠVADOS	68
PASIŪLYMAI	70
LITERATŪROS SĄRAŠAS	71
SANTRAUKA	80
SUMMARY	81
PRIEDAI	82

IVADAS

Mokslinio tyrimo aktualumas ir praktinis reikšmingumas. Kiekvienos demokratinės valstybės vienas iš svarbiausių teisinių prioritetų yra siekis sureguliuoti visuomeninius santykius tokia tvarka, kad liktų kuo mažiau teisinio reguliavimo spragų įvairiose viešojo administravimo srityse. Tam, kad šis tikslas būtų pasiektas, viešoji administracija privalo turėti skirtingus administracinės teisės reguliavimo instrumentus, prie kurių yra priskiriami ir *administraciniai aktai*. Valstybinio ir savivaldybių administravimo subjektai „kas dieną priima tūkstančius šaliai, ūkio subjektams ir gyventojams svarbių sprendimų. Šie bendro pobūdžio ar specialūs, nacionalinės ar vietinės reikšmės administraciniai aktai kiekvieną dieną daro įtaką kiekvieno Lietuvos gyventojų gyvenimui, pavyzdžiui, tokiose srityse, kaip mokesčiai, socialinė ir sveikatos apsauga, aplinkosauga, transportas ir pan.“¹ Viešojo administravimo subjektai, įgyvendindami jiems priskirtas funkcijas suteiktos kompetencijos ribose, priima norminio ar individualaus pobūdžio sprendimus, atlieka prevencinio poveikio ar prievartos taikymo veiksmus. Taigi administracinis reglamentavimas yra viena iš viešojo administravimo subjektų priimamų sprendimų išraiškos formų.

Administracinėje teisėje yra pabrėžiama, jog norminiai administraciniai aktai yra pagrindiniai šios teisės šakos šaltiniai. Jie yra aukštesnės galios teisės aktuose nustatyto teisinio reguliavimo detalizavimo, konkretinimo bei praktinio įgyvendinimo priemonė. Teisės aktų hierarchijoje norminio pobūdžio administraciniais aktams yra skirta svarbi vieta, einanti po įstatymų ir kitų aukštesnę galią turinčių teisės aktų, todėl, kad juose yra įtvirtintos visiems privalomos elgesio taisyklės – teisės normos, kurios atlieka visuomeninių santykių reguliavimo, apsaugos bei kitas ne mažiau reikšmingas viešojo administravimo funkcijas.

Lietuvos mokslinėje literatūroje norminių administracinių aktų definicijos, skiriamųjų požymių bei administracinių aktų rūšies nustatymo analizei didžiausią dėmesį skyrė bendra autoriai prof. A. Andruškevičius ir L. Paškevičienė². Taip pat valdymo aktų sampratos, teisinės reikšmės, santykio su kitais teisės aktais bei teisėtumo klausimus nagrinėjo prof. M. Romeris³, P. Vilutis⁴, dr. D. Raižys⁵, dr. R. Kalesnykas⁶, doc. dr. S. Šedbaras⁷, prof. A. Bakaveckas⁸ ir kt.

¹ Valančius V.; Kavalnė S. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2009. P. 30.

² Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011; Andruškevičius A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008.

³ Romeris M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Vilnius: Pozicija, 1994.

⁴ Vilutis P. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: M. Adomavičiaus sp., 1939.

⁵ Raižys D. *Procesas pirmosios instancijos administraciniame teisme*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.

Lyginamojoje administracinėje teisėje administracinių aktų instituto aktualiais klausimais rašė prof. G. Braibant⁹, prof. G. Vedel¹⁰, bendra autoriai prof. J. B. Auby ir L. C. Métayer¹¹, prof. O. Mayer¹², prof. M. P. Singh¹³, dr. M. Schröder¹⁴, prof. J. N. Starilov¹⁵, prof. D. N. Bakhrakh¹⁶, prof. B. V. Rossinskij¹⁷ ir kt.

Reikėtų pažymėti, kad administracinių aktų instituto ištirtumo lygis Lietuvos bei užsienio literatūroje yra pakankamai aukštas. Tačiau siekiant apibrėžti autorės atliekamo mokslinio tyrimo ribas, pabrėžtina, kad atliekamas norminių administracinių aktų tyrimas yra aktualus būtent valdymo veiklos teisėtumo aspektais. Tik *teisėti* norminiai administraciniai aktai gali būti Lietuvos teisės sistemos dalimi ir tik *teisėtų* norminio pobūdžio administracinių aktų normos gali „faktiškai pratęsti įstatymų leidžiamosios valdžios veiklą“¹⁸.

Problemos formulavimas. Dar profesorius M. Romeris rašė, kad „valdžios darbai, kurie reiškiasi tais įvairiais teisiniais aktais, yra teisėtumo problemos paliesti, vadinasi, turi būti teisėti“¹⁹. Lietuvos pozityviosios teisės bei doktrininės nuostatos pakankamai išsamiai ir konkretizuotai apibrėžia norminiams administraciniams aktams keliamus bendruosius, organizacinius – techninius ir kitus reikalavimus, įtvirtina jų teisėtumo užtikrinimo prielaidas. Tačiau statistiniai duomenys bei Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) jurisprudencija parodo, kad praktikoje vis dėlto egzistuoja reali norminių administracinių aktų neteisėtumo problema. Kaip teigė P. Vilutis, „aktas yra niekingas, kada jis yra neteisėtas arba turi kokią nors ydą bei trūkumą“²⁰. Atkreiptinas dėmesys, jog administracinės teisės doktrinoje plačiau buvo nagrinėti norminių administracinių aktų teisėtumo bendrieji klausimai. Tuo tarpu šiuo moksliniu tyrimu atskleisime ir sistemiškai apibendrinsime konkrečius norminių administracinių aktų pripažinimo neteisėtais aspektus.

⁶ Bakaveckas A.; Dziegoraitis A.; Dziegoraitienė A. ir kt. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.

⁷ Šedbaras S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006.

⁸ Bakaveckas A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis*. Vilnius: Leidykla MES, 2012.

⁹ Брэбан Г. *Французское административное право*. Москва: Прогресс, 1988.

¹⁰ Ведель Ж. *Административное право Франции*. Москва: Прогресс, 1973.

¹¹ Auby J. B.; Cluzel-Métayer L. *Administrative Law in France. Administrative Law of the European Union, its member states and the United States: a comparative analysis*. Antwerpen: Intersintia, 2007.

¹² Mayer O. *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig: Duncker und Humblot. 1895.

¹³ Singh M. P. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Berlin; Heidelberg; New York; Barcelona; Hong Kong; London; Mailand; Paris; Tokio: Springer, 2001.

¹⁴ Schröder M. *Administrative Law in Germany. Administrative Law of the European Union, its member states and the United States: a comparative analysis*. Antwerpen: Intersintia, 2007.

¹⁵ Россинский Б. В.; Старилов Ю. Н. *Административное право. 4-е издание*. Москва: Норма, Инфра-М, 2010.

¹⁶ Бахрах Д. Н. *Административное право*. Москва: БЕК, 1993.

¹⁷ Богданов А. В.; Богородицкий И. В.; Россинский Б. В. *Административное право*. Москва: Норма, 2003.

¹⁸ Bakaveckas A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 145.

¹⁹ Romeris M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Vilnius: Pozicija, 1994. P. 35.

²⁰ Vilutis P. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: M. Adomavičiaus sp., 1939. P. 151.

Tyrimo objektas – norminių administracinių aktų teisėtumo teoriniai ir praktiniai probleminiai aspektai.

Tyrimo dalykas – norminių administracinių aktų teisėtumo kriterijų taikymas.

Tyrimo tikslas – mokliškai išanalizuoti ir apibendrinti norminių administracinių aktų teisėtumo praktinio įgyvendinimo problematiką.

Siekiant apibrėžto tikslo, darbe išskelti šie **uždaviniai**:

1. Atskleisti administracinio reglamentavimo paskirtį ir pagrindines atliekamas funkcijas;
2. Išanalizuoti administracinio akto kaip pirminės kategorijos definicijos ypatybes, atskleisti norminių administracinių aktų sampratos ypatumus doktrinos, pozityviosios teisės ir teismų praktikose lygmenyse.
3. Apibrėžti pagrindinius norminiams administraciniams aktams keliamus teisėtumo reikalavimus, jų užtikrinimo prielaidas bei turinio ypatybes.
4. Atlikus LVAT praktikos bylose dėl norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą, nustatyti, kokiais pagrindais remiantis norminiai administraciniai aktai dažniausiai būna pripažįstami neteisėtais.

Tyrimo tema suponuoja šią **hipotezę**: Administracinio reglamentavimo praktikoje pastebima disfunkcijos tendencija, pasireiškianti sistemingu norminiams administraciniams aktams keliamų teisėtumo reikalavimų nesilaikymu.

Tyrimo metodologija. Mokslinis tyrimas buvo atliekamas taikant teorinius ir empirinius metodus, kurių visuma padėjo surinkti, išsamiai išanalizuoti ir apdoroti reikiamą informaciją bei padaryti tyrimą apibendrinančias išvadas.

Lyginamasis metodas taikytas mokslinio tyrimo metu analizuojant ir lyginant Lietuvos ir užsienio valstybių (Prancūzijos, Vokietijos, Rusijos) administracinės teisės doktrines nuostatas. Lyginamuoju aspektu buvo analizuojama administracinio akto samprata, šio administracinės teisės instituto skiriamieji bruožai bei administracinių aktų klasifikavimo pagrindai skirtingose valstybėse. Autorė pažymi, kad būtent šių užsienio valstybių pasirinkimą lėmė tai, kad Prancūzija yra laikoma administracinės teisės pradininke bei šios valstybės administracinė teisė yra bene labiausiai išsivysčiusi Europoje. Lietuvos ir Vokietijos administracinių aktų institutai yra kardinaliai priešingi, o tai, savo ruožtu, pabrėžia tyrimo įvairialypiškumą. Rusijos administracinės teisės nuostatos, reguliuojančios administracinių aktų institutą, priešingai nei Vokietijos, yra labai artimos Lietuvoje nustatytam teisiniam reguliavimui.

Metaanalizės metodas buvo naudojamas tiriant administracinės, konstitucinės, teisės teorijos ir kitų teisės šakų mokslininkų darbus, doktrines nuostatas bei periodinę literatūrą. Jų pagrindu yra daromi apibendrinimai, teikiamos tam tikros įžvalgos.

Teisinių dokumentų analizės metodas buvo taikomas renkant ir analizuojant teisiniuose dokumentuose (teisės aktuose, administracinių teismų bei Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimuose ir kt.) esančią informaciją.

Lingvistinis metodas taikytas siekiant iširti analizuojamų teisės normų turinį, darbe vartojamų teisinių sąvokų semantines reikšmes bei atskleidžiant vartojamų terminų reikšmes ir prasmes.

Statistinis metodas buvo naudojamas tiriant LVAT bylų dėl norminių administracinių aktų teisėtumo statistinius duomenis.

Analitinis – kritinis metodas naudotas atskleidžiant ir išryškinant norminių administracinių aktų teisėtumo problemas bei ieškant galimų šių problemų sprendimo variantų.

Apibendrinimo metodas taikytas apibendrinant moksliniame darbe naudotą literatūrą, gautus empirinius tyrimo duomenis, pabaigoje darant galutinę išvadą bei formuluojant pagrindinius viso atlikto darbo ir tyrimo teiginius²¹.

Darbo struktūra. Darbą sudaro įvadas, du pagrindiniai dėstomosios dalies skyriai, išvados ir pasiūlymai. Pirmoje magistro baigiamojo darbo dalyje analizuojant mokslinę literatūrą, pozityviosios teisės nuostatas bei teismų praktiką, nustatoma norminių administracinių aktų vieta teisės sistemoje, atskleidžiama jų samprata, paskirtis bei pagrindiniai skiriamieji požymiai. Taip pat šioje dalyje analizuojami norminiams administraciniams aktams keliami teisėtumo reikalavimai. Antroje dalyje yra atskleidžiama praktinė analizuojamos temos pusė. Siekiant išskirti konkrečius norminių administracinių aktų teisėtumo probleminius aspektus, apibrėžiamos ir tiriamos šiai administracinių aktų rūšiai keliamos teisėtumo užtikrinimo prielaidos. Atlikus konkrečių LVAT bylų dėl norminių administracinių aktų teisėtumo analizę yra sugrupuojami ir sistemaiškai pateikiami norminių administracinių aktų pripažinimo neteisėtais pagrindai. Darbo pabaigoje pateikiamos mokslinio tyrimo metu gautos išvados ir pasiūlymai.

²¹ Tidikis R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 387.

I. NORMINIŲ ADMINISTRACINIŲ AKTŲ VIETA TEISĖS SISTEMOJE

Nesuklysimė pasakydami, jog šiuolaikinėje visuomenėje administracinė teisė yra suprantama kaip „*socialinių santykių reguliatorius*, nustatantis tokį valstybės valdymo institucijų, jų pareigūnų, piliečių, ūkio subjektų elgesį, kuris viena vertus, nepažeistų valstybės, visuomenės ir jos narių saugumo įvairiose gyvenimo srityse, kita vertus, sudarytų teisinės galimybes piliečiams įgyvendinti jų konstitucines ir kitas teises bei laisves“²². Akivaizdu, kad visuomeninių santykių reguliavimo funkcijai atlikti administracinė teisė privalo disponuoti įvairių teisinių instrumentų arsenalu, vieni iš kurių – norminiai administraciniai teisės aktai.

Kaip taikliai yra pastebėjęs profesorius A. Andruškevičius, „bendruoju požiūriu Lietuvos administracinė teisė yra vieningas reiškinys: turi tam tikrą paskirtį bei reguliavimo objektu apibrėžiamą nišą valstybės teisės sistemoje“²³. Tačiau ne tik administracinė teisė, kaip teisės šaka, bet ir jos sudedamieji elementai turi tam tikrą vietą teisės sistemoje. Atlikdami tolimesnę analizę, atskleisime, kokia vieta yra skirta šio mokslo darbo tyrimo objektui – norminiams administraciniams aktams.

Anot prof. A. Vaišvilos, teisės sistema – „tai teisės normų visumos egzistavimo ir veikimo būdas, kur visos teisės normos suorganizuotos į teisės institutus, pošakius, šakas, susijusios tarpusavio priklausomybe ir veikia, garantuodamos viena kitos veiksmingumą“²⁴. Kaip matome, teisės teorijoje yra išskiriami įvairūs teisės normų sisteminimo lygmenys, tačiau „pirmasis teisės normų sisteminimo rezultatas (darinys) yra *teisės institutas*, kuris suprantamas kaip teisės normų grupė, jungianti teisės normas, reguliuojančias tam tikrą visuomeninių santykių rūšį jai būdingu metodu (būdu) ir sudaranti teisės pošakio ar teisės šakos dalį“²⁵.

Administracinė teisė, kaip ir kitos teisės šakos, turi savo sistemą, kurią prof. A. Bakaveckas administracinės teisės vadovėlyje apibrėžė taip: „administracinės teisės, kaip teisės šakos, vidinė struktūra, visuma tarpusavio santykiais susijusių teisinių institutų ir normų, kurie reguliuoja visuomeninius santykius įvairiose viešojo valdymo (administravimo) srityse ir šakose“²⁶. Taigi administracinės teisės normos ir institutai literatūroje yra „įvardijami *administracinės teisės sistemos elementais*“²⁷.

²² Andruškevičius A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008. P. 23.

²³ Ten pat, P. 90.

²⁴ Vaišvila A. *Teisės teorija. Trečiasis leidimas*. Vilnius: Justitia, 2009. P. 341–342.

²⁵ Ten pat.

²⁶ Bakaveckas A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis*. Vilnius: Leidykla MES, 2012. P. 178.

²⁷ Ten pat, P. 173.

Pažymėtina, kad administracinės teisės instituto apibrėžtis iš esmės išplaukia iš bendro teisės instituto apibrėžimo ir reiškia „pagrindinį administracinės teisės sistemos struktūrinį elementą, kurį sudaro administracinės teisės normų, reguliuojančių vienaarūšius visuomeninius santykius, visuma“²⁸. Taigi žinodami, iš kokių elementų susideda teisės, kartu ir administracinės teisės, sistema bei koks yra pirmasis teisės normų sisteminimo rezultatas – teisės institutas, nustatysime, kokią vietą teisės sistemoje užima administraciniai aktai bei kokia vieta yra skirta norminiams administraciniams teisės aktams.

Visų pirma, kyla klausimas, ar gali administraciniai aktai būti laikomi savarankišku administracinės teisės institutu? Dr. R. Kalesnykas, kuris Lietuvos administracinės teisės bendrosios dalies vadovyje analizavo administracinius aktus, teigia, jog „*administraciniai aktai – tai administracinės teisės esmė, ypatinga viešojo administravimo sritis įgyvendinant valdymo funkcijas ir ypatinga viešojo administravimo proceso rūšis*. Būtent dėl tokios administracinių aktų paskirties jie yra laikomi savarankišku administracinės teisės institutu“²⁹. Tęsdami šio klausimo analizę, mokslinėje literatūroje radome ir kitus administracinio akto, kaip savarankiško administracinės teisės instituto, teorijos šalininkus. Pavyzdžiui, prof. A. Andruškevičius prie *administracinės veiklos teisinio reguliavimo instituto* priskiria administracinius aktus, taip pat nurodo, kad „ši administracinės teisės dalis yra svarbus jurisprudencijos ir teisės studijų objektas būtent dėl to, kad rašytiniais viešosios administracijos norminiais ir individualiais aktais nustatomas reikalaujamas ir leidžiamas piliečių, kitų šalies gyventojų, juridinių asmenų elgesys, teikiamos administracinės paslaugos, viešosios administracijos veiksmais, kiek leidžia įstatymai, daromas poveikis asmenų teisėms ir laisvėms“³⁰. Pabrėžtina, kad ir tokie rusų administracinės teisės mokslininkai, kaip D. N. Bakhrakh, B. V. Rossinskij, J. N. Starilov³¹, M. V. Pučkova³² ir kt., analizuodami valdymo (administracinio) akto sampratą, apibrėžia jį kaip vieną iš pagrindinių administracinės teisės institutų, nes būtent jo rėmuose yra įgyvendinamos svarbiausios valstybinio valdymo funkcijos ir pastarasis pasižymi jam būdingais skiriamaisiais požymiais.

Pritariame administracinės teisės mokslininkų pozicijai, kuri leidžia administracinius aktus laikyti savarankišku institutu. Tačiau svarbu pažymėti, kad teisės institutai gali būti skirtingos apimties, o tai reiškia, kad jie gali būti skirstomi į mažesnius darinius – *subinstitutus*. Pastarieji gali būti apibrėžiami kaip administracinės teisės instituto „santykinai savarankiška

²⁸ Bakaveckas A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis*. Vilnius: Leidykla MES, 2012. P. 173.

²⁹ Bakaveckas A.; Dziegoraitis A.; Dziegoraitienė A. ir kt. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 484.

³⁰ Andruškevičius A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008. P. 105.

³¹ Бахрах Д. Н.; Россинский Б. В.; Старилов Ю. Н. *Административное право. 2-е издание*. Москва: Норма, 2005. С. 353.

³² Бельский К. С.; Гришковец А. А.; Медведев В. Н. *Административное право России*. Москва: Проспект, 2008. С. 336.

dalis, susidedanti iš teisės normų, numatanti specialų tam tikros dalies santykių reguliavimą, t.y. turinti santykinai atskirą (neperžengiant instituto ribų) teisinio reguliavimo dalyką³³. Turint minty aukščiau išnagrinėtus instituto ir subinstituto terminus, manytina, jog norminiai administraciniai teisės aktai (kaip vieni iš administracinių aktų rūšių) galėtų būti laikomi administracinių aktų, kaip savarankiško administracinės teisės instituto, subinstitutu. Taigi galima kelti prielaidą, jog norminiai administraciniai teisės aktai, atsižvelgiant į jų specifinius skiriamuosius požymius, galėtų būti suprantami kaip santykinai savarankiška administracinių aktų instituto dalis, turinti santykinai atskirą reguliavimo dalyką. Apibendrinant pasakytina, kad norminių administracinių aktų svarbą apsprendžia ne tik jų atliekama visuomeninių santykių reguliavimo funkcija, bet ir tai, jog „viešojo administravimo subjektų priimamais norminiais administraciniais aktais (administracinės teisėkūros funkcija) yra įgyvendinami Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti teisės aktai“³⁴. Šis teiginys suponuoja klausimą, jeigu norminiai administraciniai aktai užtikrina įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimą, kokia yra jų pačių užimama vieta teisės aktų sistemoje? Siekdami atsakyti į šį klausimą, toliau atliksime teisės aktų hierarchijos išsamesnę analizę.

Norminių administracinių aktų vieta teisės aktų hierarchijoje. Kiekvienos valstybės teisės sistemos negalime įsivaizduoti be darnios, struktūriškai išreikštos teisės aktų hierarchijos. „Visi teisės aktai, nustatantys teisinę tvarką, funkcionuoja kaip vientisa sistema, kuriai būdingi tokie požymiai: hierarchiškumas, suderinamumas, abipusė sąveika, specializacija ir diferenciacija pagal teisės šakas“³⁵.

Bendrojoje teisės teorijoje *teisės aktų hierarchija* apibrėžiama kaip „teisės aktų sistema, sudaryta iš pakopų, susijusių pavaldumo ryšiais. <...> Ji yra grindžiama teisės aktų juridinės galios diferencijavimu: žemesnę vietą (rangą) hierarchijoje užimantis teisės aktas privalo neprieštarauti ant aukštesnio hierarchijos sistemos laiptelio stovinčiam teisės aktui“³⁶. Kaip vienoje iš bylų yra pabrėžęs Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, „*teisės aktų hierarchija* reiškia, kad įstatymai negali prieštarauti Konstitucijai, o poįstatyminiai teisės aktai – Konstitucijai ir įstatymams; poįstatyminiai teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais“³⁷.

³³ Baranauskas E.; Karulaitytė-Kvanauskienė I.; Kiršienė J. *Civilinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008. P. 94.

³⁴ Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, P. 43.

³⁵ Vaišvila A. *Teisės teorija. Trečiasis leidimas*. Vilnius: Justitia. 2009. P. 332.

³⁶ Ten pat, P. 333–334.

³⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gegužės 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 117 straipsnio 6 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. lapkričio 7 d. nutarimo Nr. XI-1 „Dėl A.Valinsko išrinkimo Lietuvos Respublikos Seimo Pirmininku“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Seimo statuto 115 straipsnio 6 daliai, 136 straipsnio 3 daliai, 139 straipsnio 2 daliai“. Valstybės žinios, 2012, Nr. 52–2583.

Taip mokslinėje literatūroje ir konstitucinėje jurisprudencijoje yra apibrėžiama teisės aktų sistema, kuri yra laikoma teisinės valstybės principo sudedamąja dalimi.

Teisės aktas yra laikomas pagrindiniu teisės aktų hierarchijos elementu, todėl pirmiausiai aptarsime, kaip jis yra apibrėžiamas teorijoje ir kokie yra jų pagrindiniai klasifikavimo kriterijai, o vėliau nustatysime, kokia yra norminių administracinių aktų vieta šioje teisės aktų piramidės struktūroje³⁸.

Kaip teigia prof. D. Beinoravičius, analizuodamas teisės ir įstatymo santykį, „teisės aktas formaliuoju aspektu – tai tautos, valstybės institucijų, pareigūnų ar pavienių asmenų tam tikra tvarka priimtas oficialus rašytinis dokumentas, kuriame yra suformuluotos teisės normos. Kaip pagrindinį teisės aktų klasifikavimo kriterijų autorius išskiria teisės normų akto juridinę galią. Pagal tai visi teisės normų aktai skirstomi į 1. įstatymus ir 2. poįstatyminius aktus.

Įstatymas susideda iš teisės normų, kurios reguliuoja svarbiausius visuomenės gyvenimo reikalus. Taigi įstatymas – tai pirminis teisės normų aktas, formuluojantis bendrąsias teisės normas, priimamas visos tautos ar referendumo būdu arba aukščiausios valstybės atstovaujamos institucijos ypatinga įstatymų leidybos tvarka, turintis aukščiausią teisinę (juridinę) galią, ir kuris reguliuoja svarbiausius visuomenės gyvenimo reiškinius³⁹.

Tuo tarpu Lietuvos Respublikos Vyriausybė, ministerijos, įstaigos prie ministerijų, savivaldybių institucijos ir pan., t.y. viešojo administravimo subjektai yra įgalioti leisti *poįstatyminius teisės aktus*. Šie aktai yra vadinami poįstatyminiais, nes „juose įtvirtintos taisyklės visiškai atitinka įstatymų reikalavimus. Tai viena iš svarbiausių poįstatyminių aktų teisėtumą užtikrinančių sąlygų. Jų paskirtis – sukongretinti ir aiškinti įstatymų nuostatas, nurodyti įstatymų normų taikymo praktikoje tvarką tam tikrose veiklos srityse ir konkrečiose situacijose. Tik tokie poįstatyminiai norminiai aktai turi teisinę galią ir yra teisės šaltiniai“⁴⁰.

Prieš nustatant norminių administracinių aktų vietą teisės aktų sistemoje, pažymėtina, kad bendrąja prasme šių valdymo teisės aktų turinį sudaro *administracinės teisės normos*, kurios „reguliuoja santykius, atsirandančius viešojo valdymo (administravimo) veiklos įgyvendinimo procese <...>“⁴¹.

Profesorius A. Bakaveckas, analizuodamas administracinės teisės normos sampratą, požymius ir kt., pabrėžė, jog „egzistuoja atitinkama *administracinės teisės normų juridinė hierarchija*: konstitucinės normos, įstatymų normos ir *normos, kurias tiesiogiai leidžia viešojo*

³⁸ „A. Merkelis ir H. Kelzenas vieni iš pirmųjų ėmėsi nuosekliai įgyvendinti teisinės tvarkos hierarchijos, „daugialaipnsiškumo“, „daugiareikšmiškumo“ idėją. <...>. Anot mokslininkų, teisės aktų hierarchija primena piramidės struktūrą, kurios viršūnėje yra „šventas dokumentas“ – Konstitucija, kaip pagrindinis įstatymas, arba „Grundnorm“. Žr. Vaišvila A. *Teisės teorija. Trečiasis leidimas*. Vilnius: Justitia. 2009. P. 333.

³⁹ Beinoravičius D. *Teisės ir įstatymo santykis*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 82.

⁴⁰ Dambrauskienė G.; Marcijonas A.; Monkevičius E. *Lietuvos teisės pagrindai*. Vilnius: Justitia, 2004. P. 41.

⁴¹ Bakaveckas A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis*. Vilnius: Leidykla MES, 2012. P. 227.

valdymo (administravimo) subjektai. Nors ir pasižymėdamos vienodu juridiniu turiniu, šios teisės normos nėra lygiareikšmės savo juridine galia. Paprastai įstatymuose įtvirtintos administracinės teisės normos nustato bendro, principinio pobūdžio taisykles, formuluoja pamatines administracinės teisės normas. Būtent remiantis pastarosiomis normomis bei siekiant jas sukongretinti, detalizuoti ir vykdyti, priimami *norminiai administraciniai teisės aktai*. Todėl viešojo valdymo (administravimo) subjektų leidžiamoms teisės normoms tenka pagrindinis vaidmuo paverčiant įstatymų nuostatas realiai veikiančiomis, t.y. taikomomis praktikoje⁴².

Dar 1994 metais vienoje iš pirmųjų bylų Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad „poįstatyminis aktas yra įstatymo nustatytais pagrindais ir tvarka kompetetingo organo priimtas teisės aktas. *Poįstatyminis aktas paprastai yra valdymo aktas*. Juo realizuojamos įstatymo normos, tačiau toks teisės aktas negali pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios savo galia konkuruotų su įstatymo normomis. Jis yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (ad hoc), ar nuolatinio taikymo“⁴³. Konstitucinis Teismas ir tolimesnėje formuojamoje praktikoje laikėsi tokios pat pozicijos dėl įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų santykio, o aukščiau pateiktas Konstitucinio Teismo išaiškinimas leidžia teigti, jog norminis administracinis aktas yra įstatymuose įtvirtintų normų taikymo aktas, kuris nustato įstatymų įgyvendinimo tvarką, taip pat, nepaisant jo taikomojo pobūdžio, jis *nustato privalomas elgesio taisykles (teisės normas)*.

Ypatingai įstatymo ir kitų, žemesnę galią turinčių, teisės aktų santykį apibrėžė P. Vilutis, rašydamas, kad „šalia įstatymo yra dar ir kiti teisę kuriantieji šaltiniai, tačiau jie įstatymą pavaduoja tik tokioje srityje, kur įstatymas įgalioja arba nesikiša, kitaip sakant, kur tyli. Minėtų šaltinių teisės pritaikymas turi eiti *secundum legem* (pagal įstatymą), bet niekada *contra legem* (prieš įstatymą)“⁴⁴. Akivaizdu, jog ši autoriaus išsakyta mintis atspindi ir šių dienų įstatymo ir poįstatyminių teisės aktų sąveikos ypatumus.

Administracinės teisės normos, kurias priima viešojo administravimo subjektai (vykdomosios valdžios institucijos), yra laikomos išvestinėmis iš įstatyminio pobūdžio normų. Žvelgdami į teisės normų hierarchiją, matome, jog „jos užima tam tikrą vietą, kuri išreiškiama tokia juridine formule: administracinės teisės normos leidžiamos Konstitucijos ir įstatymų pagrindu bei juos vykdančios“⁴⁵. O tai, savo ruožtu, dar kartą patvirtina, kad norminiams administraciniams aktams yra būdingas poįstatyminis pobūdis ir teisės aktų galios piramidėje jie užima vietą po įstatymų ir kitų, aukštesnę galią turinčių, teisės aktų.

⁴² Bakaveckas A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis*. Vilnius: Leidykla MES, 2012. P. 228.

⁴³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo „Dėl žemės reformos pagrindinių kryptų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1994, Nr. 7–116.

⁴⁴ Vilutis P. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: M. Adomavičiaus sp., 1939. P. 32.

⁴⁵ Bakaveckas A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis*. Vilnius: Leidykla MES, 2012. P. 228.

Nustačius norminių administracinių aktų „priklausomumą“ poįstatyminiams teisės aktams, svarbu atskleisti ir jų priėmimo (teisėkūros) proceso ypatumus. A. Bakaveckas nurodo, kad teorijoje yra išskiriamos tokios norminių administracinių aktų teisėkūros formos: pirma, „kai naudojant blanketinę normą, *įstatymų leidėjas įstatymuose tiesiogiai nurodo konkrečią vykdomosios valdžios instituciją ar kitą viešojo valdymo (administravimo) subjektą, kuriam yra suteikiami įgaliojimai parengti atitinkamą teisės aktą*. Antra, kaip teisėkūros forma naudojamas įgaliojimų priimti tam tikrus norminius administracinius aktus delegavimo mechanizmas. Tokiu atveju įstatymų leidėjas šią funkciją atlikti paveda Vyriausybei arba jos įgaliotai institucijai. Jo esmė ta, kad *nėra nurodomas konkretus subjektas, turintis teisę priimti atitinkamą teisės aktą, o Vyriausybei paliekama teisė savo nuožiūra spręsti, kokiai vykdomosios valdžios institucijai ar viešojo valdymo (administravimo) subjektui tai pavesti padaryti*“⁴⁶. Taigi matome, kad įstatymų leidėjas gali nustatyti konkretų subjektą, kuriam yra suteikiami įgaliojimai leisti poįstatyminius teisės aktus arba gali suteikti Vyriausybei (jos įgaliotai institucijai) diskrecijos teisę, priimant sprendimą dėl įgaliojimų suteikimo konkrečiam subjektui.

Apžvelgta situacija leidžia daryti šias išvadas. Norminiai administraciniai teisės aktai pagal savo turinį bei juridinę galią teisės aktų hierarchijoje yra priskiriami prie poįstatyminių teisės aktų, kurie įtvirtina įgyvendinamojo pobūdžio teisės normas. Pažymėtina, kad anksčiau paminėtų teisės normų paskirtis yra siejama su įstatymuose, kaip aukštesnės galios teisės aktuose, įtvirtintų reikalavimų praktiniu realizavimu. Be abejonės, įstatymų ir poįstatyminių aktų, tarp jų ir norminių administracinių teisės aktų, teisinės galios lygis yra skirtingas, tačiau tai nesumažina norminiuose administraciniuose teisės aktuose įtvirtintų teisės normų imperatyvumo. Akivaizdu, jog įstatymų nuostatos reglamentuoja svarbiausias visuomeninio gyvenimo sritis bei užtikrina pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių apsaugą. Tačiau, mūsų manymu, visiškai negalima nuvertinti norminių administracinių teisės aktų, kaip poįstatyminių teisės aktų, reikšmės visuomeniniame gyvenime bei valstybės valdymo sistemoje. Nors jų juridinė galia teisės aktų hierarchijoje yra mažesnė, tačiau jie užtikrina administracinės teisės funkcijų įgyvendinimą.

1.1. Administracinis reglamentavimas kaip viešojo administravimo sritis

Viešojo administravimo įstatymas (toliau – VAI) išskiria penkias viešojo administravimo sritis⁴⁷, viena iš kurių – *administracinis reglamentavimas*. Šio įstatymo

⁴⁶ Bakaveckas A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis*. Vilnius: Leidykla MES, 2012. P. 230.

⁴⁷ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 5 straipsnis numato tokias viešojo administravimo sritis: administracinis reglamentavimas; įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė (pavaldžių subjektų kontrolė, nepavaldžių subjektų priežiūra); administracinių paslaugų teikimas; viešųjų paslaugų teikimo

nuostatos administracinį reglamentavimą apibrėžia kaip „viešojo administravimo subjekto veiklą, apimančią *norminių administracinių aktų* priėmimą įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti“⁴⁸. Anot prof. A. Andruškevičiaus, „šia definicine norma atskleidžiama bendriausia Lietuvos valstybės vykdomosios valdžios paskirtis – *vykdyti įstatymus* (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnio 1 dalies 2 punktas⁴⁹) ir vietos savivaldos pareiga *įgyvendinti įstatymus* (Vietos savivaldos įstatymo 11 straipsnio 2 dalis)“⁵⁰.

Kaip teigia doc. dr. D. Raižys, „viešasis administravimas, interpretuojant jį kaip faktinį administracinių teisinių santykių reguliavimo mechanizmą, yra procesas, kuriame galima išskirti du lygmenis: norminį ir individualų. Norminis lygmuo yra administracinis reglamentavimas. Šiame lygmenyje visuomeninių santykių reguliavimas yra bendro pobūdžio, nes pozityvios teisės normos irgi yra bendro pobūdžio elgesio taisyklės“⁵¹.

Būtina pažymėti, kad administracinio reglamentavimo, kaip vienos iš viešojo administravimo sričių, vienas iš produktų yra norminis administracinis teisės aktas. Tokios viešojo administravimo subjektų atliekamos veiklos (administracinio reglamentavimo) metu priimami teisės aktai gali būti įvardijami vienais iš pagrindinių administracinės teisės instrumentų, kurie užtikrina viešojo administravimo subjektų (pareigūnų) priimamų sprendimų realizavimą. Iš to seka norminių administracinių aktų *paskirtis* – įstatymų, kaip aukštesnę galią turinčių teisės aktų, įgyvendinimas. „Bet kuris įstatymas, nors ir daug konkretnesnis nei juo įgyvendinami atitinkami Konstitucijos principai ar normos, vis dėlto dažniausiai būna dar gana abstraktus teisės aktas dėl to, kad įtvirtina bendresnes, labiau principinio pobūdžio teisės normas. Todėl neatsitiktinai įstatymų leidėjas įstatymo tekste formuluoja pasiūlymus Vyriausybei ar kitiems teisės subjektams per nustatytą terminą parengti ir priimti atitinkamus įstatymų įgyvendinamuosius aktus. Šiuo požiūriu *administracinis reglamentavimas yra ne kas kita, kaip pozityviosios administracinės teisės kūrimas leidžiant poįstatyminius teisės aktus*“⁵².

Toks pozityviosios administracinės teisės kūrimas visais atvejais turi būti įgyvendinamas, atsižvelgiant į norminių administracinių teisės aktų teisėtumo reikalavimus. Vienas iš kurių – *įstatymų viršenybės principas*. „Administracinio reglamentavimo funkciją

administravimas; viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60–1944.

⁴⁸ Ten pat.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnio 1 dalies 2 punktas apibrėžia, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymo įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės žinios. 1992. Nr. 33–1041.

⁵⁰ Andruškevičius A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008. P. 105.

⁵¹ Raižys D. *Procesas pirmosios instancijos administraciniame teisme*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008. P. 77.

⁵² Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, P. 23.

konsoliduoja įstatymo viršenybės principas, reiškiantis, kad viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą (taigi ir administracinį reglamentavimą) turi būti nustatyti įstatymuose ir kad norminius administracinius aktus turi teisę leisti tik viešojo administravimo institucijos, turinčios įstatymų nustatytus įgaliojimus⁵³. Įstatymų viršenybės principas bei griežta teisės aktų hierarchijos sistema yra neatskiriami nuo administracinių aktų instituto, taip pat ir nuo norminių administracinių teisės aktų, kaip šio instituto sudedamosios dalies. Šiame darbe jau analizavome Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, kurioje teismas plečiamai aiškina įstatymų viršenybės principo turinį. Paminėtini dar keli svarbūs Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai, kuriuose buvo konstatuota, jog „Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų reikalavimų, suponuoja ir tai, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, kad visos valstybės valdžia įgyvendinančios bei kitos valstybės institucijos turi veikti remdamosi teise ir paklusdamos teisei, kad Konstitucija turi aukščiausią juridinę galią ir, kad įstatymai, Vyriausybės nutarimai bei kiti teisės aktai turi atitikti Konstituciją“⁵⁴. Taip pat su šiuo principu yra susijęs „konstitucinis įstatymų viršenybės poįstatyminių aktų atžvilgiu principas, kuris nustato tokį įstatymų ir poįstatyminių aktų santykį: poįstatyminiu teisės aktu yra realizuojamos įstatymo normos, tačiau toks teisės aktas negali pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios savo galia konkuruotų su įstatymo normomis“⁵⁵. Akivaizdu, kad norminių administracinių teisės aktų teisėkūros procesas turi būti atliekamas tokia seka – „*Konstitucijos principai ir normos* → *administracinės srities įstatymai* → *norminiai administraciniai teisės aktai*“⁵⁶.

Tęsiant norminių administracinių aktų priėmimo proceso analizę, svarbu pabrėžti, kad be įstatymų įgyvendinamosios paskirties norminiams administraciniams teisės aktams yra būdingas administracinės teisės funkcijų atlikimas, viena iš kurių – *reguliavimo funkcija*.

Teisės teorijoje teisės funkcijos yra apibrėžiamos kaip „teisės poveikio žmonių elgesiui kryptys ar būdai“⁵⁷. Kaip yra pastebėjęs A. Vaišvila, „teisės socialinė paskirtis yra įgyvendinama teisės funkcijomis. Kaip konkrečiu laikotarpiu suprantama teisės socialinė paskirtis, tokios yra ir

⁵³ Andruškevičius A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008. P. 106.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 14 d. nutarimo Nr. 36 „Dėl 1998 metų pavyzdžio banderolių tabako gaminiams ir alkoholiniams gėrimams ženklinti įvedimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos įmonių įstatymo 8 straipsnio 1 daliai ir 12 straipsnio 1 daliai“. Valstybės žinios. 2000, Nr. 17–419.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. gruodžio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. gruodžio 5 d. nutarimu Nr. 530 patvirtintų Asmenų draudimo valstybės lėšomis ir kompensacijų mokėjimo juos sužeidus ar jiems žuvus ryšium su tarnyba sąlygų 4 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos policijos įstatymo 48 straipsniui. Valstybės žinios. 1997, Nr. 112–2849.

⁵⁶ Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, P. 23.

⁵⁷ Vaišvila A. *Teisės teorija. Trečiasis leidimas*. Vilnius: Justitia. 2009. P. 183.

teisės funkcijos, jų katalogas, turinys, kompetencija viena kitos atžvilgiu ir viso teisinio reguliavimo pobūdis⁵⁸.

Atsižvelgiant į teisės socialinės paskirties pokyčius, keitėsi ir administracinės teisės reguliavimo funkcija. „Galima teigti, kad nuo nepagrįsto administracinės teisės represinės funkcijos sureikšminimo laipsniškai pereita prie reguliavimo funkcijos, tampančios esminiu administracinės teisės veikimo pagrindu ir orientyru, apimties išplitimo“⁵⁹.

Administracinės teisės funkcijų išsamiai analizei ypatingą dėmesį yra skyręs prof. A. Bakaveckas, kuris pažymėjo, kad „reguliavimo funkcija administracinės teisės sistemoje yra dominuojanti ir pasireiškia pirmiau nei, pavyzdžiui, apsauginė funkcija. <...> Administracinės teisės reguliavimo funkcijos paskirtis yra apibrėžti administracinio poveikio kryptis, pasireiškiančias pozityvių elgesio taisyklių (administracinės teisės subjektams suteikiant subjektes teises ir nustatant jiems juridines pareigas, įtvirtinant subjektyvių teisių įgyvendinimo mechanizmus, t.y. administracines procedūras ir kt.) reglamentavimu. Minėta funkcija, naudodama administracinės teisės normas, nustato atitinkamo, visų pirma, viešojo valdymo (administravimo), subjektų organizacijos ir veiklos teisinį režimą, taip pat įtvirtina valdingų (administracinių) teisinių santykių subjektų tarpusavio teises ir juridines pareigas, taip pat apibrėžia jų teisinį statusą“⁶⁰.

Administracinis reglamentavimas arba norminių administracinių aktų priėmimo procesas taip pat pasižymi administracinės teisės reguliavimo funkcijos atlikimu. Norminiai administraciniai teisės aktai „įtvirtina konkrečių administracinių teisinių santykių atsiradimo, pasikeitimo ar pasibaigimo juridinius pagrindus; reguliuoja administracinių teisinių santykių organizavimą tarp valdymo subjektų ir objektų bei nustato teisinį mechanizmą, užtikrinantį efektyvų ir veiksmingą subjektyvių teisių, teisėtų interesų ir kitų teisinių nurodymų viešojo valdymo (administravimo) srityje įgyvendinimą“⁶¹.

Apskritai teisėje yra sunkiai įsivaizduojama teisės funkcijų savarankiška egzistencija, veikimas pavienėje aplinkoje. Atvirkščiai, „teisė gali įgyvendinti savo socialinę paskirtį tik sąveikaujant visoms jos funkcijoms“⁶². Kaip rašo dr. G. Kuncevičius, „administracinės teisės reguliavimo funkcijos apimties išaugimas tiesiogiai sietinas ir su kitos – *priešingų interesų derinimo*, arba *socialinio kompromiso*, funkcijos kokybiškai nauju suvokimu“⁶³. Vadinasi, norminių administracinių aktų paskirtis administracinėje teisėje yra siejama ne tik su

⁵⁸ Vaišvila A. *Teisės teorija. Trečiasis leidimas*. Vilnius: Justitia, 2009. P. 183.

⁵⁹ Kuncevičius G. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011. P. 157.

⁶⁰ Bakaveckas A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis*. Vilnius: Leidykla MES, 2012. P. 134–135.

⁶¹ Ten pat.

⁶² Kuncevičius G. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011. P. 157.

⁶³ Ten pat.

reguliavimo, bet ir su socialinio kompromiso funkcijos įgyvendinimu. Todėl, siekdami geriau pažinti administracinio reglamentavimo procesą, toliau bandysime nustatyti jo sąlyčio taškus su antrąja, t.y. priešingų interesų derinimo funkcija.

Teoretikai pažymi, jog socialinio kompromiso funkcija – „tai tik demokratinės teisės funkcija, kuri nurodo reguliavimo funkcijos pobūdį“⁶⁴. Kokie veiksniai įtakojo tokią mokslininko išsakytą poziciją? Įgyvendinant socialinio kompromiso funkciją, „socialiniai santykiai reguliuojami ne bet kaip, o derinant priešingus teisės subjektų interesus, neleidžiant nei vienam iš jų per daug įsigalėti kitų socialinių grupių interesų ignoravimo, siaurinimo sąskaita. Tokiu reguliavimu pasiekiamas priešingų interesų kompromisas (teisių ir pareigų vienovė) ir šitaip garantuojama vienoda visų visuomenės narių teisių apsauga“⁶⁵. Anksčiau paminėtos profesoriaus įžvalgos leidžia teigti, kad priešingų interesų derinimo funkcijos įgyvendinimas yra demokratinės teisės prerogatyva, nes kitose santvarkose ši funkcija sunkiai konkuruotų su represinio pobūdžio funkcijomis bei jos egzistavimas būtų apskritai kažin ar įmanomas.

Atlikdami administracinės teisės mokslininkų darbų tyrinėjimą, pastebime dar vieną socialinio kompromiso funkcijos aspektą, kuris pasireiškia kaip šio principo turinio elementų persipynimas su viešojo intereso kategorija. „Teisės moksle išsakoma įvairių nuomonių apie tai, kad administracinės teisės egzistavimo pagrindas ir orientyras grindžiamas viešojo intereso svarba, kadangi ši teisės šaka apibrėžiama kaip viešojo intereso, pasireiškiančio valstybės vykdomosios valdžios ir viešųjų paslaugų srityje, įgyvendinimo ir apsaugos teisė“⁶⁶. Akivaizdu, jog šiuolaikinė administracinė teisė yra siejama su viešojo intereso apsaugos užtikrinimu, be to, ši teisinė kategorija galėtų būti laikoma priešingų interesų derinimo, arba socialinio kompromiso, principo dalimi. Kaip jau minėjome, socialinio kompromiso funkcija užtikrina tokį visuomeninių (socialinių) santykių reguliavimo mechanizmą, kuris pasireiškia kaip priešingų interesų derinys. Toks teisinis reguliavimas padeda garantuoti, jog skirtingų subjektų teisės, laisvės bei teisėti interesai bus užtikrinami veiksmingomis teisinėmis priemonėmis. Šiame kontekste ne mažiau svarbią vietą užima viešųjų ir privačių interesų pusiausvyra. „Viešoji administracija būtent ir yra tas subjektas, kuris, vykdydamas įstatymus, įgyvendindamas tiek bendrąjį, tiek individualųjį teisinį reguliavimą, privalo nuolat palaikyti viešųjų ir privačiųjų interesų darną. <...> Nors viešojo intereso negalime laikyti privačių interesų suma, tačiau nevertėtų pamiršti, kad teisinė valstybė, o kartu ir viešoji administracija, santykiuose su privačiais asmenimis negali būti laikoma savitiksliai veikiančiu subjektu, todėl viešasis interesas negali būti priešinamas

⁶⁴ Vaišvila A. *Teisės teorija. Trečiasis leidimas*. Vilnius: Justitia. 2009. P. 185.

⁶⁵ Ten pat.

⁶⁶ Kuncevičius G. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011. P. 157.

privačiajam⁶⁷. Taigi žvelgiant naujai į administracinės teisės atliekamas funkcijas, t.y. prie šios teisės šakos įgyvendinamų funkcijų priskiriant ne tik reguliavimo, bet ir socialinio kompromiso funkciją, kuri sąveikauja su viešojo intereso kategorija bei užtikrina viešųjų ir privačiųjų interesų pusiausvyrą, iš esmės keičiasi ir viešosios administracijos ir privačių subjektų santykiai, pereinant nuo neribotos valdžios kišimosi į asmens gyvenimą prie asmens ir valstybės bendradarbiavimo vystymosi tendencijos. Svarbu pabrėžti, jog prie praktinio socialinio kompromiso arba priešingų interesų derinimo funkcijos įgyvendinimo prisideda skirtingi administracinės teisės instrumentai⁶⁸, vienas iš kurių – norminis administracinis teisės aktas. Taigi administracinio reglamentavimo paskirtis administracinėje teisėje yra siejama su reguliavimo bei priešingų interesų derinimo funkcijų praktiniu įgyvendinimu. Šių dviejų funkcijų „bendradarbiavimas“ galėtų būti detalizuojamas tokia tvarka: viešojo administravimo subjektai, priimdami norminius administracinius aktus, reguliuoja visuomeninius santykius viešojo administravimo srityje, o tai suponuoja jų pareigą „kiekvienoje situacijoje užtikrinti priešingų interesų suderinamumą, kitaip tariant, socialinį kompromisą. Šiam tikslui viešoji administracija savo veiklos priemonių arsenale⁶⁹ turi norminius administracinius teisės aktus.

Iš VAI nuostatų matyti, kad administracinis reglamentavimas yra viena iš viešojo administravimo sričių, kurios vienas iš veiklos rezultatų yra norminis administracinis aktas. Įdomi yra doc. dr. S. Šedbaro pozicija, kurią jis išsakė, tyrinėdamas administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemas, pareiškdamas, kad *norminių administracinių aktų priėmimas gali būti išskiriamas į atskirą administracinio proceso rūšį*. Kokias argumentais mokslininkas pagrindė savo mintį?

Visų pirma, autorius norminių administracinių aktų analizę pradeda apibrėždamas subjektų, turinčių įgaliojimus priimti tokius teisės aktus, ratą, t.y. išskiria, kad tokius įgaliojimus turi Vyriausybė, ministerijos, įstaigos prie ministerijų ir pan. Pagal teisinę galią tokie aktai visada yra poįstatyminiai, o tai sąlygoja įstatymo viršenybės principo laikymosi būtinybę, kurią jau ne kartą analizavome šiame darbe ir kuri reiškia, kad šie aktai negali prieštarauti aukštesnės galios teisės aktams. Doc. dr. S. Šedbaras pabrėžia, kad „vien šis įstatymo viršenybės užtikrinimo principas sukelia poreikį atitinkamai reglamentuoti poįstatyminių norminių viešojo administravimo aktų priėmimo tvarką, kad būtų užtikrinamas jų suderinamumas ir nuoseklumas,

⁶⁷ Kuncevičius G. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011. P. 159.

⁶⁸ Pavyzdžiui, tokiais administracinės teisės instrumentais yra laikomi ne tik administraciniai aktai, bet ir administracinės sutartys. Žr. Kuncevičius G. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011. P. 156–161.

⁶⁹ Ten pat.

neprieštaravimo įstatymams ir Konstitucijai patikrinimas⁷⁰. Norminių administracinių aktų leidybos procese svarbu nustatyti teisės normų parengimo, priėmimo, o vėliau ir teisės akto pasirašymo bei paskelbimo konkrečias taisykles. „Visos šios taisyklės tam tikru požiūriu sudaro atitinkamą veiksmų sistemą, kuri nuosekliai veda nuo teisės normos parengimo iniciatyvos iki šios normos paskelbimo jos adresatams. Taigi galima kalbėti apie vieną konkrečią administracinio proceso rūšį – administracinių norminių teisės aktų priėmimą (arba leidybą). Visi šie veiksmai, kaip akivaizdžiai matyti iš paminėtų argumentų, turi būti reglamentuoti teisės normomis, o svarbiausi elementai – aukščiausios galios teisės aktais (Konstitucija ir kitais įstatymais)“⁷¹.

Apibendrinant pasakytina, kad norminiai administraciniai aktai, kurie yra priimami administracinio reglamentavimo proceso metu, prisideda prie reguliavimo bei socialinio kompromiso arba priešingų interesų derinimo funkcijų praktinio įgyvendinimo. Norminiai administraciniai aktai, kaip vienas iš pagalbinių administracinės teisės „įrankių“, užtikrina plataus spektro visuomeninių santykių reguliavimą, nustato teisiškai privalomas elgesio taisykles (teisės normas) bei prisideda prie asmens teisių ir laisvių apsaugos užtikrinimo. Norminių administracinių aktų leidybos procesas, atsižvelgiant į jo paskirtį, teisės aktų priėmimo procedūras bei specifiką, gali būti išskiriamas kaip atskira administracinio proceso rūšis. Svarbu pažymėti, kad „tinkamas teisės aktų rengimo ir priėmimo proceso reglamentavimas padėtų užtikrinti, kad teisės aktas bus įvairių gyventojų grupių interesų ir galimų socialinių konfliktų derinimo instrumentas“⁷².

1.2. Norminio administracinio akto samprata ir paskirtis

Norminiai administraciniai teisės aktai yra laikomi vienu iš pagrindinių administracinės teisės šaltinių. Tokį valdymo teisės aktų „statusą“ sąlygoja tai, kad pastarieji atlieka visuomeninių santykių reguliuojamąją ir apsauginę funkciją. Norminių administracinių aktų priskyrimui prie administracinės teisės šaltinių turėjo įtakos ir šių aktų *paskirtis*, kuri pasireiškia kaip „administracinės srities įstatymų įgyvendinimas, nustatant juose įtvirtintų teisės normų „veikimo“ sąlygas ir tvarką“⁷³.

Norminiai administraciniai teisės aktai yra viena iš administracinių aktų rūšių, todėl, siekiant apibrėžti šių teisės aktų definicijos ypatumus, pirmiausia turėtume išsiaiškinti

⁷⁰ Šedbaras S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006. P. 109.

⁷¹ Ten pat, P. 110.

⁷² Ten pat, P. 112.

⁷³ Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, P. 23.

administracinių aktų, kaip pirminės kategorijos, apibrėžties elementus bei skiriamuosius požymius, o tik po to pereiti prie norminių administracinių aktų išsamaus tyrimo.

1.2.1. Administracinio akto definicijos nustatymo ypatumai

Atliekant teisinės sąvokos analizę, didelę praktinę ir teorinę reikšmę turi tam tikro vartojamo teisinio termino turinio elementų išsiaiškinimas. Praktikoje dažnai pasitaiko atvejų, kai vienas žodis gali turėti skirtingas reikšmes ir būti vartojamas ne pagal savo tikslinę paskirtį, o tai, savo ruožtu, gali pažeisti teisinio tikrumo ir teisinio aiškumo principus. Ypatingai teisėje yra siekiama išvengti tokių situacijų atsiradimo, o tai reiškia, kad būtent teisinio termino turinio elementų atskleidimas padeda suvokti tikrąją atitinkamos sąvokos prasmę bei nustatyti jai būdingus bruožus.

Visų pirma, siekdami atskleisti administracinio akto sampratą, galime pasitelkti lingvistinį teisės aiškinimo metodą, kuris dar vadinamas kalbiniu, pažodiniu ir pan. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas nurodo, jog žodis *administracinis* yra kilęs iš apibrėžties *administracija*, kuri turi tokias reikšmes: 1. „valstybinio valdymo tvarkomieji organai, vykdomosios valdžios organai; 2. įstaigos ar įmonės valdantysis personalas“⁷⁴. Tuo tarpu išvestinis žodis *administracinis (-ė)* gali būti vartojamas tokiomis reikšmėmis: 1. „centras; 2. vykdomosios valdžios nustatyta (administracinė tvarka)“⁷⁵. Tas pats dabartinės lietuvių kalbos žodynas pateikia tokias žodžio *aktas* reikšmes: 1. „veiksmas, pasielgimas; 2. oficialus dokumentas, raštas, protokolas; 3. iškilmingos mokymo įstaigos susirinkimas, posėdis“⁷⁶. Matome, kad žodynas pateikia skirtingus šių sąvokų (*administracinis, aktas*) apibrėžimus, o tai reiškia, kad turime pasirinkti tokias šių žodžių apibrėžtis, kurios tinkamiausiai atspindi pastarųjų reikšmę teisiniame kontekste. Akivaizdu, kad teisinės sąvokos turiniui ir tikrajai prasmei atskleisti būtų neteisinga ir netikslinga naudoti tik lingvistinį teisės aiškinimo metodą ir vertinti kiekvienos sąvokos apibrėžimą skyriumi. Vadinasi, sujungus šias dvi sąvokas į vieną darinį, remdamiesi sisteminiu ir loginiu teisės aiškinimo metodais, galime daryti išvadą, kad atsižvelgiant į dabartinės lietuvių kalbos žodyne vartojamas šių terminų bendrąsias reikšmes, *administracinis aktas – tai vykdomosios valdžios nustatyta tvarka priimtas oficialus dokumentas*.

Svarbų vaidmenį, siekiant atskleisti administracinio akto sampratą, atlieka pozityviosios teisės nuostatos, kurios padeda suprasti, kaip tam tikrus analizuojamus klausimus reglamentuoja „įstatymo raidė“. Pažymėtina, kad keli skirtingi įstatymai įtvirtina administracinio akto

⁷⁴ Keinys, S. *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. VII leidimas*. Vilnius: Lietuvių kalbos institutas, 2012. P. 2.

⁷⁵ Ten pat.

⁷⁶ Ten pat, P. 8.

apibrėžimą. Pavyzdžiui, VAI 2 straipsnio 8 punktą nurodo, kad *administracinis aktas* – „tai viešojo administravimo subjekto išleistas nustatytos formos teisės aktas“⁷⁷. Beveik toks pat apibrėžimas yra pateikiamas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ABTĮ) 2 straipsnio 15 punkte, kuriame teigiama, kad *administracinis aktas* – „vykdant administravimo funkcijas, administravimo subjekto priimtas teisės aktas“⁷⁸. Taigi matome, kad ABTĮ kaip dar vieną administracinio akto požymį išskiria administravimo funkcijų vykdymą. Reikia pažymėti, kad minėti „įstatymai pateikia labai abstraktų administracinio akto apibrėžimą, nurodant specialų jo išleidimo subjektą, tvarką bei naudojant bendrojo teisės akto sąvoką“⁷⁹, tačiau neįvardija kitų administracinio akto požymių, kurie yra ne mažiau reikšmingi ir be kurių yra neįmanomas visapusiškas administracinio akto reikšmės atskleidimas.

Kaip teigia dr. R. Kalesnykas, „išnagrinėjus minėtų administracinio akto sąvokų turinius matyti, kad administraciniame akte pasireiškia viešojo administravimo institucijos (pareigūno) valia priimant ir įgyvendinant administracinius (valdymo) sprendimus tiek viešojo administravimo (socialinėje, kultūrinėje, administracinėje politinėje, ekonominėje) srityje, tiek vidaus administravimo (organizacinės struktūros tvarkymas, personalo valdymas, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas) srityje“⁸⁰.

Analizuojant administracinio akto definiciją doktrininio požiūriu, pastebėtina, jog nerasime daug teisės mokslo darbų (vadovėlių, monografijų, mokslinių straipsnių ir pan.), kuriuose būtų plačiai analizuojamas administracinio akto institutas. Tačiau prie administracinių aktų instituto plėtojimo ir aiškinimo įvairiais valstybės egzistavimo laikotarpiais prisidėjo tokie mokslininkai kaip M. Romeris, P. Vilutis, A. Andruškevičius, L. Paškevičienė ir kt. Pravartu paminėti, jog visiškai priešinga situacija yra kitose valstybėse, pavyzdžiui, Prancūzijoje, Vokietijoje, kur administracinių aktų institutui, t.y. jų sampratai, klasifikavimui, priėmimo procedūroms, teisėtumo klausimams ir pan., yra skiriamas ypatingas dėmesys.

Lietuvoje prie administracinių aktų instituto formavimo smarkiai prisidėjo P. Vilutis. Dar XX amžiaus pirmoje pusėje autorius, analizuodamas administracinių aktų teoriją, pastebėjo, kad „administracija veikia savo organų pagalba. <...> Visi tie veiksmai, kurie yra daromi administracinio organo, yra administraciniai aktai; jie yra vykdomi tada, kada yra to organo nusvarstyta, priimta – žodžiu pareikšta valia dėl jų realizavimo“⁸¹. Kaip pažymėjo autorius, „ne visi administraciniai aktai, nors visi yra padaryti valstybės valdžios organų, yra vienodi. <...>

⁷⁷ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60–1944.

⁷⁸ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 13–308.

⁷⁹ Kuncevičius G. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011. P. 143.

⁸⁰ Bakaveckas A.; Dziegoraitis A.; Dziegoraitienė A. ir kt. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 483.

⁸¹ Vilutis P. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: M. Adomavičiaus sp., 1939. P. 147.

Svarbiausi administraciniai aktai yra juridiniai arba teisiniai <...>. Juridinis arba teisinis aktas yra valios pareiškimas, kuris yra vykdomas teisėta galia tikslu turėti teisės padarinių. Tas teisinis padarinys yra ar teisinio santykio įkūrimas, ar jo suteikimas, ar pritaikymas asmeniui jau esamos teisinės padėties, ar jos tik konstatavimas⁸². Taigi remiantis P. Vilučio administracinio akto teorijos medžiaga, pastarasis gali būti apibrėžiamas kaip teisinis aktas, išreiškiantis viešosios administracijos valią, bei kuris yra tam tikro teisinio santykio atsiradimo, pasikeitimo arba pasibaigimo teisinis pagrindas.

Pastaruoju metu ypatingą dėmesį administracinių aktų institutui savo moksliniuose darbuose yra skyręs profesorius A. Andruškevičius. Mokslininkas pažymi, kad „viešojo administravimo subjektai, pagal jiems įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytą kompetenciją, atlikdami atitinkamas viešojo ir vidaus administravimo funkcijas, savo sprendimus, t.y. jais išreiškiamą valią, įformina įvairiai vadinamais rašytiniais dokumentais – nutarimais, įsakymais, sprendimais, potvarkiais, raštais, nuostatais, taisyklėmis, instrukcijomis, tvarkos aprašais, pareigybių aprašymais ir kt.“⁸³. Apibendrinamas išsakytas mintis, profesorius pateikia tokią administracinių teisės aktų apibrėžimą – „*tai administraciniai aktai, kuriais daroma įtaka fizinių, juridinių asmenų teisėms ir laisvėms, nustatomos vienokios ar kitokios pareigos ar patiems viešojo administravimo subjektams suteikiami teisiniai įpareigojimai*“⁸⁴.

Plačiai pripažįstama, kad Prancūzijos administracinės teisės sistema yra viena iš įdomiausių ir labiausiai išsivysčiusių visoje Europoje⁸⁵. Siekiant suvokti, kaip Prancūzijos administracinėje teisėje yra apibrėžiami administraciniai aktai, pirmiausia, reikia pabrėžti, jog viešoji administracija disponuoja jos specifinėje teisinėje kompetencijoje esančiomis viešosios valdžios prerogatyvomis (*prérogatives de puissance publique*)⁸⁶. Kaip teigia profesorius G. Braibant, prerogatyvos gali būti skirstomos į dvi stambias kategorijas, kurias vaizdžiai galima pavadinti „puolimas“ ir „gynyba“: viena vertus, administracija turi įgaliojimus privačių asmenų (subjektų) atžvilgiu, o kita vertus, jai yra suteikiama speciali apsauga nuo pastarųjų veiksmų. Būtent prerogatyvų mechanizmas suteikia administracijai galimybių priimti sprendimus, kurie turi būti privalomai vykdomi, o taip pat padeda užtikrinti jų materialinį (praktinį) įgyvendinimą⁸⁷.

⁸² Vilutis P. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: M. Adomavičiaus sp., 1939. P. 147–148.

⁸³ Andruškevičius A.; Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, P. 93.

⁸⁴ Ten pat.

⁸⁵ Галлиган Д.; Полянский В. В.; Стариков Ю. Н. *Административное право: история развития и основные современные концепции*. Москва: Юристъ, 2002, С. 218–222. [interaktyvus]. [žiūrėta 2013–12–17]. <http://www.juristlib.ru/book_4408.html>

⁸⁶ Auby J. B.; Métayer L. C. *Administrative Law in France. Administrative Law of the European Union, its member states and the United States: a comparative analysis*. Antwerpen: Intersintia, 2007, p. 67.

⁸⁷ Брэбан Г. *Французское административное право*. Москва: Прогресс, 1988. С. 142.

Taigi viena iš tokių prerogatyvų yra viešosios administracijos galimybė priimti vienašalius sprendimus, kuriais yra nustatomi privalomi, vienpusiai (neatsižvelgiant į adresato valią) įpareigojimai. Pažymėtina, kad 1982 metais *Huglo* byloje Valstybės Taryba (*Conseil d'État*) pareiškė, jog viena iš pamatinių viešosios teisės taisyklių (normų) yra ta, kuri suteikia administracijos organams galią priimti vienašalius sprendimus, kurie nustato piliečiams tam tikras pareigas⁸⁸. Tačiau svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad Prancūzijos administracinėje teisėje yra pripažįstama daugiašalių administracinių aktų doktrina. Aukščiau buvo pabrėžta, jog viešojo valdžia turi teisę priimti vienašalius sprendimus, kurie yra privalomi tretiesiems asmenims ir kurie suteikia jiems teises ir pareigas. Anot Prancūzijos administracinės teisės mokslininko G. Vedel, nors ši administracinių aktų savybė yra „ryškiausia“, tačiau ji yra ne vienintelė. Viešojo administracija gali prisidėti prie teisių ir pareigų atsiradimo naudodama sutartines priemones⁸⁹, arba, kitaip tariant, sudarydama administracines sutartis. Dėl to galime teigti, jog Prancūzijos administracinė teisė prie administracinių aktų priskiria ir vienašalius sprendimus, ir administracines sutartis.

Ne mažiau svarbią vietą administraciniai aktai užima ir Vokietijos administracinės teisės sistemoje. Administraciniai aktai (*Verwaltungsakt*) yra laikomi pagrindiniu vokiškosios administracinės teisės koncepcijos elementu. Akivaizdu, jog administraciniai aktai apima didžiąją dalį administracijos atliekamų veiksmų, kuriais ji paveikia individų teisinį interesą. Pasakytina, kad vokiškoji administracinių aktų koncepcija leidžia savo šaknis į prancūziškąją administracinių aktų (*acte administratif*) koncepciją. Pradžioje Vokietijos administracinių aktų samprata apėmė visus administracijos atliekamus veiksmus, kurių įgyvendinimas buvo kildinamas tiek iš viešosios, tiek iš privatinės teisės, bet vėliau palengva apsiribojo tik iš viešosios teisės kylančių administracinių veiksmų atlikimu⁹⁰. Otto Mayer vienas iš pirmųjų Vokietijos administracinėje teisėje administracinį aktą apibrėžė kaip autoritetingą administracijos pasisakymą (nutarimą), kuris kiekvienu individualiu atveju nustato subjekto teises⁹¹. Grįžtant į šiuolaikinę Vokietijos administracinę teisę, reikėtų akcentuoti, jog dabar naudojamas administracinio akto apibrėžimas yra įtvirtintas 1976 metais priimtame Administracinio proceso įstatyme (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). Šio įstatymo 35 straipsnis pateikia tokią administracinio akto sąvoką – bet koks nurodymas, sprendimas ar kitokie administracijos organų suverenūs veiksmai, skirti reguliuoti individualų atvejį viešosios teisės

⁸⁸ Auby J. B.; Cluzel-Métayer L. *Administrative Law in France. Administrative Law of the European Union, its member states and the United States: a comparative analysis*. Antwerpen: Intersintia, 2007, p. 67.

⁸⁹ Ведель Ж. *Административное право Франции*. Москва: Прогресс, 1973. С. 133–134.

⁹⁰ Singh M. P. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Berlin; Heidelberg; New York; Barcelona; Hong Kong; London; Mailand; Paris; Tokio: Springer, 2001, p. 63.

⁹¹ Mayer O. *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig: Duncker und Humblot. [interaktyvus]. [žiūrėta 2013–12–18]. <http://www.deutschestextarchiv.de/book/show/mayer_verwaltungsrecht01_1895>

sirtyje ir sukeliantys išorinio pobūdžio tiesiogines teises pasekmes. Bendroju nurodymu yra laikomas administracinis aktas, kuris yra nukreiptas į bendraisiais požymiais apibrėžtą arba apibrėžiamą subjektų grupę, arba kuris liečia viešąsias teises daikto savybes, arba jo (daikto) viešąjį naudojimą⁹². Pabrėžtina, jog administracinio akto apibrėžimas buvo papildytas antruoju sakiniu, siekiant išvengti probleminių situacijų atsiradimo, kai teisinis reglamentavimas liečia konkrečią reguliuojamo klausimo aplinkybę ir tuo pačiu yra skirtas neapibrėžtam subjektų ratui. Tokiu atveju gali būti išleidžiamas bendrasis nurodymas, t.y. administracinis aktas, skirtas keliems asmenims. Bendrųjų nurodymų, turinčių administracinio akto formą, pavyzdžiais galėtų būti draudimai arba nustatymai, liečiantys demonstracijų organizavimą arba kelio ženklų įrengimas⁹³.

Remdamiesi M. Schröder pateikta viešosios administracijos veiklos formų schema⁹⁴, galime teigti, kad Vokietijos administracinė teisė pripažįsta administracijos organų veikimą *vienašališkai* arba *konsensuso* būdu. Vienašalis veikimas pasireiškia *išorinių* ir *vidinių* taisyklių priėmimu. Pažymėtina, jog administraciniai aktai priklauso išorinių taisyklių grupei, tuo tarpu veikimas konsensuso būdu yra suprantamas kaip galimybė sudaryti administracines sutartis. Kaip atskirą kategoriją profesorius išskiria viešosios administracijos paprastą veikimą (angl. *simple sovereign action*), kurio veiklos rezultatas – neprivalomo pobūdžio aktų priėmimas, kurie nedaro poveikio teisiniam piliečių statusui⁹⁵. Bendrais bruožais išanalizavę viešosios administracijos galimas veiklos formas, galime kelti prielaidą, jog administraciniai aktai yra viešojo administravimo subjektų dažniausiai naudojama veiksmų forma. Be to, Vokietiją reikėtų laikyti vienašalių administracinių aktų doktrinos šalininke, kurios postulatai atskiria administracinius aktus nuo kitų viešojo administravimo subjektų veiklos formų, pavyzdžiui, administracinių sutarčių.

Toliau aiškinantis administracinio akto sampratą, galime apžvelgti, kaip jį apibrėžia rusų administracinės teisės mokslininkai. Anot teoretikų, administracinis *valdymo aktas* gali būti suprantamas *kaip valdymo spendimo teisinis variantas*. Priimdami tokius aktus, vykdomosios valdžios sistemos subjektai išsprendžia valdymo procese atsirandančius norminius (bendrus) arba individualius klausimus, siekiant įgyvendinti jiems nustatytas valdymo užduotis. Akcentuotina, kad administraciniai aktai atlieka svarbų vaidmenį detalizuojant bei konkretizuojant bendrąsias teisės normas, kurios yra įtvirtinamos įstatymų leidžiamosios

⁹² Administrative Procedure Act. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2013–12–19]. <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Gesetzestexte/VwVfg_en.pdf?__blob=publicationFile>

⁹³ Клувер В. *Административно-процессуальное право Германии. Закон об административном производстве. Закон об административно-судебном процессе. Законодательство об исполнении административных решений*. Москва: Волтерс Клувер, 2007. С. XX.

⁹⁴ Žiūrėti Schröder M. *Administrative Law in Germany. Administrative Law of the European Union, its member states and the United States: a comparative analysis*. Antwerpen: Intersintia, 2007, p. 109.

⁹⁵ Ten pat. P. 115.

valdžios priimamuose teisės aktuose. Taigi rusų administracinės teisės doktrinoje valdymo teisės aktas (administracinis aktas) yra suprantamas kaip teisiškai įpareigojantis, vienpusis vykdomosios valdžios subjektų valios pasireiškimas, kuris parodo valdymo subjektų veiklos valdingą pobūdį⁹⁶. Pastebėtina, jog Rusijos administracinės teisės mokslininkai yra linkę administracinius aktus sieti su valdingumo, vienašališkumo, imperatyvaus privalomumo požymiais, t.y. su besąlyginiu vykdomosios valdžios subjektų galių dominavimu, priimant tokius valdingo pobūdžio sprendimus.

1.2.2. Administracinio akto skiriamieji požymiai

Valdymo teisės aktams yra būdingi tam tikri požymiai, kurie padeda juos atskirti nuo kitų teisės aktų, pavyzdžiui, įstatymų, teismo sprendimų, administracinių ar civilinių sutarčių ir pan. Kaip teigia prof. A. Vaišvila, „kiekvienoje šiuolaikinėje valstybėje yra daugybė įvairių teisės aktų, priimtų įvairių teisėkūros subjektų įvairiu metu. Tų aktų nuolat daugėja, nes teisėkūra negali sustoti kuriame nors viename savo raidos etape, ji visą laiką rutuliojasi atsižvelgdama į žmogaus teisių saugos poreikius“⁹⁷, visuomeninių santykių pokyčius bei naujų teisės reguliavimo sričių atsiradimą.

Administracinė teisė, atsižvelgiant į jos platų reguliuojamų sričių spektrą, galėtų užimti pirmaujančią vietą pagal įvairaus pobūdžio priamamų teisės aktų skaičių. Kasdieniame gyvenime daugeliui žmonių administracinė teisė asocijuojasi su milžinišku biurokratiniu aparatu, kur įvairias visuomeninio ir pačios valstybės gyvenimo sritis reguliuoja daugybė teisės aktų, vieni iš kurių yra ir administraciniai aktai. Prieš tai jau analizavome, kaip administraciniai aktai yra suprantami pozityviojoje teisėje, mokslinėje literatūroje ir pan. Tačiau tam, kad būtų įmanoma visapusiškai atskleisti administracinio akto definicijos ypatumus, reikėtų išskirti šiam teisės aktui būdingus skiriamuosius požymius, kurie padeda pastarąjį priskirti būtent prie valdymo teisės aktų.

Administracinės teisės teorijoje yra išskiriami šie *administraciniams aktams būdingi požymiai*:

1. Administracinis teisės aktas yra viešojo administravimo subjektų priimamo sprendimo išraiškos forma. „Išleisdama administracinį aktą viešojo administravimo institucija (pareigūnas) išsprendžia vienokį arba kitokį klausimą (kolegialų ar individualų), kylantį įgyvendinant valdymo uždavinius ar funkcijas;

⁹⁶ Богданов А. В.; Богородицкий И. В.; Россинский Б. В. *Административное право*. Москва: Норма, 2003. С. 136.

⁹⁷ Vaišvila A. *Teisės teorija. Trečiasis leidimas*. Vilnius: Justitia. 2009. P. 359.

2. viešojo administravimo teisės aktą priima ir išleidžia tik tam įgaliota viešojo administravimo institucija (pareigūnas), pagal savo kompetenciją įgyvendindama vykdomosios ir tvarkomosios veiklos funkcijas;

3. administraciniame akte pasireiškia teisinė ir valdinga vykdomosios valdžios subjektų valia;

4. viešojo administravimo teisės aktas priimamas valstybės vardu⁹⁸, praktikoje egzistuoja ir viešojo administravimo teisės aktai, priimami savivaldybės vardu⁹⁹;

5. administracinis aktas gali būti bendro (skirtas neapibrėžtai subjektų grupei) arba individualaus pobūdžio (individualiais požymiais apibrėžtai subjektų grupei);

6. administracinis aktas yra imperatyvaus pobūdžio;

7. tai yra juridiniai faktai (jų pagrindu atsiranda, pasikeičia arba pasibaigia teisiniai santykiai);

8. administracinis aktas atlieka įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinamąją funkciją;

9. administracinis aktas – tai rašytinės formos oficialus dokumentas, kuris yra priimamas laikantis griežtai nustatytos tvarkos;

10. „viešojo administravimo teisės aktas gali būti nustatyta tvarka apskūstas ir panaikintas“¹⁰⁰.

Šių administraciniams aktams būdingų požymių visuma leidžia kalbėti apie administracinių aktų valdingą „charakterį“. Tai patvirtina šių aktų priėmimo procedūrų specifika, imperatyvumas, viešojo administravimo subjektų valios pasireiškimas bei atitinkamų teisinių padarinių atsiradimas.

Būtent tokius administracinių aktų požymius išskyrė administracinės teisės mokslininkai, atlikę valdymo teisės aktų turinio analizę. Reikėtų sutikti su dr. R. Kalesnyko išsakyta mintimi, jog „apibendrinant valdymo teisės akto požymius galima teigti, kad *administracinis aktas – tai valdingo pobūdžio teisės aktas, kuriame reguliuojami valdymo santykiai arba sprendžiami konkretūs administraciniai ginčai, nustatomas valdymo subjektų teisinis statusas, išleidžiamas kompetetingų viešojo administravimo institucijų nustatyta procedūra siekiant valdymo tikslų bei sprendžiant valdymo uždavinius ir įgyvendinant valdymo funkcijas*“¹⁰¹.

⁹⁸ Bakaveckas A.; Dziegoraitis A.; Dziegoraitienė A. ir kt. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 485.

⁹⁹ Pavyzdžiui, savivaldybės vardu yra sudaromos viešųjų paslaugų teikimo, partnerystės su privačiais subjektais, koncesijos ir kt. sutartys.

¹⁰⁰ Bakaveckas A.; Dziegoraitis A.; Dziegoraitienė A. ir kt. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 485–487.

¹⁰¹ Ten pat.

1.2.3. Administracinių aktų klasifikavimo pagrindai

Administracinių aktų instituto tyrimo negalime įsivaizduoti be profesoriaus Mykolo Romerio mokslo darbų, kurie išsiskiria savo reikšmingumu bei fundamentalumu. Vystydamas savo doktrines idėjas, žymus teisėtyrininkas konstitucionalistas ypatingą dėmesį skyrė ir administracinių aktų sampratai, jų klasifikavimui bei valdžios aktų teisėtumo kontrolei. Knygoje „Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose“, kuri buvo išleista 1931 metais, mokslininkas pateikia tokią „klasifikacinę valdžios aktų schemą, kuri yra pagrįsta funkcionalinėmis valdžios aktų rūšimis ir šios klasifikacijos derinimu su formaliniu valdžios funkcijų suskirstymu, kuriuo mažiau ar daugiau yra pagrįsta modernių demokratiškos valstybių konstitucinė valdžios organų konstrukcija“¹⁰². Aiškumo dėlei reikėtų pažymėti, kad mokslininkas valdžios aktų suskirstymą funkcionaliniu aspektu sieja su tų „aktų atliekamų funkcijų esme, neatsižvelgiant į tai, kurios rūšies valdžios organas bus jį padaręs“¹⁰³. Tuo tarpu formalinis valdžios funkcijų suskirstymas „yra siejamas su kompetencinių funkcijų rūšių suskirstymu tarp įvairių valdžios organų“¹⁰⁴. Taigi atsižvelgdamas į šių dviejų valdžios funkcijų suskirstymo modelių sąveiką, Mykolas Romeris išskyrė šią „teisinių valdžios aktų schemą: a) *įstatymai* (visi parlamento leidžiamieji aktai), b) *parlamento aktai* (visi kiti parlamento aktai, kurie iš esmės nesudaro teisės normų), c) *administracijos reglamentiniai aktai* (vyriausybės ir administracijos organų leidžiamieji iš esmės žemesnės rūšies įstatymai), d) *administraciniai individualiniai aktai* arba *administracijos įsakymai* (tikrąją tiek formaline, tiek materialine prasme administracijos pobūdžio aktai), e) *teismo sprendimai* ir f) *teismo aktai* (kiti, ypač administracinio pobūdžio, teismo daromieji aktai)“¹⁰⁵.

Tęsiant toliau, pravartu paminėti, jog mūsų nagrinėjamos temos kontekste detalesnio paaiškinimo reikalauja būtent *administracijos reglamentai*. Anot profesoriaus M. Romerio, administracijos reglamentai gali būti skirti įstatymams vykdyti ir autonominiai. „Pirmieji, tai yra iš esmės įstatyminio pobūdžio aktai, kuriuos tačiau leidžia administracijos organai įstatymų imperatyvams išplėsti ir jų vykdymui paruošti. Jau pats šitas administracinių reglamentų tikslas, kuris sudaro jų leidimo pagrindą, rodo, kad reglamentai yra įstatymo imperatyvų suvaržyti ir prieštarauti jiems negali, nes jie kaip tik turi tiems imperatyvams tarnauti, bet jokia būdu jų negali keisti. <...> Kita vertus, autonominiai reglamentai yra leidžiami pačios vyriausybės ir dažniausiai liečia administracijos funkcijos tarnybinį sutvarkymą tose ribose, kuriose to pats įstatymas netvarko. <...> Tačiau ir jie yra autonomingi tik įstatymų ribose ir prieštarauti

¹⁰² Romeris M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Vilnius: Pozicija, 1994. P. 18.

¹⁰³ Ten pat, P. 13.

¹⁰⁴ Ten pat.

¹⁰⁵ Ten pat, P. 18.

įstatymams negali¹⁰⁶. Bendrai apžvelgus profesoriaus aprašytus administracinius reglamentus, manytina, jog pastarieji pagal savo pobūdį bei teisinę galią atspindi esmines norminių administracinių aktų savybes, būtent tokias, kokios jos yra išskiriamos ir dabartinėje administracinėje teisėje. Tačiau tam, kad patvirtintume arba paneigtume šį teiginį, toliau atliksime išsamų norminių administracinių aktų sampratos bei požymių tyrimą.

Grįžtant į šiuolaikinį administracinės teisės mokslą, reikėtų pažymėti, kad teoretikai pateikia įvairius valdymo teisės aktų klasifikavimo kriterijus. Pavyzdžiui, administraciniai aktai gali būti skirstomi į tam tikras grupes pagal juos priimančius viešojo administravimo subjektus (Lietuvos Respublikos Prezidento dekretai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai ir pan.); pagal valdymo aktų išraiškos formą (rašytiniai, žodiniai, konkludentiniai), pagal galiojimo erdvėje principą (galiojantys visoje valstybės teritorijoje arba tam tikros teritorijos dalyje); pagal turinio pobūdį arba teisinės savybes (norminiai bei individualūs) ir pan. Pažymėtina, jog administracinio akto priskyrimas tam tikrai grupei nėra atsitiktinis. Atvirkščiai, klasifikavimas suteikia galimybę sistemiškai pažvelgti į administracinių aktų institutą, kurio kiekviena iš grandžių turi jai būdingus požymius, paskirtį bei atliekamas funkcijas.

Atliekamo tyrimo ribose būtų pravartu pažvelgti į administracinių aktų klasifikavimą lyginamuoju aspektu. Kaip jau minėjome, Prancūzijos administracinės teisės mokslas pripažįsta daugiašalę administracinių aktų doktriną, apimančią tiek vienašalius sprendimus, tiek administracines sutartis. Anot prof. G. Vedel, įvairūs vykdomieji (privalomi) sprendimai (*décision exécutoire*) gali būti klasifikuojami remiantis materialiaisiais ir formaliaisiais (pagal juos priimančius organus; pagal priėmimo procedūras) kriterijais. Materialūs kriterijus yra siejamas su vykdomojo sprendimo turinio pobūdžiu. Remiantis juo gali būti išskiriami *reglamentiniai* (bendro pobūdžio vykdomieji sprendimai) ir *nereglamentiniai* (individualūs sprendimai, skirti vienam subjektui, arba sprendimai, skirti konkrečiai išvardintai subjektų grupei) aktai. Be to, mokslininkas pažymi, jog skirtumas tarp reglamentinių ir nereglamentinių administracinių aktų yra kokybinis, bet ne kiekybinis, o tai reiškia, kad, siekiant teisingai klasifikuoti administracinį aktą, visais atvejais turi būti atsižvelgiama ne vien į subjektų skaičių, kuriems jis yra skirtas, bet ir į jį charakterizuojančių požymių visumą¹⁰⁷. Kaip teigia bendra autoriai J. B. Auby ir L. Cluzel-Métayer, „priešingai nei kitose teisės sistemose, Prancūzijos administracinėje teisėje yra pripažįstama, kad administracijos priimami reglamentiniai aktai iš esmės yra tokios pat prigimties kaip ir individualūs sprendimai, t.y. jie priklauso tai pačiai administracinių sprendimų rūšiai. Be to, šiems administraciniams

¹⁰⁶ Romeris M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Vilnius: Pozicija, 1994. P. 21–22.

¹⁰⁷ Ведель Ж. *Административное право Франции*. Москва: Прогресс, 1973. С. 138–140.

sprendimams (reglamentiniams ir individualiems) yra būdingos tam tikros bendros priėmimo taisyklės¹⁰⁸.

Vokietijos administracinei teisei nėra būdingas administracinių aktų skirstymas į norminius ir individualius. Prisimindami, kaip Vokietijos Administracinio proceso įstatymas apibrėžia administracinius aktus, galime daryti išvadą, jog čia administraciniais aktais yra laikomi tik individualūs aktai. Taigi šios valstybės administracinės teisės koncepcija administracinius aktus sieja su konkrečiu (atskiro) atveju reguliavimu. Būtent šis požymis atskiria administracinius aktus nuo kitų teisės aktų, pavyzdžiui, įstatymų¹⁰⁹. Šioje vietoje reikėtų pabrėžti, jog be administracinių aktų yra priimami ir bendro pobūdžio (norminiai) teisės aktai, kurių paskirtis – įstatymų įgyvendinimas, tačiau pastarieji nėra priskiriami prie administracinių aktų, o sudaro atskirą teisės aktų kategoriją.

Atlikę Rusijos administracinės teisės mokslininkų darbų analizę, matome, jog šioje valstybėje administracinius aktus yra įprasta skirstyti į norminius ir individualius, o tam tikri autoriai (pavyzdžiui, J. N. Starilov, D. N. Bakhrakh) pripažįsta ir mišrius administracinius aktus. Pasak J. N. Starilov, norminiai administraciniai aktai – tai poįstatyminio pobūdžio teisės aktai, įtvirtinantys teisės normas bei konkretizuojantys aukštesnės galios teisės aktų nuostatas, taip pat nustatantys tipines elgesio taisykles valstybinio valdymo srityse¹¹⁰. D. N. Bakhrakh papildomai nurodo, jog norminiai administraciniai aktai neturi konkrečiai įvardinto adresato bei yra numatyti taikyti daug kartų. Tuo tarpu individualūs administraciniai aktai yra suprantami kaip viešojo administravimo subjektų priimti konkretūs sprendimai, skirti apibrėžtam asmenų ratui arba konkrečiam asmeniui. Mišrūs administraciniai aktai kartu gali įtvirtinti ir teisės normas, ir teisės taikymo sprendimus¹¹¹. Taigi dauguma Rusijos administracinės teisės mokslininkų pripažįsta aukščiau pateiktą administracinių aktų klasifikaciją į norminius, individualius ir mišrius. Pasakytina, kad norminiai administraciniai aktai šioje valstybėje, kaip ir Lietuvoje, yra laikomi vienais iš pagrindinių administracinės teisės šaltinių¹¹².

Lietuvos Respublikos VAĮ nuostatos pateikia administracinių aktų skirstymą į *norminius* ir *individualius*. Nors šių administracinių aktų paskirtis – teisės aktų įgyvendinimas – yra vienoda, tačiau vien iš pastarųjų pavadinimų galime spręsti apie jų esminius skirtumus.

¹⁰⁸ Auby J. B.; Cluzel-Métayer L. *Administrative Law in France. Administrative Law of the European Union, its member states and the United States: a comparative analysis*. Antwerpen: Intersintia, 2007, p. 69.

¹⁰⁹ Галлиган Д.; Полянский В. В.; Стариков Ю. Н. *Административное право: история развития и основные современные концепции*. Москва: Юристъ, 2002, С. 218–222. [interaktyvus]. [žiūrėta 2013–12–17]. <http://www.juristlib.ru/book_4408.html>

¹¹⁰ Россинский Б. В.; Стариков Ю. Н. *Административное право. 4-е издание*. Москва: Норма, Инфра-М, 2010. С. 452.

¹¹¹ Бахрах Д. Н. *Административное право*. Москва: БЕК, 1993. С. 142.

¹¹² Бельский К. С.; Гришконец А. А.; Медведев В. Н. и др. / ред. Хаманева Н. Ю. *Административное право России. Курс лекций*. Москва: Проспект, 2008. С. 348.

Individualus administracinis aktas yra suprantamas kaip „vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam asmeniui ar nurodytai asmenų grupei“¹¹³. Tuo tarpu norminiai administraciniai aktai, kaip vieni iš pagrindinių administracinių aktų instituto elementų, pasižymi specialiais požymiais, kurie bus „išgryninami“ analizuojant jų sampratą ne tik doktrinoje ir pozityviojoje teisėje, bet ir teismų jurisprudencijoje.

1.2.4. Norminio administracinio akto samprata Lietuvos pozityviojoje teisėje ir administracinių teismų praktikoje

Pažvelgę į administracinius teisės aktus per jų klasifikavimo prizmę, matome, kad tai yra vienas iš geriausių būdų išsamiai ir visapusiškai pažinti įvairialypį administracinių aktų institutą. Administracinių aktų klasifikacija padeda tiksliau suprasti jų reikšmę administracinio teisinio reguliavimo mechanizme, taip pat „patikslina šių aktų poveikio visuomeniniams santykiams ribas“¹¹⁴. Kaip jau minėjome, administraciniai aktai gali būti klasifikuojami remiantis įvairiais pagrindais, tačiau norminį administracinį teisės aktą „atpažįstame“ būtent pagal jo turinio pobūdį arba pagal šiam aktui būdingas juridines (teisines) savybes.

Norminio administracinio teisės akto definicijos analizę pradėsime nuo *pozityviosios teisės* nuostatų tyrimo.

ABTĮ 2 straipsnio 13 punktas *norminį teisės aktą* apibrėžia kaip „įstatymą, administracinį ar kitą teisės aktą, nustatantį elgesio taisykles, skirtas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei“¹¹⁵. Tuo tarpu VAI pateikia tokį *norminio administracinio akto* apibrėžimą – „tai teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei“¹¹⁶. Iš pateiktų apibrėžimų, kuriuos nustato du skirtingi įstatymai, matome, kad pirmuoju atveju „norminis administracinis aktas nurodomas tarp kitų norminių aktų (įstatymų) ir kitų – civilinės, darbo teisės aktų. Antruoju, norminis administracinis aktas minimas tiesiogiai“¹¹⁷. Pažymėtina, jog abu apibrėžimai leidžia išskirti norminio administracinio teisės akto požymius, kurie iš esmės yra identiški. Pirma, tai *aktas, kuriame yra įtvirtintos teisės normos – privalomos elgesio taisyklės* ir antra, *šios normos yra bendro pobūdžio* (skirtos neapibrėžtai subjektų grupei). Tačiau būtina atkreipti dėmesį į tai, kad norminis administracinis teisės aktas yra administracinio akto rūšis, o tai reiškia, kad turime atsižvelgti ir į ABTĮ bei VAI pateiktus administracinio akto apibrėžimus tam, kad galėtume nustatyti visus norminiams

¹¹³ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60–1944.

¹¹⁴ Vaišvila A. *Teisės teorija. Trečiasis leidimas*. Vilnius: Justitia. 2009. P. 291.

¹¹⁵ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 13–308.

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60–1944.

¹¹⁷ Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, P. 97.

administraciniam aktams būdingus požymius. Taigi prieš tai atlikta administracinio akto apibrėžties analizė leidžia išskirti dar vieną norminio administracinio teisės akto požymį – *aktas yra išleidžiamas (priimamas) viešojo administravimo subjekto, vykdamas administravimo funkcijas*.

Kaip teigia doc. dr. D. Raižys, „būtent į šių požymių prasmės aiškinimą yra orientuota LVAT jurisprudencija, formuojant norminio administracinio akto sampratos doktriną“¹¹⁸.

Pirmasis požymis atskleidžia norminio administracinio akto pagrindinę savybę, t.y. jo *norminamąjį pobūdį*. Prof. A. Vaišvila analizuodamas formaliuosius teisės normos požymius pabrėžė, jog norminamasis pobūdis „reiškia, kad teisės norma nustato konkretaus visuomeninio santykio dalyviams elgesio taisyklę (teises ir pareigas, jų atsiradimo, pasikeitimo ar pasibaigimo pagrindus)“¹¹⁹. Norminamasis teisės aktų pobūdis parodo, jog juose yra įtvirtintos visuotinai privalomos bendro pobūdžio elgesio taisyklės – teisės normos.

Antrasis norminių administracinių teisės aktų požymis parodo, kad šio teisės akto normos yra skirtos *individualiais požymiais neapibūdintai subjektų grupei*. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas pateikia dvi termino „individualus“ reikšmes: 1. „būdingas (–a) individui; 2. priklausantis atskiram asmeniui, o ne kolektyvui, asmenims“¹²⁰. Sąvoka „požymis“ gali būti vartojama tokiomis reikšmėmis: 1. „žymė, pagal kurią galima atskirti; 2. savybė, ypatybė“¹²¹. Atliktos semantinės analizės pagrindu galime teigti, jog terminas „individualūs požymiai“ gali būti suprantamas kaip savybės, priklausančios (būdingos) atskiram asmeniui (individui), o ne kolektyvui (asmenims). Žinodami, kokią bendrinę reikšmę turi terminas „individualūs požymiai“, galime daryti išvadą, jog normos, skirtos individualiais požymiais neapibūdintai subjektų grupei, yra adresuojamos ne konkrečiam (atskiram) asmeniui (individui), bet neribotam teisės subjektų skaičiui.

„Trečiasis požymis apibrėžia teisėkūros subjektų, galinčių priimti norminius administracinius aktus, ratą, kurie apibūdinami dviem aspektais: instituciniu (viešojo administravimo subjektas) ir funkciniu (vykdamas administravimo funkcijas)“¹²².

Lietuvos pozityviosios teisės nuostatų analizė leidžia išskirti tris norminius administracinius aktus nuo kitų administracinių aktų skiriančius požymius, tačiau reikėtų pripažinti, jog šie požymiai nesuteikia galimybės visapusiškai atskleisti norminių administracinių aktų esminių savybių. Todėl pereiname prie Lietuvos administracinių teismų jurisprudencijos

¹¹⁸ Raižys D. *Procesas pirmosios instancijos administraciniame teisme*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008. P. 79.

¹¹⁹ Vaišvila A. *Teisės teorija. Trečiasis leidimas*. Vilnius: Justitia. 2009. P. 247.

¹²⁰ Keinys S. *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. VII leidimas*. Vilnius: Lietuvių kalbos institutas, 2012. P. 214.

¹²¹ Ten pat, P. 579.

¹²² Raižys D. *Procesas pirmosios instancijos administraciniame teisme*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008. P. 79.

tyrimo ir nustatysime, kokius norminių administracinių aktų požymius išskiria teismai.

Atsižvelgiant į Lietuvos administracinių teismų praktiką, kuri yra formuojama nustatant ir aiškinant administracinių aktų rūšis, galima išskirti šiuos norminiams administraciniams aktams būdingus požymius:

Norminių administracinių teisės aktų *paskirtis* – įtvirtinti teisės normas. LVAT ne kartą yra pažymėjęs, kad „norminio akto paskirtis įtvirtinti elgesio taisykles laikytina kvalifikuojamuoju, skiriamuoju požymiu. Taigi vienas iš reikšmingų faktorių, leidžiančių atskirti norminius administracinius aktus <...> nuo kitų teisės aktų, yra tas, kad atitinkamame norminiame akte yra *naujų* elgesio taisyklių, t. y. juo sukuriama kokios nors *naujos* teisės ar pareigos“¹²³. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje akcentuojama, jog „prie norminių aktų priskiriami tie, kuriuose esama visuotinai privalomų bendro pobūdžio taisyklių. Čia svarbiausia ne tai, kokia konkrečia žodine forma atitinkama taisyklė yra suformuluota, o tai, kad remiantis jos tekstu būtų galima neabejotinai suprasti, jog kalbama apie tam tikriems subjektams skirtą nuorodą atitinkamomis sąlygomis veikti atitinkamu būdu“¹²⁴.

„Teisės akto pripažinimo norminiu administraciniu aktu būtina sąlyga – jis turi būti *priimamas viešojo administravimo subjekto, vykdančio administracinį reglamentavimą*“¹²⁵. Šis požymis sąlyginai galėtų būti skaidomas į dvi tarpusavio ryšiais susijusias dalis. Pirmą, administracinio akto priskyrimas prie norminių yra siejamas su specialaus subjekto statusu, t.y. tokio pobūdžio aktus gali priimti tik viešojo administravimo institucijos. Antra, administracinį aktą bus galima priskirti prie norminių, jeigu bus nustatyta, kad viešojo administravimo subjektas tokį teisės aktą priėmė vykdydamas administracinį reglamentavimą.

Prie šio požymio analizės taip pat būtų svarbu paminėti, ką pažymėjo LVAT išplėstinė teisėjų kolegija nagrinėdama, ar „Policijos įstaigų valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, darbo užmokesčio mokėjimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos policijos generalinio komisaro <...> įsakymu Nr. 5–V–143, yra norminis administracinis aktas. Taigi sprendžiant, ar tam tikras aktas gali būti pripažintas norminiu teisės aktu, reikia nustatyti ne tik tai, ar šis aktas yra priimtas viešojo administravimo subjekto, bet ir tai, ar šis aktas priimtas būtent įgyvendinant viešojo administravimo įgaliojimus, t.y. priėmusiam subjektui tiesiogiai

¹²³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸–1492/2012.

¹²⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo „Dėl žemės reformos pagrindinių kryptų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1994, Nr. 7–116.

¹²⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas. Administracinių teismų praktika Nr. 23, 2012 (sausis–birželis). P. 596.

realizuojant valstybės valią ir nustatant elgesio taisykles, visuotinai privalomas tam tikrų visuomeninių santykių dalyviams¹²⁶.

Įgaliojimų viešojo administravimo subjektams suteikimas yra susijęs su įstatymo viršenybės ir nepiktnaudžiavimo valdžia principais. *Įstatymo viršenybės principas* įtvirtina tai, kad „viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose“¹²⁷. Minėta įstatymo nuostata leidžia teigti, jog viešojo administravimo subjektų įgaliojimų atsiradimo pagrindas yra teisės aktas, t.y. įstatymas, Vyriausybės nutarimas ir pan. Tuo tarpu *nepiktnaudžiavimo valdžia principas* gali būti suprantamas kaip apsaugos mechanizmas, kuris draudžia „viešojo administravimo subjektams atlikti viešojo administravimo funkcijas, neturint <...> suteiktų viešojo administravimo įgaliojimų arba priimti administracinius sprendimus, siekiant kitų, negu įstatymų ar kitų norminių teisės aktų nustatyta, tikslų“¹²⁸. Manoma, jog aukščiau paminėtų principų sąveika nusako viešojo administravimo subjektų įgaliojimų atsiradimo „šaltinį“ bei veikia kaip apsaugos priemonė nuo neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų atlikimo.

Sprendamas dėl norminių administracinių aktų *turinio pobūdžio* „LVAT yra ne kartą konstatavęs, kad *norminiuose teisės aktuose yra įtvirtinami bendro pobūdžio nurodymai*. <...> Jie visada abstraktūs ir apjungia tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius“¹²⁹. Teisės teorijos literatūroje yra rašoma, kad bendro pobūdžio nurodymai (teisės normos) yra „skirti reguliuoti tipiškiausiems, visuotiniams santykiams, o ne konkrečioms gyvenimo atvejams, situacijoms“¹³⁰.

Norminiai administraciniai teisės aktai dažniausiai yra *nuolatinio pobūdžio* ir galioja tol, kol nėra panaikinti arba pakeičiami. Jie „*orientuojami į ateitį ir numatyti taikyti daug kartų*. <...> Šiems aktams yra būdinga tai, kad jie toliau veikia po realizavimo individualiuose santykiuose ir konkrečių asmenų elgesyje“¹³¹. Kaip yra pastebėjęs prof. A. Andruškevičius, „teisės akto taikymo tęstinis <...> pobūdis reiškia, jog jis bus taikomas nenustatyta skaičių kartų – tiek, kiek akto galiojimo metu susidaro juridinių faktų“¹³².

¹²⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I¹–01/2007. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2007. Nr. 11. P. 21.

¹²⁷ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60–1944.

¹²⁸ Ten pat.

¹²⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁸²–617/2010.

¹³⁰ Vaišvila A. *Teisės teorija. Trečiasis leidimas*. Vilnius: Justitia. 2009. P. 317.

¹³¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁸²–617/2010.

¹³² Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, P. 101.

Dažnai pasitaiko atvejų, kai administraciniai teismai, nustatydami administracinio akto rūšį, ypatingą dėmesį skiria aplinkybei, kokiam subjektų ratui (apibrėžtam arba neapibrėžtam) atitinkamas administracinis aktas yra skirtas. Šiame kontekste pabrėžtina, jog norminiai administraciniai aktai „neturi konkrečiai įvardinto adresato, nes formuluoja bendrąją elgesio taisyklę. Jame nenurodoma, kokiam konkrečiam asmeniui ar institucijai skiriama teisės norma“¹³³.

LVAT teisėjų kolegija nagrinėdama, ar Vilniaus miesto savivaldybės tarybos <...> sprendimu Nr. 1–195 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės merų, pasibaigus jų įgaliojimams, tolesnės veiklos nuostatų tvirtinimo“ patvirtinti Nuostatai yra laikomi norminiu administraciniu aktu, dar kartą pateikė jau ankstesnėse bylose suformuotą praktiką¹³⁴ bei nurodė, kad „norminiai administraciniai aktai yra adresuoti neapibrėžtam asmenų ratui arba adresuoti ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais“¹³⁵. Pažymėtina, kad šioje vietoje dažnų diskusijų objektu tampa norminiai administraciniai aktai, skirti rūšiniais požymiais apibūdintų subjektų grupei. Skirtingose bylose ieškovas (–ai) arba atsakovas (–ai) bando šį požymį „interpretuoti“ savo naudai, įrodinėdami, kad atitinkamas administracinis aktas, jeigu jis yra skirtas rūšiniais požymiais apibūdintai subjektų grupei, negali būti laikomas norminiu, o turi būti priskiriamas prie individualių administracinių aktų. Tačiau šiuo klausimu LVAT formuoja pakankamai aiškią praktiką.

Administracinėje byloje Nr. I⁵⁷⁵–3/2011 LVAT tikrindamas, ar „Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos nutarimas Nr. 140 „Dėl viršutinės tiekimo kainos laisviesiems vartotojams“ neprieštaruja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5, 7, 23, 28 straipsniams, 46 straipsnio 1 daliai ir 94 straipsnio 2 punktui bei kitų įstatymų nuostatoms, pabrėžė, kad nors tam tikru momentu buvo įmanoma fiksuoti tikslų subjektų, kuriems turėjo būti taikoma nurodyta elgesio taisyklė, skaičių ir juos identifikuoti <...> bei ta aplinkybė, jog subjektai, kuriems skirta nurodyta taisyklė, yra apibūdinti rūšiniais požymiais <...>, nereiškia, kad aktas yra individualus“¹³⁶. Tokios pat pozicijos teismas laikėsi ir anksčiau priimtuose sprendimuose ir nutartyse. Štai LVAT 2009 m. gegužės 4 d. nutartimi konstatavo, kad nors „norminis administracinis aktas nustato elgesio taisyklės rūšiniais požymiais apibūdintų asmenų grupei, kaip buvo nagrinėjama atveju – savivaldybės tarybos nariams, merui ar jo pavaduotojui, jis neperanda normatyvinio pobūdžio, todėl vien šiuo požymiu administracinis aktas, nustatantis

¹³³ Vaišvila A. *Teisės teorija. Trečiasis leidimas*. Vilnius: Justitia. 2009. P. 317.

¹³⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. kovo 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵–63/2003; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁰³–3/2007.

¹³⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶–2031/2012.

¹³⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁷⁵–3/2011. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2011. Nr. 21. P. 25.

elgesio taisyklės, negali būti traktuojamas kaip individualus¹³⁷. Be to, teisėjų kolegija pažymėjo, jog „individualiu teisės aktu reikėtų pripažinti tokį administracinį aktą, kurio taikymas konkrečiai ir tiesiogiai yra nukreiptas konkrečiam asmeniui ar individualiais požymiais apibrėžtai asmenų grupei, siekiant sukurti, pakeisti ar panaikinti konkretų administracinį teisinį santykį“¹³⁸.

Kaip dar vieną norminiams administraciniams aktams būdingą požymį teismai išskiria jų *privalomąjį pobūdį*. „LVAT praktikoje yra nuosekliai pabrėžiama, jog teisės aktų priskyrimas prie norminių teisės aktų grupės be kita ko apibūdina jų taikymo privalomumą (norminiai teisės aktai turi visuotinio privalomumo pobūdį)¹³⁹. Atliekant šio požymio analizę svarbu paminėti LVAT 2011 m. balandžio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶–960/2011, kurioje teisėjų kolegija *visuotinį privalomumą* apibrėžė „kaip vieną pagrindinių teisės aktų, tarp jų ir norminių administracinių aktų – požymių, kuris yra sietinas su šį aktą priėmusiam subjektui suteiktais viešojo administravimo įgaliojimais, t.y. įgaliojimais praktiškai įgyvendinti vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas (ABTĮ 2 str. 4 d.). Būtent tokių įgaliojimų turėjimas išskiria viešojo administravimo subjektus iš kitų asmenų, sudarydamas prielaidas jiems savo aktais išreikšti valstybės valią ir nustatyti teisės normas – elgesio taisyklės, privalomas neapibrėžtam asmenų ratui“¹⁴⁰. Taip pat teismas nurodė, jog norminių administracinių aktų visuotinis privalomumas reiškia, kad juose „nustatytos elgesio taisyklės yra privalomos visiems asmenims (nepriklausomai nuo jų tarnybinio pavaldumo ar kitų aplinkybių)“¹⁴¹.

„Norminiai administraciniai teisės aktai paskelbiami laikantis nustatytos norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“¹⁴². Doktrinoje bei teismų praktikoje dar vienas norminių administracinių aktų skiriamasis požymis yra siejamas su jų paskelbimu ir įsigaliojimu, laikantis teisės aktuose nustatytos tvarkos. Būtina pažymėti, kad „tik įsigaliojusi teisės norma turi poveikį reguliuojamiems visuomeniniams santykiams, t.y. tik nuo teisės normos įsigaliojimo būtina vadovautis teisės normoje suformuluotomis taisyklėmis bei ją taikyti. <...> Neįsigaliojusi (dėl to, kad nebuvo paskelbta) teisės norma nėra hierarchinės teisės sistemos dalimi, nes, nepaskelbus

¹³⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸–560/2009. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2009. Nr. 17. P. 207–208.

¹³⁸ Ten pat.

¹³⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵²⁰–519/2012.

¹⁴⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶–960/2011.

¹⁴¹ Ten pat.

¹⁴² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas. Administracinių teismų praktika Nr. 23, 2012 (sausis–birželis). P. 597.

teisės aktų įstatymo nustatyta tvarka, nėra užbaigtos visos teisėkūros proceso procedūros¹⁴³. Pozityviosios teisės nuostatos įtvirtina konkrečių norminių administracinių aktų (Vyriausybės nutarimų, ministrų įsakymų ir kt.) paskelbimo ir įsigaliojimo tvarką, t.y. apibrėžia, kur jie turi būti oficialiai paskelbti ir per kiek laiko įsigalioja¹⁴⁴.

Atlikę Lietuvos administracinių teismų praktikos analizę išskyrėme aukščiau išvardintus norminiams administraciniams aktams būdingus skiriamuosius požymius. Reikėtų pasakyti, kad ne vienoje byloje¹⁴⁵ LVAT yra konstatavęs, jog „teismų praktikoje laikomasi nuostatos, kad *norminiai teisės aktai* – tai rašytine forma išreikšti teisėkūros subjektų sprendimai (oficialūs rašytiniai dokumentai), kuriuose yra teisės normų. Juose įtvirtinami bendro pobūdžio nurodymai tam tikrų visuomeninių santykių dalyviams, kurie orientuojami į ateitį ir numatyti taikyti daug kartų. Šie aktai adresuoti neapibrėžtam asmenų ratui arba adresuoti ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais. Jie visada abstraktūs ir apjungia tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius, toliau veikia po realizavimo individualiuose santykiuose ir konkrečių asmenų elgesyje. <...> Teisės aktų priskyrimas prie norminių teisės aktų grupės apibūdina jų taikymo apimtį ir privalomumą (norminiai teisės aktai turi visuotinio privalomumo pobūdį), o administracinių bylų teisenoje – jų teisėtumo tyrimo specialią procesinę tvarką“¹⁴⁶. Taigi šis Lietuvos administracinių teismų praktikoje plačiai naudojamas norminių teisės aktų apibrėžimas iš esmės įtvirtina visus norminiams administraciniams aktams būdingus požymius, kuriuos išskyrėme ir išanalizavome.

Praktikoje, sprendžiant, ar tam tikras teisės aktas gali būti priskirtas prie norminių administracinių teisės aktų, dažnai iškyla problemų. Tai nutinka todėl, kad kartais administracinis aktas greta norminio teisės akto specialiųjų požymių gali turėti ir individualiam administraciniam aktui būdingus bruožus. Antai vienoje iš bylų pareiškėjai bandė įrodyti, kad atitinkami Valstybinės kainų ir energetikos komisijos nutarimai yra individualūs teisės aktai, nes „taikomi konkrečiai individualiais požymiais apibrėžtai subjektų grupei – asmenims, kuriems iki Lietuvos Respublikos atsinaujinančių išteklių energetikos įstatymo atitinkamų straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo įgyvendinimo įstatymo įsigaliojimo yra išduoti leidimai plėtoti elektros energijos gamybą iš atsinaujinančių energijos išteklių“¹⁴⁷. Tačiau, LVAT, kaip ir

¹⁴³ Raižys D. *Procesas pirmosios instancijos administraciniame teisme*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008. P. 92.

¹⁴⁴ Šio klausimo išsamesnė analizė bus atlikta nagrinėjant norminiams administraciniams aktams keliamus reikalavimus.

¹⁴⁵ Taip pat žr. 2010 m. gegužės 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵²⁵-340/2010; 2011 m. rugpjūčio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2649/2011.

¹⁴⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1492/2012.

¹⁴⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-822-448/2013.

pirmosios instancijos teismas, nesutiko su tokia pareiškėjų išsakoma pozicija bei konstatavo, kad „subjektai, kuriems skirtos nurodytos taisyklės, yra apibūdinti rūšiniais požymiais, neišskiriant jų individualiais požymiais, todėl, teisėjų kolegijos vertinimu, atitinkami Valstybinės kainų ir energetikos komisijos nutarimai yra norminiai administraciniai aktai“¹⁴⁸. Minėtas pavyzdys parodo, kad teismas, sprenddamas dėl konkretaus administracinio akto turinio pobūdžio, atkreipia dėmesį į kiekvieno požymio sudedamąsias dalis. Taip ir šiuo atveju, aplinkybė, kad paminėti Vyriausybės nutarimai yra skirti asmenims, kuriems leidimai buvo išduoti iki atitinkamo įstatymo įsigaliojimo, nereiškia, jog šis administracinio akto požymis turėtų būti laikomas individualizuojančiu konkrečius subjektus. Tokia subjektų grupė yra apibūdinama rūšiniais, bet ne individualiais požymiais, o tai turi didelę reikšmę teismui sprendžiant dėl administracinio akto priskyrimo prie norminių ar individualių. Tačiau nereikėtų pamiršti, jog teismas visais atvejais turi atsižvelgti į administraciniam aktui būdingų požymių visumą, bet ne į atskirus elementus, o tai, savo ruožtu, veda mus prie dar kelių LVAT suformuluotų taisyklių išskyrimo.

LVAT yra konstatavęs, kad „daugelis ABTĮ bei VAIĮ nuostatose nurodytų požymių yra vertinamieji, todėl kiekvienu atveju teismas, sprenddamas, ar teisės aktas, dėl kurio teisėtumo ištyrimo yra kreiptasi į administracinį teismą, gali būti pripažintas norminiu ar individualiu administraciniu aktu, būtina turi išsiaiškinti šiame akte įtvirtintų elgesio taisyklių pobūdį, subjektų ratą, kuriems taikomas aktas, aktą priėmusio subjekto statusą bei kitas akto priėmimo aplinkybes“¹⁴⁹. Akivaizdu, kad „sprendžiant, kokio pobūdžio yra skundžiamas teisės aktas, turi būti vertinama teisės aktą apibūdinančių požymių visuma“¹⁵⁰, o ne atskiri kriterijai, nes tik tokiu būdu yra įmanoma nustatyti ir išsiaiškinti administracinio akto turinio elementus. „Tuo atveju, kai teismui ginčijamo akto pobūdis (norminis ar individualus, ar kitas) nėra akivaizdus, konkreti išvada dėl akto rūšies gali būti daroma tik įvertinus visas bylos aplinkybes bei ištyrus teismui pateiktus įrodymus“¹⁵¹.

Apibendrinant pasakytina, jog Lietuvos pozityviojoje teisėje įtvirtinta norminio administracinio akto sąvoka leidžia išskirti tris šiam teisės aktui būdingus esminius požymius. Atlikę analizę, matome, kad teismai, nagrinėdami klausimą dėl konkretaus administracinio akto priskyrimo prie norminių, be pagrindinių, t.y. pozityviojoje teisėje įtvirtintų požymių, išskiria ir kitus. Pavyzdžiui, teismas įvertina, ar aktas yra nuolatinio pobūdžio, ar pastarasis pasižymi

¹⁴⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-822-448/2013.

¹⁴⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas. Administracinių teismų praktika Nr. 23, 2012 (sausis–birželis). P. 596.

¹⁵⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-259/2011.

¹⁵¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2649/2011. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2011. Nr. 22. P. 114.

visuotiniu privalomumu, ar buvo tinkamai paskelbtas ir pan. Manytina, jog įstatymuose įtvirtinta norminių administracinių aktų sąvoka, nors ir apibrėžia esminius šių teisės aktų požymius, tačiau yra nepakankamai išsami. Praktikoje, sprendžiant, ar konkretus administracinis aktas gali būti priskiriamas prie norminių, dažnai susiduriama su probleminėmis situacijomis, pavyzdžiui, nustatant, ar subjektų ratas, kuriam yra skirtas norminis administracinis aktas, yra apibrėžtas rūšiniais ar individualiais požymiais, konstatuojant, ar administracinis aktas įtvirtina teisės normas, ar viešojo administravimo subjektai, priimdami juos, neviršijo jiems suteiktų įgaliojimų ir pan. Galime teigti, jog administracinių teismų įneštas indėlis į norminių administracinių aktų sampratą aiškinimą yra labai didelis. Taip yra todėl, kad LVAT atitenka svarbus vaidmuo – formuoti teismų praktiką bylose dėl norminių administracinių aktų teisėtumo. Reikia pripažinti, kad siekiant visapusiškai atskleisti norminio administracinio akto sampratą bei gebėti atskirti juos nuo kitų administracinių aktų (pvz. individualių), į šį klausimą reikėtų žvelgti kompleksiskai, o tai reiškia, jog visais atvejais turime įvertinti įstatymuose bei teismų praktikoje pateikiamų požymių visumą.

1.3. Reikalavimai, keliami norminiams administraciniams teisės aktams

Norminiai administraciniai aktai yra Lietuvos teisės sistemos dalis. Atsižvelgiant į šių teisės aktų juridinę galią, jie užima žemesnę vietą teisės aktų hierarchijoje lyginant su įstatymais. Tačiau ir įstatymams, ir poįstatyminiams teisės aktams yra keliami tam tikri reikalavimai, kuriuos jie turi besąlygiškai atitikti, nes priešingu atveju gali būti keliamas klausimas dėl jų teisėtumo.

Prieš tai jau minėjome, kad teisės normų įtvirtinimas yra laikomas vienu iš svarbiausių norminių administracinių aktų požymių, todėl jiems, kaip ir įstatymams, yra keliamas pagrindinis reikalavimas atitikti bendruosius teisėkūros principus. Šį teiginį patvirtina prof. A. Vaišvilos išsakyta mintis, jog tam, „kad teisės normos vienodai tarnautų visų visuomenės narių ir socialinių grupių pagrindinėms žmogaus teisėms, orientuotų žmones į santarvę, <...> teisėkūra demokratinėje visuomenėje turi atitikti tam tikrus iš pilietinės teisės sampratų ir teisinio įstatymo koncepcijos išplaukiančius principus“¹⁵². Profesorius išskiria šiuos pagrindinius teisėkūros principus: teisėtumo, teisėkūros demokratiškumo ir viešumo, teisėkūros profesionalumo, socialinio kompromiso, išsamumo ir priėmimo laiku, daugumos ir ekonomiškumo principus.

Ryšium su mokslininko išsakyta mintimi, reikėtų paanalizuoti, kaip administracinės teisės teorijoje yra suprantami reikalavimai, kurie yra keliami administraciniams aktams, tarp jų

¹⁵² Vaišvila A. *Teisės teorija. Trečiasis leidimas*. Vilnius: Justitia. 2009. P. 228.

ir norminiams administraciniais teisės aktams. Taigi minėti „reikalavimai – tai yra tam tikros standartinės aplinkybės, kurioms esant administracinis aktas tampa teisėtu ir atitinka viešuosius interesus. <...> Pabrėžtina, jog administracinių aktų kokybė priklauso nuo to, kaip viešojo administravimo subjektas laikosi keliamų reikalavimų leisdamas administracinius aktus. Tokiems reikalavimams priklauso: pirma, *tikslingumas*, t.y. administracinis aktas turi užtikrinti viešųjų interesų poreikių tenkinimą (mokslinis pagrįstumas, atitiktis gyvenimo realijoms, valdymo sprendimo kompleksiskumas, pareigūnų kvalifikacija ir pan.); antra, *teisėtumas* (viešojo administravimo subjekto kompetetingumas, atitiktis įstatymui, procesinė procedūra); trečia, *organizaciniai techniniai reikalavimai* (lakoniškumas, aiški ir tikslinga kalba, dokumento struktūra)¹⁵³.

Tiek teisės teorijoje, analizuojant teisės aktų leidybos procesą bendrąja prasme, tiek administracinėje teisėje, turint omenyje norminių administracinių aktų priėmimo procesą – *teisėtumas* yra laikomas vienu iš pagrindinių šiems teisės aktams keliamų reikalavimų. Plačiai pripažįstama, kad „teisėtumas, t.y. administracinių aktų rengimo, priėmimo ir išleidimo procedūrų teisėtas laikymasis. Būtent šis reikalavimas yra taikomas visuose administracinio akto rengimo ir išleidimo etapuose <...>“¹⁵⁴.

A. Vaišvila siūlo teisėtumo principą skirstyti į dvi dalis: į formalųjį ir turiningąjį. Anot mokslininko, „formalusis teisėtumas reikalauja, kad valstybės institucijos, kurdamos teisės aktus, neviršytų savo kompetencijos, laikytųsi kiekvienai teisės aktų rūšiai nustatytos tų aktų priėmimo ir išleidimo tvarkos (procedūrų) ir subordinacijos pagal juridinę galią <...>. Teisės aktas, prieštaraujantis aukštesnę juridinę galią turinčiam teisės aktui, yra neteisėtas ir negalioja. Teisė konstatuoti tokį prieštaravimą suteikta konstituciniam ir administraciniam teismui. Tuo tarpu turiningasis teisėtumas reikalauja, kad priimamas konkretus teisės aktas neprieštarautų ne tik aukštesnę juridinę galią turinčiam teisės aktui, bet ir pagrindinėms žmogaus teisėms“¹⁵⁵.

Norminių administracinių aktų *teisėtumo* požymis yra glaudžiai susijęs su šių teisės aktų „prigimtimi“. Prisimenant mintį, kad norminiai administraciniai aktai pagal savo teisinę galią teisės aktų hierarchijoje yra vienu laipteliu žemiau nei įstatymai bei pasižymi poįstatyminiu pobūdžiu, jie visais atvejais privalo „atitikti įstatyme įtvirtintas ir pagal piliečių, visuomenės ir valstybės interesus priimtas nuostatas“¹⁵⁶. Pažymėtina, kad šiame darbe jau analizavome norminių administracinių aktų vietą teisės aktų hierarchijoje ir santykį su aukštesnę galią turinčiais teisės aktais, pavyzdžiui, Konstitucija, įstatymais bei pateikėme šiuo klausimu

¹⁵³ Bakaveckas A.; Dziegoraitis A.; Dziegoraitienė A. ir kt. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 501–502.

¹⁵⁴ Ten pat.

¹⁵⁵ Vaišvila A. *Teisės teorija. Trečiasis leidimas*. Vilnius: Justitia. 2009. P. 228.

¹⁵⁶ Bakaveckas A.; Dziegoraitis A.; Dziegoraitienė A. ir kt. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 502.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo formuojamą praktiką. Vis dėlto, norėtume dar kartą pabrėžti, jog norminių administracinių teisės aktų teisėtumo reikalavimas yra siejamas su besąlygišku poreikiu laikytis teisinės valstybės bei įstatymų viršenybės principų nuostatų. Norminiai administraciniai aktai neturi prieštarauti Lietuvos Respublikos Konstitucijai, kaip aukščiausią galią turinčiam teisės aktui, ratifikuotoms tarptautinėms sutartims, įstatymams bei kitiems teisės aktams.

Dar vienas norminių administracinių teisės aktų teisėtumo reikalavimas yra siejamas su viešojo administravimo subjektų kompetencijos ribomis. ABTĮ nuostatos numato, kad be kita ko, teismas nagrinėdamas bylas dėl norminių administracinių aktų teisėtumo „<...> *nustato, ar administravimo subjektas neviršijo kompetencijos*“¹⁵⁷, t.y. ar jis veikia jam suteiktų įgaliojimų ribose. „Administravimo subjekto veikimas viršijant jam nustatytos kompetencijos ribas teisės doktrinoje vadinamas veikimu *ultra vires* („virš jėgų“). Šį principą įgyvendina ir teismų praktikoje įvardijamos bendrosios taisyklės, kad viešojo administravimo subjektams „galima atlikti tai, kas nustatyta įstatyme“, „neleidžiama daryti to, ko įstatymas nenumato“¹⁵⁸.

Viešojo administravimo subjektų veikimas *ultra vires* yra draudžiamas pirmiausiai dėl to, kad tokie veiksmai prieštarautų ir pažeistų teisinės valstybės principą. Iš šio principo išplaukianti pareiga – laikytis įstatymų bei aukštesnę galią turinčių teisės aktų nuostatų, taip pat reiškia ir pareigą veikti tik viešojo administravimo subjektams suteiktos kompetencijos ribose. Taigi sąvokos „įgaliojimai“ ir „kompetencija“ praktikoje yra susietos tarpusavio ryšiais, be to, norminių administracinių aktų leidybos procese jos egzistuoja kaip dvi kategorijos, užtikrinančios minėtų teisės aktų teisėtumo reikalavimų įgyvendinimą. Šiuo atžvilgiu paminėtina LVAT byla, kurioje išplėstinė teisėjų kolegija konstatavo, jog „<...> visos valdžios institucijos gali veikti tik teisės aktais jiems suteiktų įgalinimų ribose ir neturi viršyti joms suteiktos kompetencijos. Valdžios institucijų aktai, priimti viršijant kompetencijos ribas, yra neteisėti“¹⁵⁹. Kaip jau ne kartą minėta, viešojo administravimo subjektų įgaliojimų ribas (kompetenciją) apibrėžia teisės aktai. Vienas iš tokių įgaliojimų pavyzdžių yra norminių administracinių aktų priėmimas. Tačiau, kaip pabrėžė prof. A. Andruškevičius, „bendrasis įgaliojimas viešojo administravimo subjektui leisti administracinius aktus būna konkretinamas atitinkamais pavedimais. Šiais pavedimais suteikiami konkretūs įgaliojimai viešojo administravimo subjektams atitinkamai veikti, priimant konkrečiai teisinei padėčiai išspręsti būtiną teisės aktą ar aktus. <...> Jeigu hierarchijos požiūriu aukštesnis viešojo administravimo subjektas nėra pavedęs

¹⁵⁷ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 13–308.

¹⁵⁸ Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, P. 216.

¹⁵⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. vasario 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴–6/2009. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2009 (sausis–birželis). Nr. 17. P. 67.

kitam administravimo subjektui atlikti konkretų administracinį veiksą ir tokio įgaliojimo subjektui nesuteikia kiti teisės aktai – tai būna pagrindas konstatuoti, kad šis subjektas veikė *ultra vires*¹⁶⁰. Taigi draudimo veikti *ultra vires* taisyklės pakankamai aiškiai apibrėžia viešojo administravimo subjektų įgaliojimų atsiradimo šaltinį, veikimo ribas, taip pat ir šių taisyklių nepaisymo pasekmes.

Kitas, ne mažiau svarbus reikalavimas, kuris yra keliamas norminiam administraciniam teisės aktui – jo atitikties *viešajam interesui*. Aiškumo dėlei turime patikslinti, kad viešojo intereso kategorija bus analizuojama tik bendrais bruožais, nesigilinant į šios kategorijos probleminius praktinius ir teorinius aspektus.

Kaip pažymi mokslininkai, „nei teisės mokslas, nei pozityvioji teisė nepateikia vienareikšmiškos sąvokos, kas laikytina viešuoju interesu. Teisės moksle teisingai pastebėta, kad pateikti viešojo intereso sąvoką teisės aktuose yra sudėtinga ir neprasminga, nes visada liks tikimybė kokį nors atvejį pamiršti“¹⁶¹. Vis dėlto, siekiant išsiaiškinti viešojo intereso sampratą ypatumus, didžiausią dėmesį turėtumėme skirti Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo bei LVAT jurisprudencijos analizei. Konstitucinis Teismas 1997 m. gegužės 6 d. nutarime konstatavo, kad „viešuoju interesu yra laikytinas valstybės pripažintas ir teismo ginamas interesas, kurio įgyvendinimas yra viena iš svarbiausių pačios visuomenės egzistavimo ir raidos sąlygų“¹⁶². „Iš konstitucinių ir administracinių bylų turinio galima spręsti, kad viešiesiems interesams priskirtinos įvairiausios visuomenei *objektyviai reikšmingos vertybės*, kaip antai: aplinkos apsauga, žmonių sveikatos apsauga, racionalus žemės išteklių naudojimas, teritorijų planavimas, mokesčių surinkimas ir pan. <...> Pažymėtina, jog 2008 metais LVAT praktikos departamentas parengė bylų dėl viešojo intereso gynimo praktikos apibendrinimą“¹⁶³. Šiame teismų praktikos apibendrinime yra pabrėžta, jog „LVAT laikosi plačios viešojo intereso koncepcijos, pripažindamas, kad viešasis interesas, taikant ABTĮ, paprastai turėtų būti suvokiamas kaip tai, kas objektyviai yra reikšminga, reikalinga, vertinga visuomenei ar jos daliai. <...> Viešuoju interesu laikytinas ne bet koks teisėtas asmens ar grupės asmenų interesas, o tik toks, kuris atspindi ir išreiškia pamatines visuomenės vertybes, kurias įtvirtina, saugo ir gina Lietuvos Respublikos Konstitucija. Todėl kiekvieną kart, kai kyla klausimas, ar tam tikras interesas laikytinas viešuoju, būtina nustatyti aplinkybę, kad, nepatenkinus tam tikro asmens ar grupės asmenų intereso, būtų pažeistos Lietuvos Respublikos Konstitucijos įtvirtintos, jos

¹⁶⁰ Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, P. 218–219.

¹⁶¹ Ten pat, P. 250.

¹⁶² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymo 16 straipsnio pirmosios dalies 2 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1997, Nr. 40–977.

¹⁶³ Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, P. 251.

saugomos ir ginamos vertybės¹⁶⁴. Atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo bei LVAT formuojamą praktiką, norminiai administraciniai teisės aktai turi būti priimami nepažeidžiant viešojo intereso, t.y. pamatinių visuomenės vertybių. Teismui konstatavus faktą, kad atitinkamu norminiu administraciniu aktu yra pažeistas viešasis interesas, toks administracinis aktas turėtų būti panaikinamas.

Tęsiant norminiams administraciniams teisės aktams keliamų reikalavimų analizę, būtų tikslinga pabrėžti, kad „greta tokių administracinio akto pripažinimo neteisėtu pagrindų, kaip teisės aktų hierarchijos principo pažeidimas ir viešojo administravimo subjekto veikimas *ultra vires*, ABTĮ nustato ir reikalavimą šiam teisės subjektui veikti tik pagal tuos tikslus, uždavinius ir įgaliojimus, kurie reglamentuoti subjekto teisinį statusą apibrėžiančiame teisės akte – įstatyme, institucijos, įstaigos nuostatuose ar įstatuose¹⁶⁵. Ši nuostata reiškia, kad viešojo administravimo subjektai negali iškreipti savo turimų galių.

Dar Mykolas Romeris pažymėjo, kad yra dvi doktrininės akto neteisėtumo kategorijos: *galios peržengimas*, kurį jau anksčiau nagrinėjome ir kuris pasireiškia kaip įgaliojimų viršijimas arba suteiktos kompetencijos ribų peržengimas; ir *galios iškreipimas*, kuris reiškia, „kad administracinis organas suteiktą galią panaudoja ne tam tikslui, dėl kurio ši galia jam buvo suteikta (M. Romeris pateikė ir tokio galios iškreipimo pavyzdžių, kaip antai, „kai aktas buvo padarytas ne viešosios tarnybos labui, o bet kuriais nors privatiniais pašaliniais akta padariusio organo (valdininko, įstaigos) spekuliacijos, keršto, favoritizmo, pasipelnymo, asmeninio dėkingumo ar kitais pašaliniais sumetimais“. Tokie galios iškreipimo atvejai vertintini kaip turintys socialinį atgarsį ir kompromituojantys tą ar kitą administravimo subjektą bei viešąjį administravimą apskritai¹⁶⁶.

Žvelgiant į mūsų dienų realijas, akivaizdu, jog reikalavimo priimti administracinius aktus neprieštaraujant tikslams ir uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus, turinys nepakito. Visais laikais šis reikalavimas yra siejamas su draudimu viešojo administravimo subjektams piktnaudžiauti¹⁶⁷ turimais įgaliojimais, veikti dėl savanaudiškų paskatų arba siekti asmeninės naudos. Be to, šis reikalavimas yra glaudžiai susijęs su nepiktnaudžiavimo valdžia principu, kuris taip pat visapusiškai draudžia viešojo

¹⁶⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas pagal viešąjį interesą ginančių subjektų skundus (prašymus), apibendrinimas. Administracinių teismų praktika Nr. 16, 2008 (rugsėjis–gruodis). P. 332–333.

¹⁶⁵ Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, P. 261.

¹⁶⁶ Ten pat, P. 260–262.

¹⁶⁷ Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 2 str. 4 d. *piktnaudžiavimas* – tokie pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai jam suteikti įgaliojimai naudojami ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus arba savanaudiškais tikslais ar dėl kitokių asmeninių paskatų (naudojimosi tarnybine padėtimi, keršto, pavydo, karjerizmo, neteisėtų paslaugų teikimo ir t. t.), taip pat tokie pareigūno veiksmai, kai viršijami suteikti įgaliojimai ar savavaliujama. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas. Valstybės žinios. 1998, Nr. 110-3024.

administravimo subjektams veikti, viršijant suteiktą įgaliojimų ribas arba savavaliauti. Taigi iš to seka, kad dar vienas kriterijus, apibrėžiantis norminių administracinių aktų teisėtumą, yra siejamas su jį priėmusio subjekto veikimu, neprieštaraujant tikslams, dėl kurių institucija buvo įsteigta.

Žengiant nuo doktrinos link pozityviosios teisės nuostatų, reikėtų išanalizuoti, kokie įstatymai ir kokia apimtimi reglamentuoja norminiams administraciniams teisės aktams keliamų reikalavimų ypatumus bei kitus šių teisės aktų priėmimo procedūrinius klausimus. Norėtume atkreipti dėmesį, kad iki 2013 m. gruodžio 31 d. norminių administracinių teisės aktų rengimo, formos, struktūros, turinio, skelbimo, įsigaliojimo ir panašius klausimus reglamentavo du pagrindiniai teisės aktai¹⁶⁸, t.y. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas¹⁶⁹ bei Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo įstatymas¹⁷⁰. Pasibaigus šių teisės aktų galiojimui, t.y. nuo 2014 m. sausio 1 d. norminių administracinių aktų, kaip ir kitų teisės aktų, rengimo, skelbimo, įsigaliojimo tvarkos išsamus reglamentavimas yra „patikėtas“ – Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo¹⁷¹ nuostatomis. Atsižvelgdami į minėtą aplinkybę, toliau atliksime prieš tai galiojusį dviejų pagrindinių įstatymų ir Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo nuostatų tyrimą, turint tikslą išsiaiškinti, ar šis teisės aktas įtvirtino kokių nors esminių pakeitimų į norminių administracinių aktų teisėkūros proceso reglamentavimą.

Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas įtvirtino, kad teisės aktui, kartu ir norminiam administraciniam aktui, buvo keliami šie reikalavimai: norminis administracinis teisės aktas, remiantis galiojančio įstatymo nuostatomis, turėjo „atitikti Lietuvos Respublikos Konstituciją, taip pat ir kitus galiojančius teisės aktus, jeigu tame akte nėra normų, keičiančių galiojančius teisės aktus. Be to, teisės aktas privalėjo atitikti nustatytus formos, struktūros, turinio ir kalbos reikalavimus“¹⁷². Toliau įstatymų leidėjas detalizavo visus aukščiau paminėtus reikalavimus, pavyzdžiui, nustatė, kokios yra teisės akto rengimo stadijos; kas gali teikti pasiūlymus dėl teisės aktų rengimo; kas konkrečiai turi būti nurodyta teisės akte (priėmusios institucijos pavadinimas, teisės akto rūšies pavadinimas,

¹⁶⁸ Tačiau reikėtų pažymėti, kad tai nebuvo vieninteliai teisės aktai, kurie reglamentavo norminių administracinių aktų leidybos procesą. Svarbiausias šį procesą reglamentuojančias nuostatas galime rasti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (7 str. 1–2 d. ir kt.), taip pat ir kituose teisės aktuose, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamente ir pan. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas 1994 m. rugpjūčio 11 d. Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“. Valstybės žinios. 1994, Nr. 63-1238.

¹⁶⁹ Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas. Valstybės žinios. 1995, Nr. 41–991.

¹⁷⁰ Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymas. Valstybės žinios. 1993, Nr. 12–296; 2002, Nr. 124–5626.

¹⁷¹ Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas. Valstybės žinios. 2012, Nr. 110–5564.

¹⁷² Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas. Valstybės žinios. 1995, Nr. 41–991.

priėmimo data, numeris ir kt.). Taip pat ŗio įstatymo nuostatos išsamiai reglamentavo, iš ko turi susidėti teisės aktas, t.y. kokia turi bėti jo struktūra (dalių, skyrių, skirsnėjų, straipsnių išdėstymas) bei papildomai nurodė, kad „teisės akto turinys būtinai turi atitikti jo paskirtį, bėti logiškas, glaustas ir aiškus“¹⁷³. Tuo tarpu antrasis įstatymas – „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos“ – įtvirtino nuostatas, susijusias su teisės aktų skelbimu ir įsigaliojimu. Atlikę ŗio įstatymo nuostatų sisteminę analizę, galime teigti, kad bendrąja tvarka, nepaisant tam tikrų įstatymo nustatytų išimčių, centrinių viešojo administravimo subjektų priimti ir kompetentingo subjekto pasirašyti norminiai administraciniai teisės aktai turėjo įsigalioti kitą dieną po jų oficialaus paskelbimo „Valstybės žiniose“, jeigu pačiuose teisės aktuose nebuvo nustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data. Kita vertus, savivaldybių atstovaujamųjų ir vykdomųjų institucijų priimami norminiai administraciniai teisės aktai „turėjo įsigalioti kitą dieną po jų paskelbimo vietinėje spaudoje arba kitą dieną po oficialaus informacinio pranešimo vietinėje spaudoje apie norminio teisės akto priėmimą ir viso norminio teisės akto paskelbimo atitinkamos savivaldybės interneto tinklalapyje, jeigu pačiuose teisės aktuose nebuvo nustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data“¹⁷⁴. Remiantis tuomet galiojusio įstatymo 13 straipsnio redakcija (nepaisant tam tikrų išimčių) teisės aktai turėjo bėti paskelbiami interneto tinklapiuose tokia tvarka: „Lietuvos Respublikos įstatymai, tarptautinės sutartys, Prezidento dekretai, Vyriausybės nutarimai ir kt. per 3 dienas nuo jų oficialaus paskelbimo „Valstybės žiniose“ turėjo bėti paskelbti Seimo ir juos priimančios institucijos tinklapiuose“¹⁷⁵. Tokia būtų bendroji minėtų teisės aktų apžvalga, kuri leido išskirti anksčiau aptartus norminių administracinių teisės aktų rengimo, skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos tam tikrus ypatumus.

Prieš tai jau minėjome, kad nuo 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojo Teisėkūros pagrindų įstatymas, kurio paskirtis – nustatyti „teisėkūros principus, stadijas, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, kitų teisėkūroje dalyvaujančių asmenų teises ir pareigas“¹⁷⁶. Tarp šiame įstatyme pateiktų pagrindinių sąvokų atrandame ir pačios *teisėkūros* apibrėžimą, kuri yra suprantama kaip „procesas, apimantis teisėkūros iniciatyvų pareiškimą, teisės aktų projektų rengimą, teisės aktų priėmimą, pasirašymą ir skelbimą“¹⁷⁷, kitaip tariant, visą teisės aktų (norminių administracinių aktų) priėmimo procesą. Šiame įstatyme yra išskiriami ir teisėkūros principai, kurių privalo laikytis šiame procese dalyvaujantys subjektai, siekiant sukurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą. Taigi teisėkūroje vadovaujamosi šiais principais:

¹⁷³ Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas. Valstybės žinios. 1995, Nr. 41–991.

¹⁷⁴ Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymas. Valstybės žinios. 1993, Nr. 12–296; 2002, Nr. 124–5626.

¹⁷⁵ Ten pat.

¹⁷⁶ Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas. Valstybės žinios. 2012, Nr. 110–5564.

¹⁷⁷ Ten pat.

tikslingumo, proporcingumo, pagarbos asmens teisėms ir laisvėms, atvirumo ir skaidrumo, efektyvumo, aiškumo bei sistemiškumo. Minėti principai prisideda ne tik prie vientisos ir darnios teisės sistemos kūrimo, bet ir, atsižvelgiant į jų prigimtį, prie piliečių apsaugos užtikrinimo nuo neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų. Lyginant jau šiuo metu negaliojančius įstatymus (Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymą, Įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymą) ir Teisėkūros pagrindų įstatymą matyti, kad bendrieji reikalavimai, kurie yra keliami teisės akto turiniui, formai, struktūrai, iš esmės nepakito, bet reikėtų atkreipti dėmesį, jog Teisėkūros pagrindų įstatyme daugiau dėmesio yra skiriama konsultavimosi su visuomene procedūrai, bendrosioms teisės aktų projektų rengimo procedūroms (atskirai yra nustatyti reikalavimai teisės akto projektui ir jo rengimui) bei pastebima stiprėjanti elektroninės valdžios kūrimo tendencija. Tai patvirtina ir nauja įstatymų bei kitų teisės aktų projektų rengimo elektroniniu būdu tvarka, ir visiškai nauji reikalavimai, kurie yra keliami teisės aktų registravimui ir oficialiam skelbimui. Nuo oficialios Teisėkūros pagrindų įstatymo įsigaliojimo dienos, įgaliojimus turinčių subjektų pasirašyti „teisės aktai privalo būti registruojami ir oficialiai skelbiami (ne vėliau kaip kitą darbo dieną po pasirašymo) *Teisės aktų registre*, kuris buvo reorganizuotas iš Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų registro. Teisės aktų įsigaliojimo klausimui reglamentuoti yra skirtas atskiras įstatymo straipsnis, kuris detalai nustato skirtingų teisės aktų (Konstitucijos keitimo įstatymų, mokesčių įstatymų ir pan.) įsigaliojimo tvarką. Pažymėtina, jog norminis teisės aktas įsigalioja kitą dieną po oficialaus paskelbimo Teisės aktų registre, jeigu pačiame teisės akte nenumatyta vėlesnė įsigaliojimo data¹⁷⁸. Manytume, kad vieno, labiau susisteminto teisės akto priėmimas turėtų prisidėti prie darnaus teisės kūrimo proceso vystymosi. Konsultavimosi su visuomene procedūra, bendro Teisės aktų registro sukūrimas bei teisės aktų projektų rengimas elektroniniu būdu turėtų užtikrinti ne tik teisėkūros atvirumą ir skaidrumą, bet ir teisės aktų prieinamumą ir viešumą. Akivaizdu, kad teisėkūros proceso rezultatas – teisės aktas, turi neprieštarauti bendriesiems teisės principams, užtikrinti įvairių visuomenės grandžių interesų apsaugą bei atitikti piliečių teisėtus lūkesčius. Prie šių kriterijų praktinio įgyvendinimo įvairiais aspektais prisideda tokios Teisėkūros pagrindų įstatymo naujovės kaip numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas bei teisinio reguliavimo stebėseną. Galiausiai, pasakytina, kad vienas esminių Teisėkūros pagrindų įstatymo ir prieš tai galiojusių įstatymų skirtumų yra siejamas su teisėkūros proceso perkėlimu į elektroninę erdvę.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytina išvada, jog reikalavimai, keliami norminiams administraciniams aktams – tai yra tam tikri standartai, užtikrinantys norminių administracinių

¹⁷⁸ Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas. Valstybės žinios. 2012, Nr. 110–5564.

aktų teisėtumą. Aukščiau išanalizuotus reikalavimus sąlyginai galima apjungti į dvi grupes. Pirmąją grupę sudarytų bendrojo pobūdžio reikalavimai, tokie kaip: neprieštaravimas aukštesnės galios teisės aktams, draudimas viešojo administravimo subjektams veikti *ultra vires* bei priimti tokius norminius administracinius aktus, kurie prieštarautų viešojo intereso kategorijai. Antroji grupė apjungia organizacinius techninius reikalavimus, kurie nustato, koks turi būti teisės akto turinys, forma, struktūra. Taip pat prie jų galėtume priskirti ir norminių administracinių aktų paskelbimui ir įsigaliojimui keliamus reikalavimus. Autorė pažymi, jog norminiams administraciniams aktams keliamų reikalavimų analizė buvo atlikta neatsitiktinai, o turint tikslą parodyti, kokie gi yra tie kriterijai (jų turinys), įtakoiantys administracinių aktų teisėtumą. Pabrėžtina, kad administraciniai teismai kiekvienu konkrečiu atveju sprenddami bylą dėl norminių administracinių aktų teisėtumo įvertina, ar nebuvo pažeistas koks nors iš aukščiau paminėtų reikalavimų, o tik po to priima sprendimą pripažinti norminį administracinį aktą teisėtu arba ne.

II. NORMINIŲ ADMINISTRACINIŲ AKTŲ TEISĖTUMO UŽTIKRINIMO PRIELAIDOS

Tam, kad norminiai administraciniai aktai galėtų deramai egzistuoti valstybės teisinėje sistemoje, atlikti patikėtas funkcijas bei tinkamai įgyvendinti savo paskirtį, jie turi būti *teisėti*. Šiame kontekste naudojama teisėtumo kategorija turėtų būti suprantama kaip būtinybė administracinio reglamentavimo procesą organizuoti taip, kad administracinis aktas būtų priimamas remiantis bendraisiais, organizaciniais – techniniais ir kitais reikalavimais. Be to, norminio administracinio akto teisėtumo išeities tašku turėtų būti laikoma jo atitiktis Lietuvos Respublikos Konstitucijai, įstatymams bei aukštesnę galią turintiems poįstatyminiams teisės aktams, kitaip tariant, *„teisės aktų hierarchija yra bendrasis orientyras, itin reikšmingas aiškinantis visų teisės aktų, tarp jų ir administracinių, teisėtumą <...>“*¹⁷⁹.

2.1. Norminių administracinių aktų atitiktis Lietuvos Respublikos Konstitucijai

Pirmoji ir bene reikšmingiausia norminių administracinių aktų teisėtumo užtikrinimo prielaida – jų atitiktis aukščiausiajį galią turinčiam teisės aktui – Lietuvos Respublikos Konstitucijai.

2004 m. gruodžio 24 d. nutarimu Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad „pamatinis demokratinės teisinės valstybės reikalavimas – Konstitucijos viršenybės principas, kuris reiškia, kad Konstitucija teisės aktų hierarchijoje užima išskirtinę – aukščiausiajį – vietą, kad joks teisės aktas negali prieštarauti Konstitucijai, kad niekam negalima pažeisti Konstitucijos, kad konstitucinė tvarka turi būti ginama, kad pati Konstitucija įtvirtina mechanizmą, įgalinantį nustatyti, ar teisės aktai (jų dalys) neprieštarauja Konstitucijai. Konstitucijos viršenybės principas yra įtvirtintas Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad negalioja joks įstatymas ar kitas teisės aktas, priešingas Konstitucijai; šis principas taip pat yra įvairiais aspektais įtvirtintas 5 straipsnio 2 dalyje, kurioje nustatyta, kad valdžios galias riboja Konstitucija <...>, ir kt.“¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, P. 116.

¹⁸⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo

Konstitucijos reikšmę tiksliai perteikia prof. D. Beinoravičiaus pateiktas Konstitucijos apibrėžimas: „tai pagrindinis ir svarbiausias, aukščiausios teisinės galios teisės normų aktas, nustatantis valstybės organizacijos, viešosios valdžios organizavimo ir funkcionavimo pagrindus bei įtvirtinantis svarbiausius asmens ir valstybės santykius <...>. Būdama aukščiausios juridinės galios, Konstitucija vertybiniu požiūriu orientuoja visą teisėkūrą, užtikrina teisės sistemos vieningumą. Be to, Konstitucija įtvirtina pagrindines teisinio reguliavimo nuostatas ir sudaro įstatymų leidybos pagrindą“¹⁸¹.

Atsižvelgdami į Konstitucinio Teismo formuojamos jurisprudencijos ir teisės doktrinos nuostatas, galime teigti, jog Lietuvos Respublikos Konstitucijos – kaip pagrindinio valstybės teisės akto statusas, teisinė galia ir santykis su kitais teisės aktais, yra pakankamai aiškūs, tačiau detalesnio paaiškinimo reikalauja klausimas: ar gali administraciniai teismai vertinti norminių administracinių aktų konstitucingumą?

Kaip pastebi doc. dr. D. Raižys, „reformavus administracinės justicijos sistemą Lietuvoje, administracinių teismų kompetencijai buvo priskirta norminių administracinių aktų teisėtumo kontrolė ir tuo buvo užbaigtas hierarchinės norminių teisės aktų teisėtumo kontrolės sistemos sukūrimas“¹⁸². Šiuo metu galiojantis ABTĮ numato, kad administraciniai teismai tiria, ar norminis administracinis aktas (jo dalis) atitinka *įstatymą ar Vyriausybės priimtą norminį aktą*, tačiau tiesiogiai Konstitucijos neįvardija. Taigi ar ši įstatymo nuostata vis dėlto leidžia administraciniams teismams tikrinti norminių administracinių aktų atitikimą Lietuvos Respublikos Konstitucijai? Atsakymo į šį klausimą ieškosime teismų praktikoje.

Pažymėtina, kad pradžioje šiuo klausimu priimami administracinių teismų sprendimai buvo skirtingi. Tai parodo šis teismų praktikos fragmentas: „Aukštesnysis administracinis teismas 2000 m. spalio 9 d. sprendimu netenkino pareiškėjo prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 1990 m. gruodžio 13 d. įsakymo Nr. 50 5 priedo 8 dalis neprieštarauja <...> Lietuvos Respublikos Konstitucijos 127 straipsnio 3 daliai“¹⁸³. Pirmosios instancijos teismas savo sprendimą pagrindė tuo, kad galiojančios ABTĮ redakcijos 30 straipsnis įtvirtino nuostatą, <...> jog „bendrosios kompetencijos ar specializuotas teismas turi teisę sustabdyti bylos nagrinėjimą ir nutartimi kreiptis į administracinį teismą, prašydamas patikrinti, ar aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą. Padaryta išvada, kad įstatyme

įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios. 2003, Nr. 19–828.

¹⁸¹ Beinoravičius D. *Teisėkūros rezultatų – teisės aktų – klasifikavimo problematika. Teoriniai teisėkūros pagrindai ir problemos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, P.188.

¹⁸² Raižys D. *Procesas pirmosios instancijos administraciniame teisme*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008. P. 76.

¹⁸³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷–278/2001. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2001. Nr. 1. P. 43.

nenumatyta administracinio teismo teisė tirti centrinio viešojo administravimo subjekto priimto norminio administracinio akto konstitucingumo, t.y. jo atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, klausimą, todėl ši pareiškėjo prašymo dalis nepatenkinta¹⁸⁴. Tačiau „LVAT 2001 m. gegužės 17 d. nutartyje konstatavo, kad toks ABTĮ 30 str. normų vertinimas yra ydingas iš esmės. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 7 straipsnyje įtvirtinta principinė nuostata, jog negalioja joks įstatymas ar kitas teisės aktas, priešingas Konstitucijai. Teisinius valstybės pagrindus nustatančio aukščiausiojo pagal savo padėtį teisės šaltinių sistemoje akto, paprastai vadinamo Pagrindiniu įstatymu, eliminavimas, vertinat viešojo administravimo subjekto priimto norminio pobūdžio akto teisėtumą, reikštų akivaizdų alogizmą teisės taikymo praktikoje ir tiesioginį Konstitucijos 7 str. įtvirtintos normos, jog kiekvienas šalyje priimamas teisės aktas turi atitikti Konstituciją, pažeidimą“¹⁸⁵. Šiuo LVAT išaiškinimu, administraciniai teismai rėmėsi ir vėlesnėse bylose, ir tai davė pradžią galimybei tikrinti norminių administracinių aktų atitiktį ne tik įstatymams ar Vyriausybės norminiams aktams, bet ir Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Pažymėtina, kad teismų praktikoje pasitaiko vienetiniai atvejai, kai teismas po šios LVAT nutarties priėmimo, vis dėlto „vengė“ tirti norminių administracinių aktų atitiktį Konstitucijai¹⁸⁶.

Administracinių teismų galimybę atlikti norminių administracinių aktų konstitucingumo kontrolę patvirtina ir E. Šileikio išsakyta mintis, jog „teismai pagal Konstitucijos viršenybės ir tiesioginio taikymo principus, privalo patys atlikti jų nagrinėjamosiose bylose taikytinų valdymo aktų (pvz., ministerijų ar savivaldybių institucijų aktų), kurių vertinimas nepriskirtas Konstitucinio Teismo kompetencijai, *konstitucingumo kontrolę*, kitaip tariant, visi teismai privalo ne tik „klausyti įstatymo“ ir pagal jį vykdyti teisingumą, bet ir atlikti konstitucingumo kontrolę, neįsibraudami į Konstitucijoje nustatytą Konstitucinio Teismo kompetenciją“¹⁸⁷.

Taigi remdamiesi aukščiau išdėstytu galime teigti, jog administraciniai teismai gali tirti norminių administracinių aktų atitiktį ne tik įstatymams ar Vyriausybės norminiams aktams, bet ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos normoms. Šį teiginį dar kartą patvirtina ištrauka iš Konstitucinio Teismo nutarimo, kuriame buvo konstatuota, kad „pagal Konstituciją yra negalimos tokios teisinės situacijos, kad nebūtų įmanoma teisme patikrinti, ar Konstitucijai ir

¹⁸⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-278/2001. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2001. Nr. 1. P. 44.

¹⁸⁵ Ten pat, P. 54.

¹⁸⁶ Pavyzdžiui, LVAT 2003 m. gegužės 2 d. sprendime nurodė, kad „poįstatyminių teisės aktų teisėtumą lemia jų atitiktis įstatymams, kurių normas jie detalizuoja. Dėl šios priežasties tiriant poįstatyminių teisės aktų teisėtumą reikėtų laikytis hierarchinio principo, t.y. tirti šių aktų atitiktį įstatymų normoms. Tuo atveju, kai kyla pagrįstų abejonių dėl įstatymų atitikties Konstitucijai, teismas kreipiasi į Konstitucinį Teismą su prašymu spręsti, ar įstatymas atitinka Konstituciją“. Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gegužės 2 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴-191/2003. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2003. Nr. 4.

¹⁸⁷ Šileikis E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 415.

įstatymams neprieštarauja tie teisės aktai (jų dalys), kurių atitikties Konstitucijai kontrolė Konstitucijoje nėra priskirta Konstitucinio Teismo jurisdikcijai, *inter alia* ministrų išleisti teisės aktai, kiti žemesnės galios poįstatyminiai teisės aktai, tai pat savivaldybių institucijų išleisti teisės aktai. <...> Šiuo metu ABTĮ ir kitais įstatymais yra nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad spręsti dėl kitų teisėkūros subjektų išleistų (taigi ne Seimo, Respublikos Prezidento ar Vyriausybės išleistų ir ne priimtų referendumu) teisės aktų (jų dalių) atitikties aukštesnės galios teisės aktams, *inter alia* (ir pirmiausia) Konstitucijai, yra priskirta administracinių teismų jurisdikcijai; jeigu administracinis teismas tokį teisės aktą pripažįsta prieštaraujančiu Konstitucijai (kitam aukštesnės galios teisės aktui), toks šio teismo sprendimas pagal Konstituciją ar įstatymus turi *erga omnes* poveikį visai atitinkamų teisės aktų (jų dalių) taikymo praktikai¹⁸⁸. Reikia pripažinti, kad ši ištrauka iš oficialios konstitucinės doktrinos puikiai iliustruoja teismų „galių suskirstymą“ nagrinėjant bylas dėl teisės aktų atitikties aukštesnės galios teisės aktams. Kaip yra pažymėjęs V. Valančius, „bylose dėl norminių administracinių aktų teisėtumo administracinio teismo atliekamas vaidmuo yra labai panašus į Konstitucinio Teismo funkciją. Skiriasi tik tikrinamų aktų hierarchijos lygmuo ir teisinė galia. Dėl šios specifinės administracinių teismų funkcijos administracinius teismus galima laikyti tam tikrais Konstitucinio Teismo partneriais, užtikrinančiais teisėtumą tų valdžios aktų, kurių kontrolė Konstitucinio Teismo kompetencijai nepriskirta. Tai atitinka klasikinę teisminės kontrolės valdžios aktų atžvilgiu suskirstymą: Konstitucinis Teismas – įstatymų leidžiamąją valdžią kontroliuojanti institucija, o administracinis teismas – vykdomosios valdžios veiksmų teisėtumo kontrolės institucija“¹⁸⁹.

2.2. Įstatymas kaip norminių administracinių aktų teisėtumo matmuo

Atsižvelgiant į norminių administracinių aktų poįstatyminį pobūdį iš to seka antroji norminių administracinių aktų teisėtumo užtikrinimo sąlyga – neprieštaravimas įstatymų, kaip aukštesnės galios teisės aktų, nuostatoms.

Prisimenant mintį apie principines teisės aktų hierarchijos nuostatas, akivaizdu, jog įstatymų užimama pozicija byloja apie jų pirmenybę poįstatyminių aktų atžvilgiu. Mokslinėje literatūroje yra pabrėžiama išskirtinė įstatymo reikšmė, apibūdinant jį kaip „vieną iš svarbiausių

¹⁸⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 4, 165 straipsnių (2002 m. vasario 28 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2007, Nr. 111–4549.

¹⁸⁹ Valančius V. *Kai kurie bendrosios kompetencijos, konstitucinių ir administracinių teismų santykio aspektai*. Jurisprudencija, 2004. T.51 (43). P. 74.

visuomeniniams santykiams įtaką darančių reiškinių¹⁹⁰ arba pavadinant „visos teisės sistemos pagrindu“¹⁹¹. Paminėtina ir administracinės teisės mokslininko, profesoriaus A. Bakavecko nuomonė, kuris, analizuodamas administracinės teisės šaltinių sistemą, nurodo, jog „įstatymais nustatomi svarbiausi valstybės valdžios organizavimo ir veiklos principai, reguliuojami santykiai administracinėje – politinėje, socialinėje – kultūrinėje ir ūkio srityse, nustatomi svarbiausių valstybės uždavinių įgyvendinimo reikalavimai bei sąlygos ir kt.“¹⁹². Ypatingos įstatymų reikšmės analizė gali būti „beribė“, nes, nagrinėjant įvairių teisės teorijos, konstitucinės, administracinės ar kitos teisės šakos mokslininkų darbus, vis atrasime doktrinoje susiformavusias autoritetingas nuomones, kurios byloja apie įstatymo, kaip pagrindinio teisės akto, svarbą bei ypatumus visoje teisės aktų sistemoje. Turime pripažinti, jog tai yra nenuginčijama tiesa, tačiau valstybinio valdymo reguliavimas tik įstatymų pagalba yra vargiai įsivaizduojamas. Tai patvirtina ir Konstitucinio Teismo formuojamos jurisprudencijos ištrauka: „siekis visas pagrindines taisykles įtvirtinti įstatymuose paprastai yra sunkiai įgyvendinamas. Daugelio demokratinių valstybių praktika patvirtina neabejotinai reikšmingą vykdomosios valdžios organų vaidmenį kuriant nacionalinę teisę – tie organai leidžia poįstatyminius aktus“¹⁹³. Taigi galime sakyti, jog įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai, atsižvelgiant į jų paskirtį, turi konkrečią vietą valstybės teisės sistemoje bei įgyvendina jiems patikėtas funkcijas. Šių dviejų teisės aktų sistemos elementų sąveikos ypatumus taikliai apibūdina profesoriaus A. Andruškevičiaus žodžiai, jog „poįstatyminiai norminiai teisės aktai <...> su įstatymų viršenybės principu koreliuoja pagal nekonkuravimo su įstatymu taisyklę. Ši taisyklė lemia, pirma, kad poįstatyminės teisėkūros subjekto – Seimo (nutarimų priėmimo atveju), Vyriausybės, ministerijos, įstaigos prie ministerijos, Vyriausybės įstaigos ar vietos savivaldos institucijos išleistas norminis administracinis aktas neturėtų pretenduoti į įstatyminio reglamentavimo lygmenį, kitaip tariant, šio poįstatyminio teisės akto objektas neturi būti tokie visuomeniniai santykiai, kuriuos pagal Konstituciją leidžiama reguliuoti tik įstatymu“¹⁹⁴.

Visų pirma, į išskirtinę įstatymų reguliavimo sritį patenka „*esminiai* su žmogaus teisėmis ir laisvėmis, jų įgyvendinimu susiję santykiai“¹⁹⁵. Savo praktikoje Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog „įstatymų ir poįstatyminių valdymo aktų reguliavimo ribos priklauso

¹⁹⁰ Beinoravičius D. *Teisėkūros rezultatų – teisės aktų – klasifikavimo problematika. Teoriniai teisėkūros pagrindai ir problemos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, P. 192.

¹⁹¹ Ten pat, P. 198.

¹⁹² Bakaveckas A. *Administracinės teisės šaltinių sistema*. Socialinių mokslų studijos, 2010. T.1 (5). P. 143.

¹⁹³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“. Valstybės žinios, 1995, Nr. 89–2007.

¹⁹⁴ Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, P. 126.

¹⁹⁵ Ten pat, P. 127.

nuo daugelio veiksmų – teisės tradicijų, visuomenės politinės ir teisinės kultūros lygio, tačiau tiek teisės teorijos, tiek įstatymų leidybos praktikos požiūriu tam tikri visuomenės prioritetiniai dalykai turi būti reguliuojami tik įstatymais. Demokratinėje visuomenėje prioritetas teikiamas žmogui, todėl viskas, kas susiję su pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis, reguliuojama tik įstatymais¹⁹⁶. Konstitucinis Teismas taip pat pateikė ir tokių „prioritetinių dalykų“ pavyzdžius – „tai ir žmogaus teisių bei laisvių patvirtinimas, ir jų turinio apibrėžimas, ir apsaugos bei gynimo teisinės garantijos, ir leistinas jų apribojimas, ir kt.“¹⁹⁷. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad ir administraciniai teismai nagrinėdami bylas laikosi tokios pat pozicijos bei griežtai nustato įstatymų ir įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų teisinio reguliavimo ribas. Kaip pavyzdį pateiksime bylą Nr. I⁵⁵²–23/2012, kurioje buvo „keliamas klausimas dėl poįstatyminiame teisės akte įtvirtintų nuostatų, tam tikrais aspektais reguliuojančių darbingumo lygio nustatymą, teisėtumo“¹⁹⁸. LVAT išplėstinė teisėjų kolegija atsižvelgdama į Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo formuojamą oficialią konstitucinę doktriną konstatavo, kad „įvairios socialinės paramos rūšys garantuojamos tiems asmenims ir tokiais pagrindais, kurie nustatyti įstatymais; atskiros socialinės paramos rūšys, asmenys, kuriems skiriama socialinė parama, socialinės paramos skyrimo ir mokėjimo pagrindai, sąlygos, dydžiai gali būti nustatyti tik įstatymu. <...> Poįstatyminiais teisės aktais (taigi ir Vyriausybės nutarimais) galima nustatyti tik socialinės apsaugos, socialinės paramos santykius reguliuojančių įstatymų įgyvendinimo tvarką; <...> atitinkamų procedūrų nustatymą, taip pat tokį įstatymais grindžiamą teisinį reguliavimą, kai poreikį įstatymų nustatytą teisinį reguliavimą detalizuoti ir sukongretinti poįstatyminiuose teisės aktuose objektyviai lemia būtinumas teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis ir specialia (profesine) kompetencija tam tikroje srityje“¹⁹⁹.

Pasakytina, kad mūsų nagrinėjamu klausimu administracinių teismų formuojamoje praktikoje, t.y. konkrečiuose administracinių teismų sprendimuose ir nutartyse yra gausu ištraukų iš oficialios konstitucinės doktrinos. Visa tai reiškia, kad teismai, siekdami teisingai apibrėžti teisinio reguliavimo ribas, ypatingą dėmesį skiria Lietuvos Respublikos Konstitucijos postulatinių nuostatų vertinimui bei jų praktiniam pritaikymui konkrečiose teisinėse situacijose. Šiuo atžvilgiu paminėtinas ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarimas, kuriame teismas eilinį kartą yra pažymėjęs, kad „pagal Konstituciją su žmogaus teisių ir laisvių turinio apibrėžimu ar jų įgyvendinimo garantijų įtvirtinimu susijusį teisinį reguliavimą

¹⁹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“. Valstybės žinios, 1995, Nr.89–2007.

¹⁹⁷ Ten pat.

¹⁹⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁵²–23/2012. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2012 (liepa–gruodis). Nr. 24. P. 60.

¹⁹⁹ Ten pat, P. 60–61.

galima nustatyti tik įstatymu; kai Konstitucija nereikalauja įstatymu reguliuoti tam tikrų su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių, jie gali būti reguliuojami ir poįstatyminiais aktais – aktais, reglamentuojančiais žmogaus teisių įgyvendinimo procesinius (procedūrinius) santykius, atskirų žmogaus teisių įgyvendinimo tvarką ir pan.²⁰⁰ Taigi remiantis aukščiau išdėstyta galima teigti, kad LVAT šiuo klausimu formuojama praktika yra grindžiama konstitucinės jurisprudencijos nuostatomis, kurios aiškiai apibrėžia įstatymų ir norminių administracinių aktų, kaip poįstatyminių teisės aktų, su žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimu susijusias teisinio reguliavimo ribas.

Tęsiant norminių administracinių aktų ir įstatymų sąveikos analizę, prisimintinas jau ne kartą šiame darbe paminėtas konstitucinės justicijos fragmentas, nurodantis, kad poįstatyminiai teisės aktai „<...> negali pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų <...>“²⁰¹. Taigi iš to seka dar viena įstatymų ir norminių administracinių aktų nekonkuravimo taisyklė – „poįstatyminiame teisės akte <...> nustatytas reguliavimas turi *išplaukti* iš įstatymo, kurį tas poįstatyminis aktas įgyvendina, normų turinio, t.y. poįstatyminio akto normos neturi būti tiek *esmingai naujos*, kad konkuruotų su įstatymu“²⁰². Atlikę administracinių bylų analizę, turime konstatuoti, jog tokios pat pozicijos laikosi ir administraciniai teismai. LVAT bei apygardų administraciniai teismai skirtingose bylose²⁰³ dažnai remiasi Konstitucinio Teismo suformuluota nuostata, draudžiančia poįstatyminiais teisės aktais, taip pat ir norminiais administraciniais aktais, keisti įstatymo nuostatas arba sukurti kardinaliai naujas taisykles (teisės normas).

Apibendrinant galime teigti, jog, siekiant nubrėžti įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų teisinio reguliavimo ribas, didelę teorinę ir praktinę reikšmę turi poreikis laikytis iš teisinės valstybės principo kylančios teisės aktų hierarchijos. Pabrėžtina, kad į prioritetines įstatymų reguliavimo sritis įeina su žmogaus pagrindinių teisių ir laisvių įgyvendinimu susiję santykiai. Tuo tarpu norminiai administraciniai teisės aktai gali reguliuoti tik su aukščiau paminėtais santykiais susijusius procedūrinius ir procesinius klausimus. Be to, Konstitucinio Teismo bei administracinių teismų formuojamoje praktikoje yra konstatuojama, kad poįstatyminiais teisės

²⁰⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. birželio 3 d. nutarimu Nr. X-1569 „Dėl valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo“ patvirtintos valstybės šeimos politikos koncepcijos nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Valstybės žinios, 2011, Nr.118–5564.

²⁰¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17d. Seimo nutarimo „Dėl žemės reformos pagrindinių kryptių“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1994, Nr. 7–116.

²⁰² Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, P. 128.

²⁰³ Pavyzdžiui, Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 m. birželio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-1895-815/2012; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-2355/2012; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1128/2013.

aktais negali būti sukuriama esmingai naujos teisės normos arba keičiamas jau esantis teisinis reguliavimas.

2.3. Norminių administracinių aktų atitiktis aukštesnės galios poįstatyminiams teisės aktams

Tiek visos teisės aktų sistemos elementai yra susieti tarpusavio „pavaldumo“ ryšiais, tiek ir atskiri jos „padaliniai“ (vienam iš kurių priklauso poįstatyminiai teisės aktai) taip pat pasižymi tam tikros hierarchinės struktūros egzistavimu. Nors moksliniuose darbuose bei teismų praktikoje dažniausiai yra kalbama apie bendrą (visų) teisės aktų hierarchiją, jos principines nuostatas ir pan., tačiau, reikėtų pabrėžti, kad praktikoje atliekamas valdymo aktų teisėtumo patikrinimas neapsiriboja vien tik galimybe konstatuoti, ar norminis administracinis teisės aktas atitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijos ar įstatymų nuostatas.

ABTĮ 110 str. 1 d. įtvirtina atitinkamų subjektų (Seimo narių, Seimo kontrolierių, vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ir kt.), o šio straipsnio 2 d. – savivaldybių veiklos priežiūrą vykdančių Vyriausybės atstovų – teisę kreiptis į administracinį teismą „su pareiškimu prašant iširti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar *Vyriausybės norminį aktą* <...>²⁰⁴. Taigi šio aukščiau paminėto įstatymo nuostatos leidžia išskirti dar vieną norminių administracinių aktų *teisėtumo užtikrinimo prielaidą*, t.y. draudimą prieštarauti aukštesnę galią turinčioms poįstatyminių teisės aktų normoms. Matome, kad ABTĮ greta įstatymo įvardija Vyriausybės norminį aktą, tačiau ar tai reiškia, kad administracinių teismų kompetencijai yra priskirta tirti norminių administracinių aktų atitiktį tik Vyriausybės nutarimams ar ir žemesnėms pagal hierarchiją poįstatyminių teisės aktų nuostatom? Kaip pažymėjo LVAT vienoje iš administracinės justicijos bylų: „šio teismo nuolatinėje praktikoje laikomasi pozicijos, kad administraciniai teismai tiria tik norminių administracinių aktų atitiktį įstatymams ar Vyriausybės norminiams aktams (ABTĮ 110 str. 1 d., 112 str. 1 d.). *Administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti norminių administracinių aktų atitikties žemesnės teisinės galios nei Vyriausybės nutarimai teisės aktams*. Byloje taikytinų norminių administracinių aktų atitiktis žemesnės teisinės galios nei Vyriausybės nutarimai teisės aktams turi būti vertinama kiekvienu konkrečiu atveju, nagrinėjant individualią bylą, jei tam yra būtinybė. <...> Be to teismas akcentavo, kad nors administraciniai teismai nenagrinėja bylų dėl norminio administracinio akto atitikties žemesnės teisinės galios norminiams aktams nei Vyriausybės norminiai aktai, tačiau nei poįstatyminių teisės aktų hierarchija, nei teisė kreiptis į teismą teisminės gynybos tokiu būdu nėra pažeidžiama. Suinteresuotas asmuo, kurio teisės

²⁰⁴ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 13–308.

pažeidžiamos taikant norminį administracinį aktą, gali kreiptis į teismą su reikalavimu apginti jo pažeistą teisę ar įstatymų saugomą interesą. Bylą nagrinėjantis teismas, nustatęs, kad norminis administracinis aktas prieštarauja aukštesnės teisinės galios (tačiau žemesniems nei Vyriausybės nutarimai) poįstatyminiams aktams, neturi tokiu aktu vadovautis ir turi išspręsti bylą, remdamasis teisės aktų kolizijų sprendimo taisyklėmis. Pagal tokias pačias taisykles individualią bylą nagrinėjantis teismas turi išspręsti ir to paties hierarchinio lygmens norminių administracinių aktų tarpusavio prieštaravimą bei priimti sprendimą byloje. Taigi administracinių teismų kompetencija, nagrinėjant bylas dėl norminių administracinių aktų teisėtumo, yra aiškiai apibrėžta įstatyme ir plečiamai neaiškintina²⁰⁵. Tais atvejais, kai į administracinį teismą yra kreipiamasi su prašymu ištirti, ar norminis administracinis aktas (jo dalis) neprieštarauja, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymu patvirtintų taisyklių punktui(ams), administracinis teismas, atsižvelgdamas į jo formuojamą praktiką, turi nutraukti administracinės bylos (jos dalies) nagrinėjimą, kaip nepriskirtiną administracinių teismų kompetencijai²⁰⁶.

Praktikoje administraciniai teismai, atlikdami norminio administracinio akto teisėtumo kontrolę, pirmiausia nustato tarpusavyje sąveikaujančių norminio administracinio teisės akto ir Vyriausybės norminio akto normų turinį, o vėliau palygindami gautus rezultatus, konstatuoja, ar yra pagrindas pripažinti norminį administracinį aktą (jo dalį) neteisėtu. Reikėtų sutikti su profesorius A. Andruškevičiaus žodžiais, jog „administraciniam teismui tenka normų turinio aiškinimo rezultatus lyginti įvairiais parametrais“²⁰⁷.

Pasitaiko atvejų, kai administraciniai teismai, siekdami priimti teisingą sprendimą dėl norminio administracinio akto teisėtumo, privalo įvertinti „tiriamų žemesniojo ir aukštesniojo pagal hierarchiją teisės aktų normų *reguliuojamų visuomeninių santykių tapatumą*“²⁰⁸. Nagrinėdama klausimą „Dėl Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro <...> įsakymu Nr. ISAK–2408 patvirtinto Švietimo įstaigų darbuotojų ir kitų įstaigų pedagoginių darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos aprašo 24 punkto bei ankstesnių šio įsakymo redakcijų atitikties Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugsėjo 30 d. nutarimu Nr. 1231 patvirtintos Naujos mokytojų darbo apmokėjimo sistemos įgyvendinimo programos (toliau – Programa) 26 punktui, teisėjų kolegija pažymėjo, kad visų trijų įsakymų redakcijų atitinkami punktai nustato identišką teisinį reguliavimą, todėl jų atitiktis Programos 26 punktui nagrinėtina kartu. LVAT pažymėjo,

²⁰⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. liepos 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶–1333/2008.

²⁰⁶ Žiūrėti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gruodžio 3 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I¹⁴–13/2007.

²⁰⁷ Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, P. 132.

²⁰⁸ Ten pat.

kad teisinis reguliavimas, nustatytas Programoje, ypatingas tuo, kad Programa pirmiausia adresuojama viešojo administravimo subjektams – Švietimo ir mokslo ministerijai, Finansų ministerijai, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai – jiems *pavedama priimti teisės aktus, įgyvendinančius Programą, organizuoti ir koordinuoti programos vykdymą*. Iš Programos matyti, kad perėjus prie etatinio darbo apmokėjimo, mokytojams bus nustatytas fiksuotas darbo krūvis. Tuo tarpu ginčijamos Švietimo ir mokslo ministro įsakymų nuostatos, *skirtos mokytojų darbo užmokesčiui apskaičiuoti, privalomo mokytojų darbo krūvio nenustato*. Vis dėlto Programos papunkčiai reglamentuoja vidutinį mokytojų darbo krūvį, į kurį viešojo administravimo subjektai turi orientotis, įgyvendindami naują mokytojų darbo apmokėjimo sistemą ir planuodami lėšas. Todėl darytina išvada, kad ginčijamos Švietimo ir mokslo ministro įsakymų nuostatos ir Programos papunkčiai reglamentuoja skirtingus teisinius santykius, todėl prieštaravimo tarp jų nėra²⁰⁹. Remiantis aukščiau išdėstytu, galima teigti, kad tais atvejais, kai yra nustatoma, jog žemesnės ir aukštesnės galios teisės aktų normos reglamentuoja skirtingus (netapačius) socialinius santykius, teismas šiuo aspektu (atsižvelgdamas į minėtas aplinkybes) turėtų pripažinti tokius teisės aktus (jų dalis) neprieštaraujančiais vieni kitų atžvilgiu.

Teismų praktikoje pasitaiko pavyzdžių, kai norminis administracinis aktas yra pripažįstamas prieštaraujančiu aukštesnę galią turinčiam poįstatyminiam teisės aktui dėl to, kad jis *neleistinai praplečia teisinio reglamentavimo ribas*. Spręsdama ginčą dėl „Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2001 m. birželio 20 d. įsakymu Nr. 111 <...> patvirtintų Asmens vardo, pavardės, tautybės pakeitimo taisyklių (toliau – Taisyklės) 3 ir 4 punkto ta apimtimi, kuria nustato asmenį, kuriam leidžiama pakeisti tautybę, atitikties Lietuvos Respublikos Vyriausybės <...> nutarimo Nr. 1506 „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso (toliau – CK) įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo“ 3.1 punktui, išplėstinė teisėjų kolegija pažymėjo, kad įstatymų leidėjo išreikšta valia, jog Teisingumo ministerija (toliau – TM) išduoda leidimus, kai asmuo siekia pakeisti tautybę, bei registruoja tautybės pakeitimo atvejus, nagrinėtu *atveju negali būti aiškinama plečiamai*, kaip leidžianti suteikti TM teisę veikti kaip teisėkūros subjektas, t.y. *reguliuoti teisinių santykių*, susijusių su tautybės keitimu, *esminius elementus*. Taip pat teismas akcentavo, kad Lietuvos Respublikos CK normos, nustatančios TM kompetencijos išduoti leidimą keisti tautybę, taip pat suponuoja, kad TM turi netiesioginį įgaliojimą reguliuoti tokių leidimų išdavimo procedūrą, pvz., kokią informaciją būtina nurodyti prašyme pakeisti tautybę, prašymo svarstymo terminus, leidimo keisti tautybę įforminimą ir pan., tačiau klausimų, susijusių su tautybės keitimo pagrindais ir asmeniu, turinčiu teisę pateikti prašymą dėl tautybės pakeitimo, reguliavimas nei tiesiogiai, nei netiesiogiai nėra priskirtas TM

²⁰⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gruodžio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹–22/2007.

kompetencijai. Taigi šioje byloje išplėstinė teisėjų kolegija konstatavo, kad Lietuvos Respublikos teisingumo ministras viršijo savo kompetenciją Taisyklėse nustatydamas materialines teisės normas, t.y. numatydamas esmines tautybės keitimo sąlygas²¹⁰.

Kita vertus, teismų praktikoje būna situacijų, kai norminių administracinių aktų nustatytos teisinio reglamentavimo ribos, palyginus su nustatytomis aukštesnės galios poįstatyminiame teisės akte, yra neleistinai „siaurinamos“. Antai administracinėje byloje Nr. I²³⁴⁴–244/2010 Vilniaus apygardos administracinis teismas sprendamas (toliau – VAAT), ar Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2010–03–31 sprendimo Nr. 1–1482 „Dėl mokesčio už vaiko išlaikymą Vilniaus miesto savivaldybės švietimo įstaigose, įgyvendinančiose ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo programas, nustatymo tvarkos aprašo tvirtinimo ir vienos dienos vaiko maitinimo normos nustatymo“ 1 punktu patvirtinto Aprašo 6 punkto 2 sakinio dalis, kurioje nustatyta, kad „lengvatos nenumatytos“, prieštarauja LR Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 31 d. nutarimo Nr. 1170 „Dėl užmokesčio už vaikų išlaikymą ikimokyklinėse įstaigose“ 2 punkto nuostatomis, konstatavo, jog *atsakovė* (Vilniaus miesto savivaldybės taryba) *neteisingai nustatė tokį reglamentavimą*, kuris keičia aukštesnės galios LR Vyriausybės nutarimu Nr. 1170 nustatytą reglamentavimą *ir taip dalinai apriboja minimame nutarime išvardintiems asmenims teisę į numatytą lengvatą visa apimtimi*. Iš bylos aplinkybių matyti, kad Vyriausybės nutarimu lengvatos specifinius kriterijus atitinkantiems subjektams turėjo būti taikomos tiek apimant mokesčių už vaiko maitinimą, tiek ir mokesčių už ugdymo reikmes. Tačiau Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimo atitinkamos nuostatos numatė lengvatas, kurios apėmė mokesčių už vaiko maitinimą, tuo tarpu lengvatos nustatant mokesčių už ugdymo reikmes nebuvo numatytos. Pažymėtina, jog ir LVAT sutiko su tokia pirmosios instancijos teismo pozicija bei pabrėžė, jog VAAT „pagrįstai sprendime nurodė, kad atsakovas <...> nepagrįstai apribojo nutarimu numatytas lengvatas jame išvardintiems subjektams <...>“²¹¹. Taigi ši ištrauka iš administracinės jurisprudencijos leidžia teigti, jog norminiai administraciniai aktai tam tikrais atvejais gali ne tik neleistinai praplėsti teisinio reglamentavimo ribas, bet ir nepagrįstai jas apriboti.

Administracinių teismų praktikoje sprendžiant dėl norminių administracinių aktų atitikties aukštesnės teisinės galios teisės aktams būna atvejų, kai į teismą yra kreipiamasi su prašymu ištirti, ar norminis administracinis aktas neprieštarauja jau *nebegaliojančiam* aukštesniam pagal hierarchiją poįstatyminiam teisės aktui. LVAT savo jurisprudencijoje yra ne

²¹⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. kovo 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴–12/2009. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2009. Nr. 7(17) (sausis–birželis). P. 157–162.

²¹¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. birželio 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁶³–2266/2011. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2011. Nr. 21 (sausis–birželis). P. 182.

kartą nurodęs²¹², jog „tais atvejais, kai į administracinę teisimą dėl norminio administracinio akto teisėtumo kreipiasi ne teismai, o kiti ABTĮ 110 straipsnyje nurodyti subjektai, administraciniams teismams yra priskiriama tirti tik galiojančių norminių administracinių aktų teisėtumą. Ginčijamo norminio administracinio akto panaikinimas iki sprendimo byloje priėmimo tokiais atvejais yra pagrindas nutraukti bylą kaip nepriskirtą administracinių teismų kompetencijai ABTĮ 101 straipsnio 1 punkto pagrindu“²¹³. Čia dar pridurtina, jog „norminio administracinio akto teisėtumo bylos nutraukimas neužkerta kelio individualią bylą nagrinėjančiam administraciniam ar bendrosios kompetencijos teismui kreiptis į administracinę teisimą su prašymu iširti ir nebegaliojančio norminio administracinio akto teisėtumą, jeigu tai yra būtina sprendimui byloje priimti“²¹⁴. Akivaizdu, jog prašymo padavimas ryšium su individualia byla, t.y. esant subjektinių teisių pažeidimo aplinkybei, suteikia teismui galimybę nagrinėti net ir negaliojančio teisės akto teisėtumo klausimą. Tik nustatęs subjektinių teisių pažeidimą „teismas turėtų pagrindą spręsti, įvertinęs neigiamų teisinių pasekmių tikimybę, ir dėl norminio administracinio akto (dalies), nustačius jo neteisėtumo faktą, negaliojimo nuo jo paskelbimo dienos“²¹⁵.

Atsižvelgdami į tai, kas išdėstyta, galime teigti, jog norminių administracinių aktų teisėtumo užtikrinimo prielaidos kyla iš teisės aktų hierarchijos. Išivaizduodami ją – teisės aktų hierarchiją – kaip piramidės formos struktūrą, aiškiai matome, kad virš norminių administracinių aktų yra Konstitucija, įstatymai, aukštesnės galios poįstatyminiai teisės aktai ir kt., t.y. šiame darbe jau analizuotos teisėtumo užtikrinimo prielaidos arba kitaip – norminių administracinių aktų teisėtumo garantai. Apie norminių administracinių aktų ir prieš tai paminėtų aukštesnės galios teisės aktų sąveikos ypatumus galime spręsti iš daugybės teismų praktikos fragmentų. Taip pat ir išanalizuotos bylos leidžia kalbėti apie tam tikras norminių administracinių aktų ir aukštesnių pagal hierarchiją teisės aktų nekonkuravimo bei teisėtumo „taisykles“. Reikėtų pabrėžti, jog poreikis laikytis griežtos teisės aktų hierarchijos yra vienas iš pagrindinių instrumentų, siekiant tobulinti teisėkūros procesą, taip pat ir mažinti brokuotų, t.y. įvairiais aspektais prieštaraujančių aukštesnės galios teisės aktams, norminių administracinių aktų skaičių.

²¹² Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gegužės 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I¹-1/2006; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. lapkričio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴-4/2008.

²¹³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. sausio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴-2/2009.

²¹⁴ Ten pat.

²¹⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I⁴⁰³-2/2007.

2.4. Norminiams administraciniais aktams keliamų teisėtumo reikalavimų praktinio įgyvendinimo problematika

Šiuolaikinės Lietuvos administracinės teisės doktrininės bei pozityviosios teisės nuostatos pakankamai išsamiai ir aiškiai apibrėžia norminiams administraciniais aktams keliamų reikalavimų spektrą. Tai leidžia formuluoti prielaidą, jog norminių administracinių aktų teisėkūros procese turėtų būti priimamas minimalus skaičius „ydingų“ administracinių aktų. Tačiau praktika rodo visai ką kitą. Kasmet į administracinius teismus yra kreipiamasi su pareiškimais arba prašymais ištirti atitinkamo norminio administracinio akto ar jo dalies teisėtumą, ir kas be ko, daugelyje tokių bylų yra konstatuojamas neteisėtumo faktas. Tai, savo ruožtu, suponuoja mintį, jog vis dėlto norminių administracinių aktų priėmimo procese nuolatos daromos įvairaus pobūdžio „klaidos“, kurių pasekmė – „brokuoti“ arba, kitaip tariant, reikalavimų neatitinkantys teisės aktai, tarp jų ir norminiai administraciniai aktai.

Siekdami pagrįsti aukščiau paminėtas įžvalgas toliau pateiksime LVAT bylų dėl norminių administracinių aktų teisėtumo 2011 – 2013 m. statistinę informaciją. Pagal teismų informacinės sistemos LITEKO statistinius duomenis (1 lentelė) matome, kad 2011 ir 2013 metais LVAT išnagrinėjo beveik tiek pat bylų, t.y. atitinkamai 20 ir 22, ir 2011 m. – 8, o 2013 m. – 11 bylų LVAT priėmė sprendimus, kuriuose pripažino norminių administracinių aktų (jų dalių) prieštaravimą aukštesnės galios teisės aktams. Pastebėtina, kad 2012 m. LVAT išnagrinėjo dvigubai daugiau, t.y. 40 bylų dėl norminių administracinių aktų teisėtumo. Dešimtyje bylų teismas konstatavo norminių administracinių aktų (jų dalies) neteisėtumą. Pažymėtina, jog aukščiau pateikti statistiniai duomenys parodo analizuojamo klausimo praktinę pusę, kuri leidžia teigti, jog norminių administracinių aktų teisėtumo problematika egzistuoja ne tik teorijoje, bet ir praktikoje. Nustatę šio klausimo praktinį aktualumą toliau nustatysime, kokiais pagrindais remdamasis LVAT dažniausiai pripažįsta norminius administracinius aktus (jų dalis) prieštaraujančiais aukštesniems pagal hierarchiją teisės aktams.

Atlikta LVAT praktikos bylose dėl norminių administracinių aktų teisėtumo analizė leido sistemingai išskirti, kokių reikalavimų dažniausiai neatitinka šios rūšies administraciniai aktai ir kokios yra tokių norminių administracinių aktų neteisėtumo teisinės pasekmės.

Drįstume teigti, jog dažniausiai norminiai administraciniai aktai LVAT būna pripažįstami *neteisėtais* dėl to, kad *viešojo administravimo subjektai peržengia jiems suteiktos kompetencijos ribas*. „LVAT savo praktikoje nuosekliai pažymi viešojo administravimo subjektų pareigą veikti aukštesnės galios aktais suteiktos kompetencijos ribose. Viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta įstatymu, *veikla vykdoma tik jiems priskirtos kompetencijos ribose*, o atitinkamam teisėkūros subjektui viršijus jam teisės aktais suteiktą

kompetenciją ir priėmus norminį administracinį aktą, kurį jis nėra įgaliotas priimti, tuo pačiu būtų pažeistas ir Konstitucijos preambulėje įtvirtintas teisinės valstybės principas²¹⁶. Šioje vietoje norėtume pabrėžti, jog LVAT savo veiklos praktikoje yra priėmęs daug sprendimų ir nutarčių, kuriuose norminiai administraciniai aktai buvo pripažinti neteisėtais būtent dėl viešojo administravimo subjektų įgaliojimų viršijimo, tačiau detaliau išnagrinėsime tik, autorės nuomone, svarbiausius iš jų.

Atskirose administracinės justicijos bylose, norminių administracinių aktų reikalavimas, įpareigojantis viešojo administravimo subjektus veikti jiems suteiktos kompetencijos ribose (neviršijant suteiktų įgaliojimų) būna pažeidžiamas skirtingais aspektais. Visų pirma, šis bene pagrindinis norminių administracinių aktų teisėtumo reikalavimas yra siejamas su jau anksčiau analizuota teisės aktų hierarchine sistema, taip pat ir būtinybe visais atvejais laikytis įstatymų viršenybės principo. Autorė pažymi, jog analizuojant norminių administracinių aktų teisėtumo probleminius praktinius ir teorinius aspektus, doktrina bei teismų praktikos fragmentai nuolat nukreipia mus į šiame darbe jau ne kartą tyrinėtus aukščiau paminėtų principų pamatines nuostatas. Taigi „viešojo administravimo subjektams draudžiama priimti norminio pobūdžio teisės aktus, jeigu tokia *teisė jam nesuteikta įstatymu*. <...> Viešojo administravimo subjektų, skirtingai nei privačių asmenų, veikloje taikomas principas „viskas, kas aiškiai nėra leista, yra draudžiama“. Todėl viešojo administravimo subjekto atlikti viešojo administravimo veiksmai, viršijant jam suteiktus įgaliojimus, taip pat ir norminių administracinių aktų leidimas, viršijant suteiktą kompetenciją, yra neteisėti²¹⁷. Šioje administracinėje byloje LVAT teisėjų kolegija pripažino Kalvarijos savivaldybės priimtą sprendimą prieštaraujančiu VAĮ ir Vietos savivaldos įstatymo atitinkamoms nuostatoms dėl to, kad atsakovui (Kalvarijos savivaldybei) *įstatymiškai nebuvo suteikta kompetencija priimti tokio pobūdžio sprendimą*²¹⁸.

Kitas viešojo administravimo subjektams nustatyto reikalavimo veikti tik neviršijus suteiktų įgaliojimų aspektas yra siejamas su *draudimu be įstatyminio pagrindo sukurti naujas teisės normas*. Šiuo atžvilgiu paminėtina byla Nr. I⁸²²–29/2012, kurioje „LVAT išplėstinė teisėjų kolegija konstatavo, jog Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2009 m. gruodžio 18 d. įsakymu Nr. V–1051 patvirtinto Teritorinių ligonių kasų ir asmens sveikatos priežiūros įstaigų

²¹⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I²⁶¹–15/2013. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2013. Nr. 25 (sausis–birželis). P. 144.

²¹⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gegužės 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴–880/2013. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2013. Nr. 25 (sausis–birželis). P. 239.

²¹⁸ Suteiktos kompetencijos ribų peržengimas tai pat buvo konstatuotas: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. spalio 15 d. sprendime administracinėje byloje Nr. I¹⁰–06–2004; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. lapkričio 2 d. sprendime administracinėje byloje Nr. I⁶⁶²–11/2011; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 12 d. sprendime administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶–196/2012.

sutarčių sudarymo tvarkos aprašo (2009 ir 2011 m. redakcijos) 11 punktą prieštaravo VAĮ 3 str. 1 p. ir Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo (toliau – SDĮ) įstatymo 26 str. 2 d. Teismas pažymėjo, kad sveikatos apsaugos ministras, minėto aprašo 11 punkte nustatydamas tam tikras papildomas sąlygas, kurias (vieną kurių) nustatčius, gali būti sudaromos sutartys su SDĮ reikalavimus atitinkančiomis asmenimis sveikatos priežiūros įstaigomis dėl paslaugų teikimo išlaidų apmokėjimo Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto lėšomis, *be įstatyminio pagrindo sukūrė naujas teisės normas*, taip poįstatyminiu teisės aktu susiaurindamas, t.y. apribodamas iš įstatymo kylančią asmenis sveikatos priežiūros įstaigų teisę sudaryti sutartis su teritorinėmis ligonių kasomis²¹⁹. Toks pat norminiams administraciniam aktams keliamo teisėtumo reikalavimo pažeidimas buvo nustatytas ir kitose bylose. Pavyzdžiui, LVAT pripažino, kad „Vilniaus miesto savivaldybės taryba priimdama sprendimo Nr.1–161 1 punktą viršijo jai Tabako kontrolės įstatymu suteiktus įgaliojimus, kadangi nustatė draudimą rūkyti atitinkamai asmenų grupei (asmenims iki 18 metų), nors įstatymiškai jai buvo suteikti įgaliojimai nustatyti tik vietas, kuriose yra draudžiama rūkyti. Iš to seka, kad Vilniaus miesto savivaldybės taryba suformulavo naują elgesio taisyklę (draudimą), t.y. viršijo įstatymų leidėjo jai suteiktą kompetenciją“²²⁰. Taip pat dar vienoje administracinės justicijos byloje LVAT pripažino norminio administracinio akto atitinkamos dalies neteisėtumo faktą dėl to, kad „poįstatyminiame teisės akte buvo įtvirtinta bendro pobūdžio ir iš esmės nauja teisės norma (kuri nustatė savarankišką, įstatymiškai neįtvirtintą ir nepagrįstą subsidiarios turto savininko atsakomybės atsiradimo pagrindą)“²²¹.

Dažnai administracinis teismas pripažįsta norminį administracinį aktą esant neteisėtu remdamasis tuo, kad jis būdamas poįstatyminiu aktu reguliuoja tokius santykius, kurie gali būti *reguliuojami tik įstatymu*. Vienoje iš tokių bylų LVAT išplėstinė kolegija padarė išvadą, jog „Teisės organizuoti ir rengti papildomą motorinių transporto priemonių vairuotojų <...> mokymą suteikimo laikinojo tvarkos aprašo (toliau – Aprašas), patvirtinto Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro <...> įsakymu, 25 punktą, prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str. 2 d. Teismas pabrėžė, jog Aprašo 25 punkte yra įtvirtinta poveikio priemonė (sankcija), kuri gali būti taikoma papildomą mokymą organizuojančioms įstaigoms, t.y. teisės organizuoti ir rengti papildomą mokymą panaikinimas.

²¹⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. lapkričio 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁸²²–29/2012. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2012. Nr. 24 (liepa–gruodis). P. 39.

²²⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 9 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶–1917/2012. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2012. Nr. 24 (liepa–gruodis). P. 82, 85.

²²¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹⁴³–6/2013. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2013. Nr. 25 (sausis–birželis). P. 85.

Tokios atsakomybės taikymas lemia įstaigos, kuri užsiima tam tikra ūkine veikla, apribojimą užsiimti šia ūkine veikla. Todėl tokia sankcija gali būti traktuojama kaip įstaigos ūkinei veiklai esminį poveikį galinti daryti ekonominio poveikio priemonė. <...> Taigi remiantis byloje pateiktais Konstitucinio Teismo išaiškinimais, tokio pobūdžio ekonominio poveikio priemonės gali būti nustatomos tik įstatymu²²². Be to, kitoje administracinės justicijos byloje LVAT teisėjų kolegija pripažino, kad „Vilniaus miesto savivaldybės tarybos <...> sprendimu Nr. 1–731 patvirtintų Vilniaus miesto savivaldybės skolinimosi taisyklių 3.3 punktą prieštarauja Lietuvos Respublikos Vyriausybės <...> nutarimu Nr. 345 patvirtintų Savivaldybių skolinimosi taisyklių 3.3 punktui dėl to, kad pastarųjų taisyklių nuostatos nenumato savivaldybių tarybų teisės nustatyti vienkartinę garantinę įmoką, *inter alia* jų dydžius, už suteiktas garantijas, o tai buvo padaryta <...> Vilniaus miesto savivaldybės skolinimosi taisyklių 3.3 punkte (nustatyta vienkartinė nuo 1 iki 3 procentų garantinė įmoka savivaldybei nuo paskolos sumos). Iš to seka, kad tokio pobūdžio teisiniu reglamentavimu *buvo įsiterpta į sritį, kuri turi būti reguliuojama arba tiesiogiai įstatymo leidėjo, arba Vyriausybės nustatyta tvarka*²²³. Štai ir administracinėje byloje Nr. I⁵⁰²–12/2012 LVAT konstatavo, kad „nuobaudų skyrimas bankroto administratoriui gali turėti neigiamos įtakos jo reputacijai, administruojamų įmonių skaičiui ir kartu gali daryti netiesioginę įtaką administratoriaus teisei verstis bankrutavusių (bankrutuojančių) įmonių administravimo veikla. Dėl nurodytų priežasčių ginčijamo norminio administracinio akto atitinkamame punkte įtvirtinta teisinė atsakomybė bei nuobaudos galėjo būti nustatytos tik įstatymu“²²⁴.

Kita svarbi yra administracinė byla, kurioje išplėstinė teisėjų kolegija sprendė, ar galima norminių administracinių aktų – „Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro <...> įsakymo Nr. 3D–893 „Dėl žemės ūkio ministro <...> įsakymo Nr. 3D–470 „Dėl Sankcijų už geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės reikalavimų pažeidimus taikymo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“ (toliau – Įsakymas) 2 punktu nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuriuo būtų pavesta Nacionalinei mokėjimo agentūrai iš naujo įvertinti <...> pateiktas paraiškas pagal Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemones „Agrarinės aplinkosaugos išmokos“ <...> ir kt., dėl kurių jau buvo priimti sprendimai, sukėlę pareiškėjams teises pasekmes, ir, atitinkamai priimti tuo

²²² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. balandžio 30 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹⁴⁶–10/2013. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2013. Nr. 25 (sausis–birželis). P. 97.

²²³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁸²–617/2010.

²²⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁰²–12/2012. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2012. Nr. 23 (sausis–birželis). P. 89. Taip pat žiūrėti: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. liepos 28 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I¹–04/2006; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 6 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁵⁷⁵–19/2009; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. liepos 22 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I¹⁴³–9/2011.

pačiu klausimu <...> naujus sprendimus – t.y. faktiškai pakeisti anksčiau priimtus sprendimus, suteikusius (nustačiusius) asmenims tam tikras teises (jų apimtį, ribas). Taigi LVAT pažymėjo, kad nurodytos teisės – pakeisti (panaikinti) savo priimtą sprendimą, nustačiusį asmenims teises (jų apimtį, ribas), – suteikimas viešojo administravimo institucijai reikalauja įstatyminio reguliavimo, ir toks įgaliojimas negali būti įtvirtintas poįstatyminiame teisės akte. Minėta išvada grindžiama tuo, jog nei VAĮ, nustatantis viešojo administravimo principus, bendruosius viešojo administravimo institucijų veiklos pagrindus ir pan., nei kiti įstatymai nenumato viešojo administravimo institucijos teisės panaikinti savo priimtą administracinį sprendimą, suteikusį asmeniui tam tikras teises. Pastebėtina, jog *LVAT savo praktikoje ne kartą*²²⁵ *yra konstatavęs, jog institucija pati negali panaikinti savo priimto administracinio sprendimo*. Taigi poįstatyminiu teisės aktu įtvirtinus galimybę panaikinti (pakeisti) administracinį sprendimą yra iš esmės pakeičiamas įstatymo lygmens visuminis teisinis reguliavimas. Remdamasis aukščiau išdėstytu, LVAT konstatavo, kad Įsakymo 2 punktą prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui²²⁶.

Pasitaiko pavyzdžių, kai norminis administracinis aktas (jo dalis) pripažįstamas prieštaraujančiu aukštesniam pagal hierarchiją teisės aktui, nes *poįstatyminiame teisės akte numatytas teisinis reguliavimas konkuruoja su nustatytoju įstatyme*. Šiuo atžvilgiu paminėtina byla, kurioje LVAT teisėjų kolegija sprendė, ar „Valstybinės mokesčių inspekcijos viršininko įsakymu (toliau – Įsakymas) <...> patvirtintų taisyklių (toliau – Taisyklės) 16 punkto nuostatos ta apimtimi, kuria nustatoma, kad sugadinti ženklai nekeičiami, prieštarauja Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo bei Loterijų ir azartinių lošimų mokesčio įstatymo tam tikroms nuostatomis. Teismas pripažino, kad Taisyklių 16 punktas konkuruoja su prieš tai paminėtų įstatymų nuostatomis todėl, kad pastarosios įtvirtina mokesčio mokėtojo, už mokestinį laikotarpį sumokėjusio mokesťį, teisę reikalauti, kad jo naudojamas lošimo įrenginys būtų tinkamai paženklintas, o tuo tarpu Taisyklių 16 punktas šią teisę suvaržo, nes pagal jį specialus ženklas gali būti išduotas tik pakartotinai sumokėjus mokesťį. Taigi teisėjų kolegija konstatavo norminio administracinio akto dalies neteisėtumo faktą bei nustatė, kad minėtas punktas netaikytinas nuo Įsakymo įsigaliojimo dienos“²²⁷. Kitoje byloje išplėstinė teisėjų kolegija konstatavo, kad „Valstybinės kainų ir energetikos komisijos <...> nutarimu patvirtintos Gamtinių dujų kainų viršutinių ribų skaičiavimo metodikos (toliau – Metodika) 3 ir 4 punktai, nustatantys,

²²⁵ Taip pat žiūrėti: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. vasario 1 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶–35/2010.

²²⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁰²–6/2012.

²²⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. spalio 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵–05–2004. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Nr. 6 (liepa–gruodis). P. 28–29.

jog viršutinė dujų perdavimo ir paskirstymo kainų riba koreguojama kasmet, o <...> gamtinių dujų kainų viršutinė riba perskaičiuojama kas pusę metų <...>, prieštarauja Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymo 14 str. 2 ir 3 d., kuriose numatyta, kad viršutinės dujų perdavimo, paskirstymo ir viršutinė dujų kainų riba nustatomos trejų metų laikotarpiui. LVAT pažymėjo, kad *norminiame administraciniame akte negali būti nustatytas kitoks teisinis reguliavimas negu įstatymuose*. Atsižvelgdamas į tai, teismas panaikino pripažintus neteisėtus Metodikos 3 ir 4 punktus²²⁸. Nagrinėjamu aspektu atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad *poįstatyminiu teisės aktu yra draudžiama nustatyti papildomą teisinį reguliavimą*. Administracinėje byloje Nr. A¹⁴³–2545/2011 teisėjų kolegija nustatė, kad „Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimu <...> patvirtintų Gyvūnų auginimo ir laikymo taisyklių 28 punktas, nustatantis, jog jeigu privati valda ribojasi su fizinių ar juridinių asmenų teritorija (privačia valda), šuns savininkas privalo gauti šios teritorijos (privačios valdos) savininkų ar administratorių raštiškus sutikimus, prieštarauja Gyvūnų globos, laikymo ir naudojimo įstatymo (toliau – Įstatymas) 5 straipsnio (2001 m. redakcija <...>) ir kitų teisės aktų nuostatomis. Teismas nurodė, kad Įstatymo 5 straipsnis nustato bendro pobūdžio įpareigojimą (savivaldybės tvirtina gyvūnų laikymo gyvenamosiose vietovėse savivaldybės teritorijoje taisykles ir prižiūri, kaip jos įgyvendinamos; gyvūnų savininkai atlygina visas išlaidas, susijusias su jiems priklausančių gyvūnų padaryta žala žmonių sveikatai ir turtui) ir jo nesilaikymo pasekmes, todėl darytina išvada, kad tai yra pakankamas ir aiškus teisinių santykių dėl trečiųjų asmenų saugos reglamentavimas. Tuo pačiu darytina išvada, kad toks *šių santykių reglamentavimas nepalieka erdvės savivaldybei, kaip poįstatyminio akto leidėjui, nustatyti papildomus negu Įstatymo nustatytus apribojimus gyvūnų savininkams žmonių saugumo tikslu*. Pabrėžtina, jog ginčytu teisiniu reguliavimu papildomas reguliavimas buvo nustatytas, o tai, įvertinus įstatymo ir poįstatyminio teisės akto santykį, nėra leistina²²⁹.

Norminių administracinių aktų neteisėtumas taip pat gali būti konstatuojamas ir tais atvejais, kai yra *netinkamai aiškinamos įstatymo ir poįstatyminio teisės akto nuostatos*. Ginčytinu atveju teisėjų kolegija nustatė, kad „Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 6 dalis (2003 m. redakcija <...>) įtvirtino, kad, kai meras negali eiti pareigų (pavyzdžiui, dėl to, kad jis negali dalyvauti, arba jo apskritai nėra posėdyje, arba svarstomi klausimai susiję su mero asmeniu), *mero pavaduotojas atlieka visas jo pareigas*, išskyrus 21 straipsnio 1 dalies 4 ir 5 punktuose numatytus įgaliojimus. Tuo tarpu norminio administracinio teisės akto, t.y. Vilniaus miesto tarybos <...> sprendimu Nr. 1–202 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos reglamento

²²⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. kovo 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹⁷–08/2007. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2007. Nr. 1(11) (sausis–balandis). P. 64–65.

²²⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³–2545/2011.

tvirtinimo“ patvirtinto Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento (toliau – Reglamentas) 30 straipsnio 20 dalies pirmoji pastraipa nustatė, kad kolegijos sprendimai ir protokoliniai nutarimai, priimti kolegijos posėdžiuose *pirmininkaujant mero pavaduotojui, paprastai teikiami pasirašyti merui* <...>. Teismas sistemiškai (nepaneigiant viena kitos) išanalizavęs įstatymo ir norminio administracinio akto nuostatas, konstatavo, kad tarp jų yra prieštaravimas. Taip yra todėl, kad tais atvejais, kai kolegijos posėdyje priimtų sprendimų pasirašymo metu meras gali eiti savo pareigas (tačiau negalėjo eiti savo pareigų būtent kolegijos posėdžio metu), mero pavaduotojas vis dėlto pats privalo pasirašyti jam pirmininkaujant kolegijos posėdyje priimtus sprendimus ir protokolinius nutarimus, o ne perduoti juos pasirašyti merui, kaip tai yra nustatyta Reglamento 30 straipsnio 20 dalies pirmoje pastraipoje²³⁰.

Tęsdami analizę, matome, kad norminių administracinių aktų neteisėtumą dažnai lemia jų prieštaravimas imperatyviems teisės principams arba, kitaip tariant, pamatinėms visuomenės vertybėms. Kaip pavyzdį pateiksime bylą, kurioje LVAT sprendė, ar „Neringos savivaldybės tarybos sprendimo (toliau – Sprendimas) <...> 2.1 punktas ta apimtimi, kuria nėra numatyta nuo vietinės rinkliavos atleisti asmenis, įvažiuojančius kitais pagrindais nei nuosavybės teise priklausančią ar išperkamosios nuomos įgyta transporto priemone į <...> Kuršių nerijos nacionalinio parko teritoriją (toliau – Teritorija), *prieštarauja konstituciniam visų asmenų lygybės įstatymui principui*. Teisėjų kolegijos nuomone, nėra jokių pagrįstų argumentų teigti, jog mechaninės transporto priemonės, kuria šie asmenys įvažiuoja į Teritoriją, valdymo būdas yra tokio pobūdžio ir apimties skirtumas, jog būtų objektyviai pateisintas šių asmenų skirtingas traktavimas, juos atleidžiant nuo vietinės rinkliavos²³¹. Šiuo atveju aukščiau paminėtas asmenų diferencijavimas yra nepagrįstas, todėl Sprendimo 2.1 punktas (atitinkama apimtimi) pripažįstamas prieštaraujančiu ir panaikinamas. Pasakytina, kad visų asmenų lygybės principo pažeidimas buvo konstatuotas ir kitose bylose²³². Dar vieno principo pažeidimas buvo nustatytas kitoje administracinėje byloje, kurioje LVAT pripažino, jog „Aplinkos ministro įsakymu <...> patvirtintos Aplinkosaugos sąlygų plaukiojimo vandens telkiniuose plaukiojimo priemonėmis 21 punkte įtvirtintas draudimas (vandens telkiniuose laikyti ir naudoti laivus), kuris siejamas vien tik su laivo horizontalios projekcijos plotu ir (ar) jo aukščiu, yra *neproporcingas siekiamam tikslui* – apsaugoti kraštovaizdį. Teisėjų kolegija pažymėjo, kad siekiant nustatyti tam tikrą draudimą turi būti atsižvelgiama ir į kitus kriterijus, pavyzdžiui, į plaukiojimo priemonių

²³⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. birželio 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵–693–2005.

²³¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵²⁵–1277/2012.

²³² Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I²⁶¹–16/2013; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. spalio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹–08/2004.

charakteristikas, vandens telkinių diferenciaciją ir pan. Šioje vietoje LVAT pripažino minėto norminio administracinio akto 21 punkto prieštaravimą konstituciniam teisinės valstybės (aplinkos ministras peržengė nustatyto pavedimo ribas) bei proporcingumo principams²³³. Prieštaravimas konstituciniams lygiateisiškumo ir teisinės valstybės principams, įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo ir nepiktnaudžiavimo valdžia imperatyvams (principams), taip pat savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo, veiklos skaidrumo ir žmogaus teisių bei laisvių užtikrinimo ir gerbimo principams buvo konstatuotas administracinėje byloje Nr. A⁵⁷⁵–247/2011. „Vilniaus miesto savivaldybės tarybos (toliau – Atsakovas) <...> sprendimo Nr. 01A–41–87 „Dėl Valstybinės žemės nuomos mokesčio taisyklių patvirtinimo“ (toliau – Sprendimas) 4.3 punktas (2003 m. <...> redakcija) bei šiuo sprendimu patvirtintų Valstybinės žemės nuomos mokesčio taisyklių (toliau – Taisyklės) 4.2 (2003 m. <...> redakcija) ir 4.7 punktai nustatė, kad valstybinės žemės nuomos mokesčio tarifas fiziniams ir juridiniams asmenims, gamybos įmonėms (išskyrus tam tikras išimtis), garažų statybos ir eksploatavimo bendrijoms (išskyrus metalinių garažų) yra 1,5 procento, pagal Taisyklių 4.7 punktą laikinų metalinių garažų statybos ir eksploatavimo bendrijoms nustatytas valstybinės žemės nuomos mokesčio tarifas yra 4 procentai, o Sprendimo 4.3 punktas nustatė garažų statybos ir eksploatavimo bendrijų (išskyrus metalinių garažų) apskaičiuotam valstybinės žemės nuomos mokesčiui taikyti 0,5 koeficientą. Tačiau teisėjų kolegija, įvertinusi bylos aplinkybes, sutiko su pareiškėjo nuomone, kad *ginčijamas teisinis reguliavimas yra neobjektyvus ir diskriminacinis*, be to, pažymėjo, jog Atsakovas nenurodė pakankamai teisiškai reikšmingų aplinkybių, kurios pagrįstą būtinybę išskirti iš garažų statybos ir eksploatavimo bendrijų grupės metalinių garažų statybos ir eksploatavimo bendrijas, šioms nustatant žymiai didesnius valstybinės žemės nuomos mokesčio tarifus. Dėl to pripažintina, kad ginčijamos Sprendimo bei Taisyklių nuostatos pažeidė aukščiau paminėtus teisės principus. Teismas papildomai pabrėžė, jog savivaldybės taryba, įgyvendindama jai įstatymo suteiktus įgaliojimus nustatyti valstybinės žemės sklypų <...> žemės nuomos mokesčio tarifus, neturi visiško savarankiškumo ir laisvės. Jos diskrecijos teisę šiuo atveju riboja ne tik Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas <...> „Dėl nuomos mokesčio už valstybinę žemę ir valstybinio vidaus vandens telkinių fondo vandens telkinius“, kuriame įtvirtinti reikalavimai dėl valstybinės žemės nuomos mokesčio nustatymo, bet ir iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylantys imperatyvai – teisėkūros reikalavimai

²³³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gegužės 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴–14/2011.

viešojo administravimo subjektams, asmenų lygybės įstatymui, žmogaus teisių ir laisvių gerbimo ir apsaugos, teisingumo, teisinio tikrumo ir aiškumo, proporcingumo principai²³⁴.

Norminių administracinių aktų priėmimo procedūrų nesilaikymas yra dar vienas pagrindas tokio pobūdžio administracinius aktus (jų dalis) pripažinti neteisėtais. Antai „LVAT išplėstinė teisėjų kolegija pripažino, kad <...> Geriausiai vidurinio ugdymo programą baigusiujų eilės sudarymo 2014 metais tvarkos aprašas (toliau –Aprašas) prieštarauja Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymo 70 str. 1 d ir konstituciniam teisinės valstybės principui, nes buvo paskelbtas pažeidžiant aukščiau paminėto įstatymo nuostatas, kurios įpareigoja paskelbti geriausiai vidurinio ugdymo programą baigusiujų eilės sudarymo tvarką ne vėliau kaip prieš 2 metus iki atitinkamų studijų metų pradžios. Tačiau Aprašas buvo paskelbtas 2012 m. rugsėjo 6 d. (įsigaliojo 7 d.) pažeidžiant įstatyme nustatytą terminą, todėl pripažintinas neteisėtu“²³⁵.

Galiausiai paminėtina, kaip LVAT pasisakė dėl teisinių pasekmių, norminių administracinių aktų pripažinus prieštaraujančiu aukštesnės galios teisės aktui. Svarbiausia yra tai, kad „norminis administracinis aktas, kurį kompetentingas administracinis teismas pripažino neteisėtu, nuo oficialaus atitinkamo administracinio teismo sprendimo paskelbimo dienos pašalinamas iš teisės sistemos ir nebegali būti taikomas. Administracinis teismas, atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes ir įvertinęs neigiamų teisinių pasekmių tikimybę, savo sprendimu gali nustatyti, jog panaikintas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) negali būti taikomas nuo jo priėmimo dienos, t.y. nuo tos dienos, kurią oficialiai buvo paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl atitinkamo norminio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu, arba savo sprendimu gali nustatyti, jog panaikintas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) negali būti taikomas nuo jo priėmimo dienos. Atkreiptinas dėmesys, kad ABTĮ nediferencijuoja norminio administracinio akto pripažinimo neteisėtu teisinių pasekmių priklausomai nuo tokio akto pripažinimo neteisėtu priežasties. Neteisėtu pripažintas norminis administracinis aktas nuo atitinkamo administracinio teismo sprendimo oficialaus paskelbimo dienos nebegali būti taikomas nepriklausomai nuo to, ar jis buvo administracinio teismo pripažintas neteisėtu dėl turinio ar dėl formos trūkumų. Be to, LVAT pabrėžė, kad įsiteisėjęs teismo sprendimas, nutarimas ar nutartis yra privalomi visoms valstybės institucijoms, pareigūnams ir tarnautojams, įmonėms, įstaigoms, organizacijoms, kitiems fiziniams ir juridiniams asmenims, ir turi būti vykdomas visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje. Įsiteisėjusio teismo sprendimo teisinė galia ir įstatyme nustatytas draudimas taikyti norminį administracinį aktą, kompetentingo administracinio teismo pripažintą neteisėtu, saisto ir viešojo

²³⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. vasario 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁷⁵–247/2011.

²³⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. sausio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁴⁹²–46/2012.

administravimo subjektus, jiems vykdant teisėkūros funkciją. Šis draudimas reiškia, kad viešojo administravimo subjektams draudžiama vėliau priimtais norminiais administraciniais aktais vėl nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris buvo pripažintas prieštaraujančiu aukštesnės galios teisės aktams, arba kitais norminiais administraciniais aktais pratęsti teismo neteisėtu pripažinto norminio administracinio akto galiojimą²³⁶. Autorės nuomone, ši ištrauka iš administracinio teismo formuojamos praktikos puikiai iliustruoja, norminį administracinį aktą pripažinus neteisėtu, atsirandančius teisinius padarinius, galimus administracinio teismo priimamų sprendimų variantus, taip pat parodo tokių teismo priimamų sprendimų visuotinį privalomumą. Čia dar pridurtina, kad, nors administraciniai teismai negali nustatyti, kaip turi būti užpildomos (koku konkrečiu būdu) dėl netinkamo teisinio reguliavimo atsiradusios teisės spragos, tačiau tai nepašalina atitinkamo teisėkūros subjekto pareigos nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris neprieštarautų teisinės valstybės bei kitiems principams.

Apibendrinant reikia pabrėžti, jog ankstesniuose skyriuose atlikta norminiams administraciniais aktams keliamų reikalavimų bei teisėtumo užtikrinimo prielaidų analizė parodė, kokie yra norminių administracinių aktų teisėtumo metmenys teoriniame lygmenyje. Tuo tarpu pateikta LVAT statistinė informacija bei konkrečių bylų dėl norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimas atskleidė praktinę šio klausimo pusę. Autorės išanalizuotos bei pateiktos administracinės justicijos bylos leidžia pagrįstai teigti, jog norminių administracinių aktų teisėtumo problematika egzistuoja ir praktiniame lygmenyje. Iš pateiktų administracinių bylų pavyzdžių buvo nustatyta, kad norminiai administraciniai aktai yra pripažįstami prieštaraujančiais aukštesnės galios teisės aktams bei teisės principams, remiantis įvairiais pagrindais, tačiau dažniausiai neteisėtumo faktas yra konstatuojamas, viešojo administravimo subjektams įvairiais aspektais peržengiant jiems suteiktą įgaliojimų ribas. Akivaizdu, jog teisėkūros procesas reikalauja nuolatinio tobulinimo, suderinimo su naujai atsirandančiomis teisinio reguliavimo aktualijomis ir visuomeninio gyvenimo pokyčiais. Atsižvelgiant į norminių administracinių aktų paskirtį bei atliekamas funkcijas, pabrėžtina, jog jų priėmimo proceso gerinimui taip pat turi būti skiriamas ypatingas dėmesys. „Defektnių“ norminių administracinių aktų išleidimas ne tik parodo viešojo administravimo subjektų kompetencijos stoką, pažeidžia įvairių subjektų teises ir teisėtus interesus, bet ir sudaro prielaidas suabejoti vykdomosios valdžios institucijų legitimumu.

²³⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugsėjo 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹⁷-11/2007.

IŠVADOS

Apibendrinant atlikto mokslinio tyrimo rezultatus, darytina išvada, jog magistro baigiamajame darbe iškelta hipotezė pasitvirtino. Darbo autorė formuluoja tokias pagrindines išvadas:

1. Administracinis reglamentavimas gali būti interpretuojamas kaip norminis viešojo administravimo proceso lygmuo, kurio *paskirtis* – pozityviosios administracinės teisės kūrimas, priimant norminius administracinius aktus, įtvirtinančius teisės normas, skirtas praktiškai įgyvendinti aukštesnės galios teisės aktų nuostatas. Administracinio reglamentavimo proceso rezultatas – norminis administracinis aktas – užtikrina reguliavimo, apsaugos, socialinio kompromiso ir kitų administracinės teisės funkcijų praktinį realizavimą.

2. Lietuvos teisės aktų sistemoje norminiai administraciniai aktai pagal turinio pobūdį ir teisinę galią yra priskiriami poįstatyminių teisės aktų grupei. Tokios pozicijos teisės aktų hierarchinėje sistemoje užėmimas, nesumažina norminiuose administraciniuose aktuose įtvirtintų teisės normų imperatyvumo ir reikšmės, kadangi jų pagrindu yra sukuriami įvairūs administraciniai teisiniai santykiai bei užtikrinamas efektyvus subjektinių teisių ir interesų įvairiose viešojo administravimo srityse įgyvendinimas.

2.1 Lietuvos administracinės teisės doktrinoje bei atskirų užsienio valstybių administracinėje teisėje administracinio akto samprata yra siejama su viešojo administravimo subjektų valia, priimant privalomojo pobūdžio sprendimus, įtvirtinančius vienašalius įpareigojimus, kurie yra tam tikro santykio atsiradimo, pasikeitimo ar pasibaigimo teisinis pagrindas. Kitoks administracinių aktų instituto modelis, pripažįstantis valdomo subjekto valios pasireiškimą, egzistuoja Prancūzijoje, kurioje prie administracinių aktų priskiriamos ir administracinės sutartys.

2.2 Atlikta norminių administracinių aktų definicijos analizė parodė Lietuvos pozityviojoje teisėje suformuluoto šio apibrėžimo pagrindinius trūkumus. Įstatymuose įtvirtintas norminio administracinio akto apibrėžimas nesuteikia galimybės visapusiškai atskleisti jo esminių savybių. Tuo tarpu ištirtos administracinių teismų jurisprudencijos pagrindu sistemiškai apibendrintini šie esminiai, administracinių teismų praktikoje išskiriami, norminių administracinių aktų bruožai:

2.2.1 norminis administracinis aktas yra *priimamas viešojo administravimo subjekto, vykdančio administracinį reglamentavimą;*

2.2.2 norminis administracinis aktas *įtvirtina naujas teisės normas* (elgesio taisyklės), kuriomis yra sukuriamos kokios nors naujos teisės ar pareigos;

2.2.3 norminiame administraciniame akte yra *įtvirtinami bendro pobūdžio nurodymai*, kurie yra skirti reguliuoti visuotiniams, tipiškiausiems santykiams;

2.2.4 norminis administracinis aktas turi *visuotinio privalomumo pobūdį*;

2.2.5 norminis administracinis aktas yra *nuolatinio pobūdžio* ir *numatytas taikyti daug kartų*;

2.2.6 norminis administracinis aktas *neturi konkrečiai įvardinto adresato*, t.y. skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei.

3. Atlikus norminių administracinių aktų analizę valdymo veiklos teisėtumo aspektu, gali būti išskiriami šie norminiams administraciniams aktams keliami teisėtumo reikalavimai: bendrieji (neprieštaravimas aukštesnės galios teisės aktams, draudimas veikti *ultra vires* ir kt.) ir organizaciniai – techniniai (formos, struktūros, turinio). Norminio pobūdžio administracinių aktų teisėtumo užtikrinimo prielaidos yra kildinamos iš teisės aktų hierarchinės struktūros, kuri yra viso teisėkūros proceso vertybinis orientyras. Apskritai doktrinoje bei pozityviojoje teisėje nustatyti norminių administracinių aktų teisėtumo reikalavimai, jų užtikrinimo prielaidos yra ne kas kita, kaip norminių administracinių aktų teisėtumo garantai.

4. Atlikto tyrimo rezultatai leidžia formuluoti prielaidą, jog dažniausiai norminiai administraciniai aktai (jų dalys) būna pripažįstami neteisėtais, viešojo administravimo subjektams įvairiais aspektais peržengiant jiems suteiktų įgaliojimų ribas. Detalizuojant išskirtini šie norminių administracinių aktų pripažinimo neteisėtais pagrindai:

4.1 draudimas priimti norminį administracinį aktą, jeigu tokia teisė nesuteikta įstatymu;

4.2 draudimas be įstatyminio pagrindo sukurti naujas teisės normas;

4.3 draudimas norminiu administraciniu aktu reguliuoti tokius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik įstatymu;

4.4 draudimas norminiu administraciniu aktu nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytuoju įstatyme;

4.5 prieštaravimas imperatyviems teisės principams;

4.6 norminių administracinių aktų priėmimo procedūrų nesilaikymas.

PASIŪLYMAI

1. Rekomenduotume Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetui apsvarstyti galimybę įstatymiškai (ABTĮ ir VAI) įtvirtinti vienodą norminio administracinio akto sąvoką, papildant ją esminiais LVAT jurisprudencijoje išskirtais požymiais. Pateikiame pavyzdinę definiciją: norminis administracinis aktas – tai viešojo administravimo subjekto, vykdančio administracinį reglamentavimą, priimtas visuotinai privalomas teisės aktas, įtvirtinantis bendrojo pobūdžio nurodymus – teisės normas, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei ir pasižymintis daugkartiniu taikymu.

2. Rekomenduotume viešojo administravimo subjektams, rengiantiems norminius administracinius aktus, administracinio reglamentavimo proceso pagrindu laikyti iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančią ir pozityviosios teisės nuostatuose įtvirtintą teisės aktų hierarchinę sistemą. Atsižvelgdami į šios sistemos kertines nuostatas, teisėkūros subjektai privalo griežtai atskirti įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų teisinio reguliavimo ribas, tinkamai aiškinti aukštesnės galios ir poįstatyminių teisės aktų nuostatas, griežtai laikytis norminiams administraciniams aktams nustatytų priėmimo procedūrų (išskirtinai dėl šių aktų paskelbimo ir įsigaliojimo) bei užtikrinti norminių administracinių aktų neprieštaravimą imperatyviems teisės principams.

Magistro baigiamasis darbas baigtas 2014 m. kovo 31 d.

Magistrantė Karine Minasian _____

El. pašto adresas: karina.m@inbox.lt

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminė literatūra

Lietuvos Respublikos teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės žinios. 1992. Nr. 33–1041.
2. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 13–308.
3. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymas. Valstybės žinios. 1993, Nr.12–296; 2002, Nr. 124–5626.
4. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas. Valstybės žinios. 1995, Nr. 41–991.
5. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas. Valstybės žinios. 1998, Nr. 110–3024.
6. Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas. Valstybės žinios. 2012, Nr. 110–5564.
7. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60–1944.
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas 1994 m. rugpjūčio 11 d. Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“. Valstybės žinios. 1994, Nr. 63–1238.

Užsienio valstybių teisės aktai

9. Administrative Procedure Act. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2013–12–19]. <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Gesetzestexte/VwVfg_en.pdf?__blob=publicationFile>

Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimai

10. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo „Dėl žemės reformos pagrindinių kryptų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1994, Nr. 7–116.
11. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusi nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“. Valstybės žinios, 1995, Nr.89–2007.

12. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymo 16 straipsnio pirmosios dalies 2 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1997, Nr. 40–977.

13. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. gruodžio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. gruodžio 5 d. nutarimu Nr. 530 patvirtintų Asmenų draudimo valstybės lėšomis ir kompensacijų mokėjimo juos sužeidus ar jiems žuvus ryšium su tarnyba sąlygų 4 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos policijos įstatymo 48 straipsniui. Valstybės žinios. 1997, Nr. 112–2849.

14. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 14 d. nutarimo Nr. 36 „Dėl 1998 metų pavyzdžio banderolių tabako gaminiams ir alkoholiniams gėrimams ženklinti įvedimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos įmonių įstatymo 8 straipsnio 1 daliai ir 12 straipsnio 1 daliai“. Valstybės žinios. 2000, Nr. 17–419.

15. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios. 2003, Nr. 19–828.

16. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 4, 165 straipsnių (2002 m. vasario 28 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2007, Nr. 111–4549.

17. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. birželio 3 d. nutarimu Nr. X–1569 „Dėl valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo“ patvirtintos valstybės šeimos politikos koncepcijos nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Valstybės žinios, 2011, Nr.118–5564.

18. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gegužės 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 117 straipsnio 6 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. lapkričio 7 d. nutarimo Nr. XI–1

„Dėl A. Valinsko išrinkimo Lietuvos Respublikos Seimo Pirmininku“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Seimo statuto 115 straipsnio 6 daliai, 136 straipsnio 3 daliai, 139 straipsnio 2 daliai“. Valstybės žinios, 2012, Nr. 52–2583.

Administracinių teismų praktika

19. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷–278/2001. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2001. Nr. 1.

20. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. kovo 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵–63/2003.

21. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gegužės 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴–191/2003. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2003. Nr. 4.

22. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. spalio 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵–05–2004. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Nr. 6 (liepa–gruodis).

23. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. spalio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹⁰–06–2004.

24. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. spalio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹–08/2004.

25. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. birželio 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵–693–2005.

26. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gegužės 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I¹–1/2006.

27. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. liepos 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹–04/2006.

28. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁰³–3/2007.

29. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I¹–01/2007. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2007. Nr. 11.

30. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I⁴⁰³–2/2007.

31. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. kovo 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹⁷–08/2007. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2007. Nr. 1(11) (sausis–balandis).
32. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugsėjo 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹⁷–11/2007.
33. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gruodžio 3 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹⁴–13/2007.
34. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gruodžio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹–22/2007.
35. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. liepos 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶–1333/2008.
36. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. lapkričio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴–4/2008.
37. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. sausio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴–2/2009.
38. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. vasario 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴–6/2009. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2009 (sausis–birželis). Nr. 17.
39. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. kovo 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴–12/2009. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2009. Nr. 7(17) (sausis–birželis).
40. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁷⁵–19/2009.
41. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸–560/2009.
42. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. vasario 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶–35/2010.
43. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁸²–617/2010.
44. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵²⁵–340/2010.
45. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. birželio 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁶³–2266/2011. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2011. Nr. 21 (sausis–birželis).

46. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. vasario 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁷⁵–247/2011.
47. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁷⁵–3/2011. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2011. Nr. 21.
48. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶–960/2011.
49. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gegužės 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴–14/2011.
50. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. liepos 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹⁴³–9/2011.
51. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²–2649/2011.
52. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶–259/2011.
53. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³–2545/2011.
54. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. lapkričio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁶⁶²–11/2011.
55. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵²⁵–1277/2012.
56. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶–196/2012.
57. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁰²–6/2012.
58. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁰²–12/2012. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2012. Nr. 23 (sausis–birželis).
59. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸–1492/2012.
60. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 9 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶–1917/2012. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2012. Nr. 24 (liepa–gruodis).
61. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶–2031/2012.

62. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵²⁰–519/2012.
63. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²–2355/2012.
64. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. lapkričio 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁸²²–29/2012. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2012. Nr. 24 (liepa– gruodis).
65. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁵²–23/2012. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2012 (liepa– gruodis). Nr. 24.
66. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. sausio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁴⁹²–46/2012.
67. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹⁴³–6/2013. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2013. Nr. 25 (sausis– birželis).
68. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. balandžio 30 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹⁴⁶–10/2013. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2013. Nr. 25 (sausis– birželis).
69. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gegužės 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴–880/2013. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2013. Nr. 25 (sausis– birželis).
70. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS–822–448/2013.
71. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I²⁶¹–15/2013. Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2013. Nr. 25 (sausis– birželis).
72. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I²⁶¹–16/2013.
73. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶–1128/2013.
74. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas pagal viešąjį interesą ginančių subjektų skundus (prašymus), apibendrinimas. Administracinių teismų praktika Nr. 16, 2008 (rugsėjis–gruodis).

75. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas. Administracinių teismų praktika Nr. 23, 2012 (sausis–birželis).

76. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 m. birželio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I–1895–815/2012.

Mokslinė literatūra

77. Andruškevičius A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008.

78. Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011.

79. Auby J. B.; Cluzel–Métayer L. *Administrative Law in France. Administrative Law of the European Union, its member states and the United States: a comparative analysis*. Antwerpen: Intersintia, 2007.

80. Bakaveckas A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis*. Vilnius: Leidykla MES, 2012.

81. Bakaveckas A. *Administracinės teisės šaltinių sistema*. Socialinių mokslų studijos, 2010. T.1 (5).

82. Bakaveckas A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007.

83. Bakaveckas A.; Dziegoraitis, A.; Dziegoraitienė, A. ir kt. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.

84. Baranauskas E.; Karulaitytė–Kvanauskienė I.; Kiršienė J. *Civilinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.

85. Beinoravičius D. *Teisės ir įstatymo santykis*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.

86. Beinoravičius D. *Teisėkūros rezultatų – teisės aktų – klasifikavimo problematika. Teoriniai teisėkūros pagrindai ir problemos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.

87. Dambrauskienė G.; Marcijonas A.; Monkevičius E. *Lietuvos teisės pagrindai*. Vilnius: Justitia, 2004.

88. Kuncevičius G. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.

89. Mayer O. *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig: Duncker und Humblot. 1895. [interaktyvus]. [žiūrėta 2013–12–18]. <http://www.deutschestextarchiv.de/book/show/mayer_verwaltungsrecht01_1895>

90. Raižys D. *Procesas pirmosios instancijos administraciniame teisme*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
91. Romeris M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Vilnius: Pozicija, 1994.
92. Schröder M. *Administrative Law in Germany. Administrative Law of the European Union, its member states and the United States: a comparative analysis*. Antwerpen: Intersintia, 2007.
93. Singh M. P. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Berlin; Heidelberg; New York; Barcelona; Hong Kong; London; Mailand; Paris; Tokio: Springer, 2001.
94. Šedbaras S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006.
95. Šileikis E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
96. Tidikis R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 387.
97. Vaišvila A. *Teisės teorija. Trečiasis leidimas*. Vilnius: Justitia, 2009.
98. Valančius V. *Kai kurie bendrosios kompetencijos, konstitucinių ir administracinių teismų santykio aspektai*. Jurisprudencija, 2004. T.51 (43).
99. Valančius V.; Kavalnė S. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2009.
100. Vilutis P. *Administracinė teisė*. Bendroji dalis. Kaunas: M. Adomavičiaus sp., 1939.
101. Бахрах Д. Н. *Административное право*. Москва: БЕК, 1993.
102. Бахрах Д. Н.; Россинский Б. В.; Старилов Ю. Н. *Административное право*. 2–е издание. Москва: Норма, 2005.
103. Бельский К. С.; Гришковец А. А.; Медведев В. Н. др. / ред. Хаманева Н. Ю. *Административное право России*. Москва: Проспект, 2008.
104. Богданов А. В.; Богородицкий И. В.; Россинский Б. В. *Административное право*. Москва: Норма, 2003.
105. Брэбан Г. *Французское административное право*. Москва: Прогресс, 1988.
106. Ведель Ж. *Административное право Франции*. Москва: Прогресс, 1973.
107. Галлиган Д.; Полянский В. В.; Старилов Ю. Н. *Административное право: история развития и основные современные концепции*. Москва: Юристъ, 2002, С. 218–222. [interaktyvus]. [žiūrėta 2013–12–17]. < http://www.juristlib.ru/book_4408.html >
108. Клувер В. *Административно–процессуальное право Германии. Закон об административном производстве. Закон об административно–судебном процессе*.

Законодательство об исполнении административных решений. Москва: Волтерс Клувер, 2007.

109. Россинский Б. В.; Старилов Ю. Н. *Административное право. 4-е издание.* Москва: Норма, Инфра–М, 2010.

Žodynai

110. Keinys, S. *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas.* VII leidimas. Vilnius: Lietuvių kalbos institutas, 2012.

SANTRAUKA

Minasian K. Norminių administracinių aktų teisėtumo problematika Lietuvoje / Teisės magistro baigiamasis darbas. Vadovas dr. Gytis Kuncevičius. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, 2014. – 82 p.

Raktiniai žodžiai: administracinis aktas, norminis administracinis aktas, teisėtumas, teisės aktų hierarchija, viešasis administravimas.

Nagrinėjamos temos praktinį reikšmingumą lemia norminių administracinių aktų, kaip vieno iš pagrindinių administracinės teisės šaltinių, paskirtis, kuri yra aukštesnės hierarchinės galios teisės aktų nuostatų praktinis įgyvendinimas arba kitaip tariant, pavertimas realiai veikiančioms. Būtent tai įpareigoja teisėkūros subjektus organizuoti administracinio reglamentavimo procesą tokia tvarka, kad jo galutiniais rezultatais taptų ir į Lietuvos teisės sistemą įsiliėtų tik teisėti norminiai administraciniai aktai.

Siekiant geriau pažinti administracinių aktų institutą bei atskleisti norminių administracinių aktų teisėtumo praktinio įgyvendinimo problematiką, šiame tyrime buvo taikyti skirtingi teoriniai ir empiriniai metodai, kurie padėjo atskleisti administracinio akto bei norminių administracinių aktų sampratą Lietuvos ir užsienio valstybių administracinėje teisėje, išskirti pastarųjų esminius skiriamuosius požymius, pagrindinius keliamus reikalavimus bei teisėtumo užtikrinimo prielaidas.

Atlikta LVAT praktikos analizė leido išskirti ir sistemiškai pateikti, kokiais pagrindais remiantis norminiai administraciniai aktai teismų dažniausiai būna pripažįstami neteisėtais. Nustatyta, kad norminių administracinių aktų prieštaravimas teisės principams bei aukštesnės juridinės galios teisės aktams administracinių teismų įprastai konstatuojamas dėl viešojo administravimo subjektams suteiktų įgaliojimo ribų peržengimo. Aukščiau paminėtas teisėkūros subjektų kompetencijos viršijimas pasireiškia skirtingais pažeidimo aspektais, pavyzdžiui, be įstatyminio pagrindo priimant poįstatyminį teisės aktą arba sukuriant naujas teisės normas ir pan. Norminių administracinių aktų teisėtumo problematika egzistuoja ne tik teoriniame, bet ir praktiniame lygmenyje, o tai, savo ruožtu, parodo administracinio reglamentavimo proceso neišbaigtumą bei skatina visuomenės nepasitikėjimą vykdomosios valdžios legitimumu.

SUMMARY

Minasian K. Legality problem of Normative Administrative Acts in Lithuania / Master's Work in Law. Supervisor dr. G. Kuncevičius. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Law, 2014. – 82 p.

Keywords: administrative act, normative administrative act, legitimacy, hierarchy of the law acts, public administration.

Practical significance of the subject analysed is conditioned by the purpose of the normative administrative acts as one of the major source of administrative law, which is an implementation of higher hierarchical power or – in other words – conversion of them into actually functioning. This obliges the subjects of lawmaking for organization of administrative regulatory process in a way that as the final result and part of Lithuanian legal system would become only legitimate normative administrative acts.

In order to cognize the Institute of Administrative Acts better and to disclose the problems of legitimacy practical implementation of normative administrative acts, different theoretical and empirical approaches has been applied in this study; which helped to disclose the concepts of administrative and normative administrative acts in the administrative law of Lithuania and foreign countries; to distinguish the essential distinctive features, basic requirements applied for them and the assumptions of legality assurance.

The analysis of Normative Administrative Acts practice in Lithuania allowed to distinguish and present systematically by appealing which reasons the normative administrative acts are usually accepted as illegitimate by the Courts. It has been assessed that the objection of the normative administrative acts for the legal principles and other legal acts of the higher legal power are usually ascertained by the Administrative Courts because of violance of the authorization limits, provided to the public administration bodies. The excess of jurisdiction of above mentioned lawmaking subjects is asserted by different infrindgement aspects, for example – when accepting the executive act or establishing new rules of law without the legal basis. The legality problem of normative administrative acts exists not only in the theoretical, but also in the practical level and this, in turn, indicates the incompleteness of administrative regulation process and provokes public mistrust of the executive legitimacy.

PRIEDAI

1 lentelė. LVAT 2011–2013 m. išnagrinėtų bylų dėl norminių administracinių aktų teisėtumo skaičius

Metai	Bylų kategorija	Iš viso	IŠNAGRINĖTA (išnagrinėjimo rezultatai)				
			Skundžiamą n.a. (ar jo dalį) pripažinti prieštaraujantiu ir laikyti panaikintu	Skundžiamą n.a. (ar jo dalį) pripažinti teisėtu ir prašymą dėl panaikinimo atmesti	Atsisakyta priimti	Nutraukti bylą	Pripažintas (laikomas) nepaduotu
2011	Bylos dėl norminių administracinių aktų teisėtumo	20	8	3	7	1	1
2012	Bylos dėl norminių administracinių aktų teisėtumo	40	10	7	14	6	3
2013	Bylos dėl norminių administracinių aktų teisėtumo	22	11	2	6	3	0

Lentelė sudaryta darbo autorės.