

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

RIMA ČITAVIČIŪTĖ
ADMINISTRACINĖS TEISĖS STUDIJŲ PROGRAMA

ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
dakt. Audronė Dziegoraitienė

Konsultantas –
doc. dr. Stasys Šedbaras

Vilnius, 2006

TURINYS

| | |
|--|----|
| ĮVADAS | 3 |
| 1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIO SAMPRATA | 7 |
| 1.1. Teisės šaltinio samprata..... | 7 |
| 1.2. Administracinės teisės samprata..... | 9 |
| 1.3. Administracinės teisės šaltinio samprata..... | 11 |
| 1.4. Administracinės teisės šaltinių rūšys..... | 13 |
| 2. ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIŲ SISTEMA..... | 15 |
| 2.1. Tiesioginiai administracinės teisės šaltiniai | 16 |
| 2.1.1. Administracinės teisės principai..... | 16 |
| 2.1.2. Konstitucija..... | 28 |
| 2.1.3. Europos Sąjungos teisės aktai | 30 |
| 2.1.4. Tarptautinės teisės aktai | 35 |
| 2.1.5. Įstatymai | 40 |
| 2.1.6. Poįstatyminiai teisės aktai | 45 |
| 2.2. Netiesioginiai administracinės teisės šaltiniai | 55 |
| 2.2.1. Teismų aktai | 56 |
| 2.2.2. Teisės doktrina..... | 61 |
| IŠVADOS..... | 64 |
| PASIŪLYMAI | 66 |
| LITERATŪROS SĄRAŠAS..... | 67 |
| SANTRAUKA | 80 |
| SUMMARY | 81 |

ĮVADAS

Socialiniai santykiai, sudarantys administracinės teisės dalyką, reikalauja teisinio reguliavimo, kuris, viena vertus, tinkamai realizuotų Lietuvos Respublikos Konstitucijoje¹ (toliau – Konstitucija) įtvirtintas nuostatas, kita vertus, – sudarytų sąlygas efektyviam ūkio ir socialinės-kultūrinės sferos vystymui. Tačiau siekiant teisiškai reguliuoti visuomenei ir valstybei reikšmingus santykius, patenkančius į administracinės teisės normomis reguliuojamų santykių sritį, padėti sunkina pati administracinės teisės specifika – administracinės teisės dalyko pobūdžio, turinio ir paskirties įvairovė, administracinių teisinių santykių valdingas pobūdis, subjektų nelygybė, teisės šakos nekodifikuotumas, dinamiškumo ir stabilumo derinimo poreikis, tų pačių socialinių santykių reguliavimas ir kitų teisės šakų normomis ir kt. Visa tai lemia administracinės teisės šaltinių gausą ir įvairovę, jų specifiką. Šios teisės šakos normos yra pasiskirstę gausybėje skirtingos prigimties ir skirtingos teisinės galios aktų, kurie dažniausiai yra ne vien administracinės teisės, bet ir kurios nors kitos teisės šakos šaltinis. Net ir Administracinių teisės pažeidimų kodeksas², kuris tradiciškai laikomas pagrindiniu, susistemintu įstatymu, numatančiu administracinę atsakomybę, nėra grynas administracinės teisės šaltinis. Jo struktūros ir turinio analizė leidžia teigti, kad šis kodeksas yra ir administracinio proceso teisės šaltinis – jame apibrėžta administracinės teisės pažeidimų bylų teiseną, aptartas nutarimų skirti administracines nuobaudas vykdymas. Administracinių teisės pažeidimų kodeksas, sisteminantis administracinės teisės vieno instituto normas, nelaikytinas teisės šakos kodifikuotumo įrodymu. Administracinėje teisėje neegzistuoja tokie bendri teisės aktai, kaip darbo, baudžiamasis, civilinio proceso ar kt. kodeksas – susistemintas tos teisės šakos normų bei principų rinkinys. Jo nebuvimas sunkina ne tik pačios teisės šakos pažinimą, bet ir patį teisinį reguliavimą – sunku teisės normas analizuoti sistemiškai, sunku išvengti vienu administracinės teisės normų prieštaravimo kitoms, nevisada pavyksta užtikrinti viešojo intereso apsaugą ir pan.

Kita vertus, administracinės teisės nekodifikuotumas ir šaltinių gausa bei įvairovė nėra vienintelės problemos, sąlygotos šios teisės šakos dalyko pobūdžio, turinio ir paskirties įvairovės. Dėl minėtos įvairovės administracinis teisinis reguliavimas nėra stabilus – atsižvelgiant į kintančius socialinio gyvenimo poreikius jis yra dažnai ir operatyviai keičiamas. Tai atliekama naudojant administracinės teisės šaltinius, įtvirtinančius administracinės teisės normas. Šiuo atžvilgiu nekodifikuotumas netgi laikytinas teisės šakos privalumu. Operatyvi reakcija į pakitusią situaciją galima kaip tik dėl nekodifikuotumo – žemesnės negu įstatymas

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

² Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodeksas // http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=279569&p_query=&p_tr2=, (2006-06-15 redakcija) prisijungta: 2006-08-17.

teisinės galios teisės aktų, sudarančių žymią administracinės teisės šaltinių dalį, priėmimo ir keitimo tvarkos paprastumas (lyginant su įstatymo priėmimo ir keitimo tvarka) yra operatyvumo prielaida.

Kalbant apie administracinės teisės šaltinių problematiką negalima neįvertinti ir politinės-ekonominės transformacijos sąlygotos vertybių, tame tarpe ir teisės, transformacijos, kuri sudarė sąlygas įsitvirtinti suvokimui, kad ne tik įstatymas yra teisė, kad gali būti įstatymų, kurie įtvirtina ne teisę. Dėl šių priežasčių teko išplėsti teisės šaltinio sampratą, įtraukti į ją tokias teisės išraiškos formas kaip, pavyzdžiui, teisės principai; kelti kokybiškai naujus klausimus – kokią įtaką administraciniam teisiniam reguliavimui daro Europos Sąjungos teisės aktai, koks vaidmuo Lietuvos administracinės teisės sistemoje tenka Europos Sąjungos teisės normoms. Teisinėje literatūroje taip pat neteko rasti atsakymo į klausimus, ar administracinės teisės šaltiniams priskirtini tarptautinės teisės aktai; kokią vietą administracinės teisės šaltinių sistemoje užima ir kokį vaidmenį atlieka teismų aktai bei teisės doktrina; apskritai, ar tarptautinės teisės aktai, teismų aktai, teisės doktrina laikytini administracinės teisės šaltiniais.

Į šiuos ir kitus aktualius klausimus galėtų atsakyti administracinės teisės mokslas, tačiau Lietuva tėra administracinės teisės kūrimo kelio pradžioje. Sparčios ir esminės permainos viešojo valdymo srityje po 1990 m. tik palaipsniui atsispindi administracinės teisės moksle, nors, esant tokiai administracinės teisės būklei, stipri, išplėtotą doktrina būtų tvirtas pagrindas ir autoritetas renkantis vienokį ar kitokį teisinį reguliavimą – kai teisė nėra susiformavusi arba kai jos kokiu nors klausimu apskritai nėra, pradeda reikštis tiesioginė doktrinos įtaka³. Tačiau administracinės teisės doktrina, susistemintos administracinės teisės žinios, dėstomos viename leidinyje – 1939 m. P. Vilučio paruoštoje „Administracinėje teisėje“⁴. Šio mokslo užuomazgų taip pat randama A. Andruškevičiaus, A. Bakavecko, A. Kargaudienės, J. Paužaitės, B. Pranevičienės, A. Urmono, P. Petkevičiaus, S. Šedbaro, D. Žilinsko moksliniuose straipsniuose bei disertacijose. Deja, išsamiau nagrinėtas tėra vienas administracinės teisės institutas – administracinė atsakomybė⁵. Kad administracinės teisės srities literatūros Lietuvoje yra ištis nedaug, pripažino ir Mykolo Romerio universiteto doc. dr. V. Valančius⁶. Tiesa, 2005 m., jau rašant šį magistro baigiamąjį darbą, teisės literatūra pasipildė administracinės teisės vadovėliu⁷, pateikiančiu atnaujintas susistemintas administracinės teisės žinias. Metais anksčiau prie kryptingesnių sisteminių mokslo pastangų formuoti šalies administracinės teisės doktriną

³ Glendon M.A., Gordon N.W., Osakwe Ch. Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius: Pradai, 1993. P. 134.

⁴ Vilutis P. Administracinė teisė. Bendroji dalis. – Kaunas: V.D.U. Teisių Fakultetas, 1939.

⁵ Petkevičius P. Administracinė atsakomybė. – Vilnius: Justitia, 1996; Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. – Vilnius: Justitia, 2005.

⁶ Viešasis administravimas ir privatūs asmenys / mokslinis redaktorius V. Valančius. – Vilnius: Justitia, 2004. P.7

⁷ Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis: vadovėlis. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005.

prisidėjo doc. dr. A. Andruškevičius. Jo knygoje „Administracinės teisės principai ir normų ribos“⁸ analizuojama administracinės teisės principų sistema. Keliais sakiniais užsiminta ir apie administracinės teisės šaltinius, bet giliau šis klausimas nenagrinėtas, plačiau aptarta tik teismų aktų vieta administracinės teisės šaltinių sistemoje. Peržvelgus Lietuvos administracinės teisės specialiąją literatūrą matyti, kad administracinės teisės šaltiniai atskiru tyrimo objektu nėra buvę, jie tik trumpai, fragmentiškai aptarti jau minėtų mokslininkų kitų administracinės arba administracinio proceso teisės klausimų mokslinių nagrinėjimų kontekste.

Visa tai – vertybių sistemos ir ekonominės politinės transformacijos, administracinės teisės šakos pažinimo bei tinkamo administracinio teisinio reguliavimo poreikis, mokslinių nagrinėjimų fragmentiškumas ir neišsamumas bei literatūros stoka – ir lemia administracinės teisės šaltinių temos aktualumą bei tyrimo naujumą. Šiame magistro baigiamajame darbe, siekiant optimalaus nagrinėjamos temos platumo, naujumo ir analizės gilumo santykio, daugiau dėmesio skiriama skirtingos prigimties Europos Sąjungos bei tarptautinės teisės aktų, Konstitucinio Teismo, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo aktų bei teisės doktrinos analizei, jų vietai administracinės teisės šaltinių sistemoje, ryšiui su kitais administracinės teisės šaltiniais nustatyti. Visų administracinės teisės šaltinių charakterizavimas orientuojamas į tai, kad kartu būtų pagrįstas atskirų rūšių teisės šaltinių priskyrimas administracinės teisės šaltinių sistemai ir būtų atskleidžiamas skirtingos prigimties administracinės teisės šaltinių tarpusavio ryšys.

Tikimasi, kad atliktas tyrimas prisidės prie spragų administracinės teisės doktrinoje šalinimo, atsakys į klausimus, atsakymų į kuriuos nepateikia esama teisinė literatūra, taip pat galės būti mokomąja priemone studijuojantiems administracinę teisę.

Problemos:

1. Teisinėje literatūroje Lietuvos administracinės teisės šaltiniai, kaip atskira tema, išsamiai nenagrinėta ir nėra buvusi mokslinio tyrimo pagrindiniu objektu. Atskiri administracinės teisės šaltiniai aptarti tik fragmentiškai, nepakankamai išsamiai. Būtent dėl šių priežasčių ir egzistuoja poreikis tirti administracinės teisės šaltinius.

2. Globalizaciniai ir integraciniai procesai įtakoja valstybių teises sistemas. Kyla klausimas: kaip ir koku mastu Europos Sąjungos bei tarptautinės teisės aktai įtakoja administracinį teisinį reguliavimą.

3. Negausioje administracinės teisės literatūroje taip pat nėra aiškaus atsakymo į klausimus, kokia teismų praktikos bei teisės doktrinos įtaka administracinei teisei, ar jie laikytini administracinės teisės šaltiniais, koks jų santykis su kitais administracinės teisės šaltiniais.

⁸ Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. – Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004.

Tyrimo objektas – Lietuvos administracinės teisės šaltiniai.

Tyrimo dalykas – specialioji literatūra, administracinius teisinius santykius reglamentuojantys teisės aktai, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir Konstitucinio Teismo praktika, kiti teisiniai dokumentai.

Tyrimo tikslas – pagrįsti skirtingos prigimties teisės šaltinių priskyrimą administracinės teisės šaltinių sistemai, atskleisti administracinės teisės šaltinių tarpusavio ryšius.

Tyrimo uždaviniai:

1. Pateikti administracinės teisės šaltinio sampratą.
2. Išskirti administracinės teisės šaltinių rūšis.
3. Charakterizuoti administracinės teisės šaltinių sistemą.
4. Analizuojant tiesioginius ir netiesioginius administracinės teisės šaltinius pagrįsti skirtingos prigimties teisės šaltinių priskyrimą administracinės teisės šaltiniams.
5. Atskleisti tiesioginių ir netiesioginių šaltinių tarpusavio ryšius.

Darbe naudojami tyrimo metodai:

lyginamosios analizės metodas taikomas nustatant paraleles tarp sąvokų vartojimo administracinėje teisėje ir kitose teisės šakose; formuluojant administracinės teisės šaltinio sąvoką; nagrinėjant to paties įstatymo skirtingas redakcijas;

sisteminės analizės metodas taikomas nagrinėjant teisės aktus, reglamentuojančius administracinius teisinius santykius;

teisinių dokumentų analizės metodas tiriant bendruosius ir individualius teisės aktus, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir Konstitucinio Teismo aktus, susijusius su administraciniu teisiniu reguliavimu;

loginės indukcijos metodas taikomas apibendrinant gautą informaciją, formuluojant išvadas ir pasiūlymus.

Darbo struktūra: įvadas, dėstomoji dalis – du skyriai, išvados, literatūros sąrašas, santrauka. Pirmajame skyriuje, remiantis bendrateorinėmis žiniomis apie teisės šaltinį apskritai, kitose teisės šakose vartojamos sąvokos teisės šaltinis tradicija bei administracinės teisės sąvoka pateikiama administracinės teisės šaltinių samprata bei jų rūšys. Antrajame skyriuje analizuojama administracinės teisės šaltinių sistema – tiesioginiai ir netiesioginiai administracinės teisės šaltiniai.

1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIO SAMPRATA

Sąvoką *administracinės teisės šaltiniai* sąlyginai galima suskaidyti į du dėmenis: *administracinė teisė* ir *šaltiniai*. Dėmuo *administracinė teisė* įvardija tam tikrą socialinės tikrovės sritį, kurioje vartojama sąvoka *šaltinis*. Pirmasis dėmuo pažymi antrojo dėmens prasmės kontekstą ir jo ypatybes šioje socialinės tikrovės srityje. Todėl norint pažinti administracinės teisės šaltinius, visų pirma tikslinga išsiaiškinti minėtas sudedamąsias dalis.

1.1. Teisės šaltinio samprata

Administracinės teisės šaltinio apibrėžimas turėtų būti grindžiamas teisės teorijos nuostatomis apie teisės šaltinį apskritai. Tačiau teisės teorijoje, besiremiančioje civilinės (kontinentinės) teisės doktrina, šiuo klausimu vieningos nuomonės nėra.

Termino *teisės šaltinis* atsiradimas siejamas su Romos istoriku Titu Livijumi – Titas Livijus romėnų Dvylikos lentelių įstatymus (V a. pr. Kr.), vertindamas juos kaip informacijos šaltinį apie tos epochos romėnų teisės normas ir apskritai teisinę Romos mintį, pavadino teisės šaltiniu. Vėliau šį terminą pradėjo vartoti ir teisininkai. Šios aplinkybės nulėmė termino *teisės šaltinis* daugiareikšmiškumą. Skirtinguose kontekstuose teisės šaltiniu gali būti vadinama bet kuri teisinio pobūdžio informacija, galiojantys ir negaliojantys teisės aktai; įvairūs ekonominiai, etiniai, religiniai, kultūriniai, kiti socialiniai veiksniai ar sąlygos, filosofinės idėjos; valstybės, tautos valia ir jos raiškos būdai; tam tikri žmonių interesai, darantys įtaką teisės formavimosi procesui ar paaiškinantys konkrečios teisės normas faktinį egzistavimą; faktiniai socialiniai santykiai; valstybės valdžios, valdymo bei teisminės institucijos, priimančios ir skelbiančios teisės aktus, šių institucijų veikla ir procedūros, kuriomis grindžiama veikla ir kt.

1931 m. tarpukario Lietuvos teisininkas P. Leonas išskyrė tris pagrindines teisės šaltinio sąvokos prasmes: 1) teisės pažinimo šaltiniai – bet kurie teisiniai dokumentai, taip pat ir negaliojantys teisės aktai, jų tekstai; 2) teisės šaltiniai materialiąja prasme kaip veiksniai, kurie turi įtakos teisės atsiradimui („gimdo teisę“); 3) teisės šaltiniai formaliąja prasme, jais „vadiname nustatytas, priverčiamas juridines normas“⁹. Taigi materialiąja prasme teisės šaltinis yra teisės normų formavimo prielaidos – veiksniai, lemiantys teisės normų turinį ir padedantys nustatyti jų prasmę, o formaliąja prasme – išorinė teisės normos įtvirtinimo forma. Prof. A. Vaišvila netikslų sąvokų vartojimą ir šį termino daugiareikšmiškumą – teisės normų formavimo prielaidų ir teisės

⁹ Leonas P. Teisės enciklopedijos paskaitos. - Vilnius: Pozicija, 1995. P. 160–162.

normų išraiškos formų tapatinimą kritikuoja¹⁰. Kiti autoriai nurodo, kad teisės šaltinio ir teisės formos sąvokų skirtumų dažniausiai randama tada, kai teisės šaltinio sąvoka suprantama bei aiškinama sociologiniu aspektu, todėl visiškai pateisinamas teisės šaltinio sąvokos vartojimas ir siaurąja juridine prasme – teisės normų objektyvizavimo, t.y. išorinės išraiškos, forma, nurodant, kur (kokuose šaltiniuose) būna teisės normų¹¹.

Teisės šaltinio kaip teisės formos sampratos susiformavimą nulėmė normatyvistinė teisės doktrina, kuri darė reikšmingą poveikį kelių kartų teisininkų mąstymui. Požiūris į teisės šaltinį kaip teisės formą tapo vyraujantis ir, nepaisant termino tokio vartojimo nelogiškumo bei pagrįstos kritikos, suformavo termino „teisės šaltinis“ vartojimo būtent šia prasme tradiciją. Kad terminas „teisės šaltinis“ šiandien vartojamas tradicine tam tikrų normų objektyvizavimo, raiškos būdo, t.y. teisės formos, prasme, nesunku įsitikinti analizuojant pastarųjų kelerių metų specialiąją literatūrą ir teisės aktus:

„Teisės šaltiniu suprantama teisės forma, t.y. oficialiai pripažįstama teisės normų išraiškos ir įtvirtinimo forma“¹²;

„Pirminiai civilinės teisės šaltiniai – tai įstatymų leidėjo priimtos ir sankcionuotos visuotinai privalomos elgesio taisyklės, <...> tai įstatymai ir poįstatyminiai aktai bei Lietuvos Respublikos Seimo ratifikuotos ir įsigaliojusios tarptautinės sutartys ir konvencijos <...> papročiai“ ir „antriniai civilinės teisės šaltiniai – tai elgesio taisyklės, kurios susiformuoja greta pirminių šaltinių aiškinant ir taikant pirminius teisės šaltinius. Prie antrinių šaltinių priskiriama teismų (arbitražų) praktika ir teisės doktrina“¹³;

„Civilinės teisės šaltiniai yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, šis kodeksas, kiti įstatymai, Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys ...“¹⁴;

civilinio proceso teisės šaltiniais nurodoma konstitucija ir bendrieji teisės principai, kiti statutinės teisės šaltiniai, tarptautinė teisė, teismo precedentas (teismų praktika), teisės doktrina¹⁵;

„Baudžiamojo proceso šaltiniai – norminiai teisės aktai, kuriuose įtvirtintomis taisyklėmis turi būti vadovaujama tiriant ir nagrinėjant baudžiamąsias bylas.“¹⁶;

„Darbo teisės šaltiniai – darbo teisės normų išraiškos formos“¹⁷;

¹⁰ Vaišvila A. Teisės teorija. - Vilnius: Justitia, 2004. P. 295-300.

¹¹ Lapinskas K. Teisės šaltiniai ir konstitucinės priežiūros institucijų baigiamieji aktai // Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis. Tarptautinė konferencija, skirta Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įkūrimo penkerių metų sukakčiai. 1998 m. balandžio 23–24 d. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. P. 84.

¹² Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis. - Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001. P. 54.

¹³ Kiršienė J., Pakalniškis V., Ruškytė R. ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. I tomas. Vadovėlis. - Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004. P. 89-90.

¹⁴ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

¹⁵ Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V. Civilinio proceso teisė. I tomas. - Vilnius: Justitia, 2003. P. 101-118.

¹⁶ Goda G., Kazlauskas M., Kuconis P. Baudžiamojo proceso teisė: vadovėlis. - Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 26.

„Darbo teisės šaltiniai yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys, Darbo kodeksas, kiti įstatymai ir jiems neprieštaraujantys norminiai teisės aktai, kolektyvinių sutarčių normatyvinės nuostatos“¹⁸;

knygoje „Lyginamosios teisės įvadas“¹⁹ apibūdinant vieną iš veiksnių – teisės šaltinių pobūdis ir jų aiškinimas, – apibrėžiančių mokymo apie teisės sistemas stilių, taip pat kalbama apie įstatyminės ir precedentų teisės priešpriešą.

Taigi teisės šaltinio sąvoka teisės dogmatikoje ir teisėkūroje paprastai vartojama siaurąja (formaliąja prasme) ir reiškia tai, kuo vadovaujamosi teisinėje praktikoje sprendžiant bylas, – reiškia egzistuojančių (galiojančių) teisės normų įtvirtinimo būdus.

1.2. Administracinės teisės samprata

Tarpukaryje P.Vilutis rašė, kad „administracinė teisė tvarko valstybės vidaus valdymo organizaciją“²⁰, „administracinės teisės yra bendrosios viešosios teisės šaka, kuri normuoja viešosios administracijos organizaciją ir jos tiek technikinį, tiek juridinį veikimą, įskaitant ir administracijos prerogatyvų (privilegijų) vykdymą“²¹.

Vadovėlyje „Lietuvos teisės pagrindai“ nurodoma, kad tai yra „savarankiška teisės šaka (teisės sistemos rūšis), kurios normos reguliuoja visuomeninius santykius viešojo valdymo sferoje, t.y. 1) valstybės vykdomosios valdžios įgyvendinimo procese; 2) visų valstybės ir savivaldybių institucijų vidaus valdymo veikloje; 3) savivaldybių institucijų bei įstaigų veikloje; be to, 4) jos normos reguliuoja visuomeninius santykius apylinkės teismams bei kitiems subjektams nagrinėjant bylas bei skundus dėl ginčų, kylančių iš administracinių-teisinių santykių“²². Ši administracinės teisės samprata yra itin plati, administracinei teisei priskirtos ir administracinio proceso teisės normos, tačiau, remiantis civilinės teisės ir civilinio proceso teisės, baudžiamosios teisės ir baudžiamojo proceso teisės atribojimo analogija, procesinės teisės normų priskyrimas materialinei teisei laikytinas nepagrįstu.

A.Bakaveckas teigia: administracinė teisė – teisės šaka, reglamentuojanti vykdomosios valdžios institucijų sistemos sudarymo bei funkcionavimo principus ir teisinius pagrindus, taip pat nustato jų administracinį-teisinį statusą, asmens teises ir pareigas santykiuose su

¹⁷ Tiažkijus V. Darbo teisė: teorija ir praktika. - Vilnius: Justitia, 2005. P. 86.

¹⁸ Lietuvos Respublikos darbo kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 64-2569.

¹⁹ Zweigert K., Kotz H. Lyginamosios teisės įvadas. – Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 74.

²⁰ Vilutis P. Administracinė teisė. Bendroji dalis. – Kaunas: V.D.U. Teisių Fakultetas, 1939. P. 8.

²¹ Ten pat. P. 21-22.

²² Dambrauskienė G., Marcijonas A., Monkevičius E. ir kt. Lietuvos teisės pagrindai. - Vilnius: Justitia, 2004. P. 136.

vykdomosios valdžios institucijomis bei jų atstovais²³. Šis apibrėžimas būtų praktiškai patogus, tačiau gal tiksliau būtų teigti, jog administracinė teisė ne tiek nustato asmens teises ir pareigas santykiuose su vykdomosios valdžios institucijomis, kiek nustato, pateikia mechanizmą administracijai veikti bendrųjų interesų labui ir veikti tokiu būdu, kad nebūtų pažeidžiamos asmenų teisės, kad asmenys galėtų tinkamai ir geriausiai realizuoti savo teises bei vykdyti pareigas, kad būtų optimaliausiu būdu ir efektyviai realizuojama konstitucinė visų valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms nuostata. Be to, vykdomosios valdžios institucijos ir viešojo administravimo subjektai – nėra tapačios sąvokos. Tarp jų galima išvelgti dalies ir visumos santykį. Kadangi administracinė teisė apima ir viešojo administravimo subjektų veiklos reglamentavimą, tai A.Bakavecko apibrėžimas šiek tiek susiaurina administracinės teisės normomis reguliuojamų visuomeninių santykių sritį.

D.N.Bachrachas – „administracinė teisė – savarankiška teisės šaka, kurios normos reguliuoja santykius, atsirandančius sudarant ir funkcionuojant valstybinei administracijai. Tai valdymo teisė.“²⁴ – kiek per siauras supratimas, apsiribojantis tik valstybinio valdymo sritimi, nuošalyje paliekantis asmenų teises, neatspindintis jokių tokio reguliavimo vertinimo kriterijų.

Taigi vienos ir vieningos nuomonės dėl administracinės teisės sampratos nėra, tačiau jas, kaip matome, vienija glaudaus ryšio tarp administracinės teisės ir valstybės valdymo sferos pripažinimas. Apibrėžiant administracinę teisę derėtų labiau akcentuoti administracinės teisės, kaip teisės šakos, užtikrinančios asmenų apsaugą nuo administracijos savivalės, pobūdį.

Apibendrinant galima teigti, kad administracinė teisė apima: viešosios administracijos stuktūros nustatymą, sudarymą, kompetenciją, funkcionavimą, horizontalius bei vertikalius santykius viešosios administracijos sistemoje, taip pat vidinį administravimą; santykius bei procedūras tarp asmenų ir viešosios administracijos; asmenų apsaugą nuo neteisėtų viešosios administracijos veiksmų; administracinės atsakomybės taikymą.

Į administracinio teisinio reguliavimo sferą patenka daugelis visuomenės veiklos sričių: pradedant užsienio reikalų valdymu, karšto apsauga, valstybės saugumu, socialine apsauga, baigiant švietimo, kultūros, sporto valdymu. Demokratinėje valstybėje administracinis teisinis reguliavimas visose į jo sferą patenkančiose visuomenės veiklos srityse orientuojamas į viešojo intereso (prigimtinių žmogaus teisių) apsaugą. Toks administracinio teisinio reguliavimo objekto pobūdis lemia šių socialinio gyvenimo sritį norminančių teisės aktų gausą ir įvairovę.

Išsiaiškinę sąvokos *teisės šaltinis* prasmę ir jos vartojimo šiame magistro baigiamajame darbe kontekstą, galime pereiti prie administracinės teisės šaltinių sampratos ir jų analizės.

²³ Bakaveckas A. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Vilnius, 2002. P. 27.

²⁴ Бахрах Д.Н. Административное право. – Москва. БЕК, 1993. С. 11.

1.3. Administracinės teisės šaltinio samprata

Sekant aukščiau aptarta susiformavusia termino „teisės šaltinis“ vartojimo tradicija teisės teorijoje bei kitose teisės šakose, toliau darbe administracinės teisės šaltinis reiškia administracinės teisės normų įtvirtinimo ir išraiškos būdą. Be to, atkreiptinas dėmesys į tai, kad teisės normos pagal teisinio reguliavimo metodą skirstomos į įpareigojamašias, įgaliojamašias, įtvirtinamašias, definicines, deklaratyvias, kompetencijos, kolizines ir kitas²⁵. Vadovaujantis šia pozicija, tyrimo objektu laikomos tos teisės normų ir teisinės minties išraiškos formos, kurios mums suteikia informacijos apie jose suformuluotas administracinės teisės normas bei jose įkūnytas administracinio teisinio reguliavimo idėjas.

Administracinės teisės normos yra išreiškiamos įvairiomis teisinėmis formomis. Kiekviena valstybė turi savitą administracinės teisės šaltinių sistemą, kurią iš esmės apsprendžia tos valstybės teisės priskyrimas kontinentinės ar bendrosios teisės sistemai bei valstybės sandaros forma (federacinėse valstybėse teisės šaltiniams priskiriami tiek federalinių, tiek valstijų institucijų priimti teisės aktai). Pavyzdžiui:

- bendrosios teisės tradicijos šalyse administracinės teisės šaltiniais laikoma Konstitucijos (federacijos ir valstijų), įstatymai (federaliniai ir valstijų), teismų sprendimai ir administracijos įstaigų aktai²⁶ – Jungtinėse Amerikos Valstijose; arba įstatymai (konstituciniai ir paprastieji), papročiai, teismų sprendimai konkrečiose bylose ir administraciniai norminiai aktai²⁷ – Didžiojoje Britanijoje;

- kontinentinės teisės tradicijos šalyse administracinės teisės šaltiniais laikoma Konstitucija ir kiti įstatymai, administracijos organų norminiai aktai ir teismų (daugiausia – administracinių) sprendimai – Prancūzijoje²⁸; Pagrindinis įstatymas (Konstitucija) ir aukščiausių atstovaujamųjų organų aktai, viešosios administracijos teisės aktai, įskaitant ir vyriausybinis valdymo organus, taip pat Federalinio administracinio teismo sprendimai kai kuriais klausimais bei tarptautiniai susitarimai²⁹ – Vokietijoje.

Kaip matome, bendrosios teisės tradicijos šalyse, teismo sprendimai yra reikšmingesni, lyginant juos su kitais teisės šaltiniais.

Nepaisant nuomonių išsiskyrimo, kalbant apie teisės šaltinius, beveik visuotinai sutinkama, jog kontinentinės teisės tradicijos šalyse, tame tarpe ir Lietuvoje, norminiai teisės aktai yra pagrindiniai visų teisės šakų, tarp jų ir administracinės teisės, šaltiniai. Tokios

²⁵ Vaišvila A. Teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2004. P. 287.

²⁶ Административное право зарубежных стран. Учебное пособие / под ред. А.Н. Козырина. – Москва: СПАРК, 1996. С. 6.

²⁷ Там же. С. 52.

²⁸ Там же. С. 74.

²⁹ Там же. С. 109.

nuomonės yra ir doc. dr. A. Andruškevičius – „administracinės teisės šaltiniai – šią teisę sudarančių normų išraiškos forma. Tai yra teisės aktai, kuriais nustatomos, keičiamos ar pripažįstamos netekusiomis juridinės galios normos, sudarančios administracinę teisę“³⁰. Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad šiuolaikinė teisė netapatina teisės ir įstatymo (ar apskritai – teisės akto), įstatymas (teisės aktas) nelaikomas vienintele teisės išraiškos forma – ir Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad „teisės negalima traktuoti vien kaip teksto, kuriame *expressis verbis* yra išdėstytos tam tikros teisinės nuostatos, elgesio taisyklės“³¹. Todėl teisės šaltiniais laikytini ir teisės principai, tarptautinės teisės aktai, teismų praktika, teisės doktrina. Tačiau pagrindiniu Lietuvos administracinės teisės šaltiniu vis tiek išlieka įvairiarūšiai norminiai teisės aktai.

Visi valstybės norminiai teisės aktai sudaro vientisą sistemą, kurioje kiekvienas teisės aktas, atsižvelgiant į jo juridinę galią, užima tam tikrą vietą. Administracinės teisės šaltiniais laikytina tik tam tikra dalis visų valstybės norminių teisės aktų ir jie, savo ruožtu, taip pat sudaro hierarhinę sistemą, kurioje kiekvieno teisės akto vieta priklauso nuo jo juridinės galios.

Minėjome, kad, jeigu teisė netapatinama su įstatymu (teisės aktu), jeigu teise laikomos ne tik teisės aktuose suformuluotos normos, tai teisės šaltiniais laikytini ir teisės principai. Teisės principai yra teisės esmė, o administracinės teisės principai – administracinės teisės esmė, išreiškiančios bendro pobūdžio idėjos, tam tikros moralinės nuostatos, harmonizuojančios ir humanizuojančios asmens – visuomenės – valstybės santykius, taip pat nurodančios, kaip turi būti formuojama teisė, kaip turi būti formuluojamos administracinės teisės normos, kaip turi būti organizuojamas jų vykdymas. Administracinės teisės principais turi būti vadovaujamosi tiek kuriant pačią administracinę teisę – leidžiant šios teisės šakos įstatymus bei valdymo aktus, – tiek aiškinant konkrečias teisės normas, tiek užpildant teisinio reguliavimo spragas. Taigi, principai, lyginant juos su pozityviaja teise, yra aukštesnės teisinės galios teisės šaltiniai.

Pagal teisės akto, kuriame įtvirtintos administracinės teisės normos, teisinę galią išskirtini du gausūs teisės aktų, administracinės teisės šaltinių, pogrupiai: įstatymai ir įstatymus lydintieji aktai (poįstatyminiai teisės aktai). Savo ruožtu įstatymai, laikantis hierarhijos, skirstytini į pagrindinius (Konstitucija) ir paprastuosius įstatymus. Poįstatyminių teisės aktų pogrupis (Seimo nutarimai, Respublikos Prezidento dekretai, Vyriausybės nutarimai, ministerijų ir kitų valstybės institucijų teisės aktai), pasižymintis didele paskirties ir juos priimančių subjektų įvairove, sudaro pagrindinę bei didžiausią administracinės teisės šaltinių dalį.

Administracinė teisė yra ypatingai jautri ne vien įvairiems socialiniams pokyčiams, vykstantiems valstybės viduje. Įtaką jos turiniui daro ir valstybės dalyvavimas tarptautiniuose

³⁰ Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. – Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004. P. 35.

³¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 11 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 85-3094.

santykiuose. Valstybė, būdama tarptautinės organizacijos nare ar kitu būdu dalyvaudama tarptautiniuose santykiuose, privalo laikytis tarptautinės teisės principais ir normomis reglamentuotų susitarimų, sudarytų su užsienio valstybėmis ar tarptautinėmis organizacijomis, atsižvelgti į tarptautinių organizacijų, kurių nare yra, rezoliucijas ir rekomendacijas. Lietuvai stojant ir įstojus į Europos Sąjungą, Lietuvos teisei sistemai, vidaus politikai ir institucinei sąrangai atsirado poreikis prisitaikyti prie Europos Sąjungos teisinės sistemos, vidaus politikos ir institucinės sąrangos. Lietuvos politika bei administravimo stilius, o neretai – ir institucinė sąranga, pamažu tampa panašūs į Europos Sąjungos kitų valstybių narių bei pačios Europos Sąjungos institucijų vidaus politiką, institucinę sąrangą, administravimo stilių. Integracija į Europos Sąjungą toliau apibrėžia kai kurias Lietuvos administracinės teisinio reguliavimo bei reglamentavimo pertvarkymo gaires. Esant šioms aplinkybėms, kai kurie tarptautinės teisės bei Europos Sąjungos teisės aktai, formuluojantys veiklos prioritetus bei tikslus, kurių valstybės narės privalo siekti, ar principus, kuriais valstybės narės privalo vadovautis kurdamos administracines institucijas ar nustatydamos vienokį ar kitokį administracinį teisinį reguliavimą bei reglamentavimą, laikytini ir administracinės teisės šaltiniais.

Taigi administracinės teisės šaltiniu laikomos tos teisės normų ir teisinės minties išraiškos formos, kurios mums suteikia informacijos apie jose suformuluotas administracinės teisės normas (įpareigojamašias, įgaliojamašias, įtvirtinamašias, definicines, deklaratyvias, kompetencijos, kolizines ir kt.) ir jomis įkūnytas administracinio teisinio reguliavimo idėjas. Šiame darbe Lietuvos administracinės teisės šaltinių statusas suteikiamas administracinės teisės principams, Europos Sąjungos teisės aktams, tarptautinės teisės aktams, nacionaliniams įstatymams (pagrindiniams ir paprastiesiems), poįstatyminiams teisės aktams. Administracinės teisės šaltiniams taip pat priskirtini teismų aktai bei teisės doktrina. Administracinės teisės šaltinių vaidmenį ir vietą administracinės teisės šaltinių sistemoje, priskyrimo administracinės teisės šaltiniams pagrindus aiškinsimės šio darbo antrajame skyriuje.

1.4. Administracinės teisės šaltinių rūšys

Teisės šaltinių reikšmė ir skirstymai kiekvienoje teisės sistemoje skiriasi. Administracinės teisės šaltiniai gali būti klasifikuojami įvairiai: pagal administracinės teisės pošakius ir institutus, pagal teisės struktūrą, priėmimo subjektus, pagal teisinę galią, ir t.t. Klasifikuodami administracinės teisės šaltinius pagal administracinės teisės pošakius ir institutus, šaltinius suskirstytume į grupes, kurių teisės normos reguliuoja policijos veiklos, valstybės tarnybos, administracinės atsakomybės, registracijos, leidimų sistemos ar kitus klausimus.

Administracinės teisės šaltinių klasifikaciją grindžiant teisės struktūra, juos suskirstytume į šaltinius doktrininio lygmeniu – teisės principai ir doktrina; norminiu lygmeniu – teisės normų aktai; teisės realizavimo, teisinių santykių lygmeniu – teismų aktai.

Administracinės teisės šaltinius (teisės aktus) taip pat galima skirstyti pagal jų priėmimo tvarką. Tokiu atveju išskirtume vienasmeniškai priimamus, kolegialiai priimamus, bendrai dviejų ar daugiau subjektų priimamus, ir derinant. Pagal turinio funkcionalumą išskirtume: aktus, priimtus skirtingoms valdymo funkcijoms įgyvendinti (programa, biudžetas, kontrolė, standartai ir pan.); aktus, turinčius aiškiai išreikštą šakinį charakterį (švietimo srityje, žemės ūkyje ir pan.) ir mišraus tipo aktus. Pagal adresatų „susietumo“ laipsnį išskirtume: aktus, adresuotus tiesiogiai pavaldiems subjektams; aktus, adresuotus subjektams, veikiantiems tam tikroje sferoje; aktus adresuotus neapibrėžtam adresatų ratui; aktus, turinčius konkretų adresatą.

Administracinės teisės šaltinių tarpe galima išskirti ir organizacinius administracinės teisės šaltinius, t.y. šaltinius, kurie įtvirtina, pavyzdžiui, administracijos formavimą, struktūrą, veiklos formas, materialinį-techninį aprūpinimą; materialinius administracinės teisės šaltinius, t.y. šaltinius, kurie įtvirtina normas, apibrėžiančias tikslus, veikimo ribas, teises ir pareigas; bei procesinius administracinės teisės šaltinius, t.y. šaltinius, kurie nustato administracines procedūras, viešojo administravimo institucijų veiklos veikimo būdą, kaip vykdomi įgalinimai.

Reikšmingiausia laikytina administracinės teisės šaltinių klasifikacija pagal teisinę galią. Remiantis šiuo kriterijumi jie sudaro hierarchinę sistemą – vientisą, darnią, tarpusavyje susijusių administracinės teisės šaltinių visumą. Poskyryje 1.3. jau buvo išspręstas teisės principų ir teisės aktų santykio pagal jų teisinę galią klausimas. Taip pat minėta, kad pagal teisinę galią teisės aktai skirstomi į Konstituciją, paprastuosius įstatymus ir poįstatyminius aktus. Atsižvelgę dar ir į Europos Sąjungos teisės normų teisinę galią įstatymų atžvilgiu bei tarptautinės teisės aktų vietą nacionalinėje teisės sistemoje, administracinės teisės šaltinius galėsime išrikiuoti tokia tvarka: teisės principai, Konstitucija, Europos Sąjungos teisės aktai, tarptautinės teisės aktai, įstatymai, poįstatyminiai teisės aktai, o taip pat teismų aktai ir teisės doktrina.

Įvairus administracinės teisės šaltinių klasifikavimas padeda geriau pažinti ir suprasti pačią administracinę teisę, turi teorinę ir praktinę reikšmę, nes painiavą ir klaidas priimant įvairių rūšių teisės aktus dažnai nulemia jų specifikos nežinojimas ir sisteminio požiūrio stoka. Nežinojimas veda prie akto formos neteisingo pasirinkimo sprendžiant vieną ar kitą teisinio reguliavimo reikalaujančią problemą. Pasirinktos priemonės neatitinka tikslo, o institucija, padariusi tokią klaidą, deformuoja savo ir kitų institucijų funkcijas, tarpusavio santykius.

2. ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIŲ SISTEMA

Priklausomai nuo teisės šaltiniams suteikiamos reikšmės, šaltinius galima skirstyti į tuos, kuriais reikia, reikėtų arba galima remtis³². Kiti autoriai šiuo požiūriu išskiria tik dvi šaltinių grupes – įpareigojančius ir įtakojančius³³. Šį skirstymą Lietuvos teisinėje literatūroje atitinka teisės šaltinių skirstymas į tiesioginius (arba pirminius) ir netiesioginius (arba antrinius) teisės šaltinius. Esminis šių šaltinių skirtumas – „pirminiai šaltiniai <...> yra privalomi teisėjui, <...> antriniai šaltiniai <...> vadinami autoritetingomis nuomonėmis“³⁴. Kaip matyti iš Teismų įstatymo³⁵ 33 straipsnio, įstatymų leidėjas atskiria skirtingos prigimties teisės šaltinius nenurodydamas privalomumo skirtumų tarp Konstitucijos, Teismų įstatymo ir kitų įstatymų, Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių, Vyriausybės nutarimų, kitų Lietuvos Respublikoje galiojančių teisės aktų, kurie neprieštaruoja įstatymams (33 str. 1 d.), ir oficialiai paskelbtų Konstitucinio Teismo nutarimų (33 str. 2 d.) – teismai, nagrinėdami bylas, visais šiais šaltiniais vienodai vadovojasi. Kalbėdamas apie Aukščiausiojo Teismo biuletenyje paskelbtas šio teismo nutartis bei Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenyje paskelbtus šio teismo sprendimus, nutarimus ir nutartis, įstatymų leidėjas nurodo, kad teismai, nagrinėdami bylas, į šiuos šaltinius tik atsižvelgia, o Europos Sąjungos teisės normas – taiko. Tikslėnę tiesioginių ir netiesioginių teisės šaltinių atribojimo kriterijų nurodo E. Laužikas, V. Mikelėnas ir V. Nekrošius – pagal tai, kurioje teisinio proceso stadijoje (teisėkūros ar teisės aiškinimo ir taikymo) elgesio taisyklė buvo suformuluota ir įtvirtinta teisinio dokumento tekste³⁶.

Tiesioginiai administracinės teisės šaltiniai daugiau atsako į klausimus *kas* ir *kaip*, o netiesioginiai administracinės teisės šaltiniai paaiškina *kodėl*. Panašus administracinės teisės šaltinių skirstymas, atsižvelgiant į jų privalomumo laipsnį, įtvirtinimą teisiniame procese, egzistuoja ir kitų šalių administracinėje teisėje. Pavyzdžiui, Italijoje išskiriami šaltiniai, turintys viršenybę (konstitucija ir konstituciniai įstatymai), pirminiai šaltiniai (įstatymai ir įstatymo galią turintys aktai), antriniai arba išvestiniai šaltiniai (reglamentai ir jiems prilyginami aktai), kiti šaltiniai (konstituciniai susitarimai, papročiai, Europos Sąjungos aktai)³⁷.

Šiame magistro baigiamajame darbe pirminiais administracinės teisės šaltiniais bus laikomi teisėkūros procese kompetentingų subjektų priimti norminio pobūdžio teisės aktai, kurių

³² Mikelėnienė D., Mikelėnas V. Teisės procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. – Vilnius: Justitia, 2004. P. 238-245.

³³ Bell J., Boyron S., Whittaker S. Principles of the French Law. – Oxford, 1998. P. 14.

³⁴ Glendon M.A., Gordon N.W., Osakwe Ch. Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius: Pradai, 1993. P. 117.

³⁵ Lietuvos Respublikos teismų įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 17-649; 2003, Nr. 39-1765.

³⁶ Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V. Civilinio proceso teisė. I tomas. - Vilnius: Justitia, 2003. P. 99.

³⁷ Административное право зарубежных стран. Учебное пособие / под ред. А.Н. Козырина. – Москва: СПАРК, 1996. С. 128.

turinį sudaro teisės normos (įpareigojamosios, įgaliojamosios, įtvirtinamosios, definicinės, deklaratyviosios, kompetencijos, kolizinės ir kt.) ir kiti abstraktūs elgesio standartai bei orientyrai. Antriniais teisės šaltiniais bus laikomi bendro pobūdžio elgesio standartus įtvirtinantys teisės aktai, priimti kompetentingo subjekto aiškinant ir taikant pirminiuose teisės šaltiniuose įtvirtintus elgesio standartus bei vykdant kitas jiems pavestas funkcijas.

Administracinės teisės šaltinių sistemą sudaro tiesioginiai (pirminiai) administracinės teisės šaltiniai ir netiesioginiai (antriniai) administracinės teisės šaltiniai. Kiekvieną administracinės teisės šaltinių pogrupį ir kiekvieną jį sudarančių administracinės teisės šaltinių rūšį verta analizuoti atskirai.

2.1. Tiesioginiai administracinės teisės šaltiniai

Tiesioginiais (pirminiais) administracinės teisės šaltiniais yra tie, kuriuose suformuluotos konkrečios elgesio taisyklės ir kiti abstraktūs elgesio standartai bei orientyrai arba tiesiogiai išreikšta teisėkūros subjekto valia nukreipta sukurti, pakeisti arba panaikinti administracinės teisės normą. Todėl tiesioginiais administracinės teisės šaltiniais, šalia įvairios prigimties teisės aktų (Europos Sąjungos teisės aktų, tarptautinės teisės aktų, įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų), laikytini bendrieji ir administracinės teisės principai.

Teisės literatūroje tiesioginiams šaltiniams paprastai priskiriami ir teisiniai papročiai. Administracinės teisės požiūriu paprotys: 1) egzistuoja kaip nusistovėjusi tam tikros veiklos taisyklė atskirose įstaigose ar organizacijose – tai lokaliaios normos; 2) jie nei raštišku, nei žodiniu valdžios aktu neįtvirtinti, tėra konkrečiose atskirose organizacijose susiklostę veiklos papročiai – neformalios normos (pavyzdžiui, darbų, pavedimų paskirstymas tarnautojams vizuojant dokumentus ir pan.); 3) šios normos subjektyvios, t.y. jomis vadovaujamosi, jeigu jas pripažįsta organizacijos vadovas. Esant tokioms aplinkybėms, darytina išvada, kad paprotys administracinėje teisėje nėra reikšmingas, todėl toliau pagrindinis dėmesys bus skiriamas teisės principams bei įvairios prigimties teisės aktams.

2.1.1. Administracinės teisės principai

Teisės principais – reiškiniai, kurie egzistuoja teisės sistemoje šalia normų. Jie laikomi savarankiškais šios sistemos elementais, kurie teisiniame procese atlieka tik jiems būdingas funkcijas, todėl gali būti pagrįstai lyginami (bet ne tapatinami) su teisės normomis³⁸. Pagal šią

³⁸ Kūris E. Konstituciniai principai ir konstitucijos tekstas (1) (2) // Jursiprudencija. 2002, Nr. 23(15). P. 46-70; 2002, Nr. 24(16). P. 57-70; Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisdikcijos ribos // Jursiprudencija. 2002, Nr. 30(22). P. 132-147.

teisės principų sampratą, kuria remiasi ir konstitucinės teisės doktrina, teisės sistemoje išskiriamos tam tikros itin abstraktaus pobūdžio nuostatos, elgesio standartai, kurie, palyginti su teisės normomis, yra platūs, bendri ir nekonkretūs. Jie nukreipia ir sinchronizuoja visą teisinio reguliavimo mechanizmą; suteikia logiškumo, nuoseklumo; subalansuoja visą teisinę tikrovę ir tarnauja teisėtumo bei teisingumo kriterijumi asmenų, pareigūnų, viešosios administracijos, justicijos institucijų veiksmams.

Neretai, kada kalbama apie specifinius administracinės teisės principus, jie ir savo turiniu, ir įtvirtinimu teisės aktuose, mažai kuo skiriasi nuo kitų teisės šakų principų. Gana paplitusi nuomonė, kad administracinės teisės principai neatsiejamai susiję su konstitucinėmis žmogaus teisių ir laisvių prioriteto ir gerbimo, jų prigimtinio pobūdžio, asmenų lygybės įstatymui, valdžių padalijimo principo, įstatymų viršenybės, teisėtumo, demokratijos ir panašiomis nuostatomis. Viena vertus, sunku būtų paneigti nurodytų principų reikšmę administracinei teisei – jie, tiesiogiai įtvirtinti Konstitucijoje, persmelkia visą teisinę sistemą ir faktiškai tampa fundamentaliomis visos teisės nuostatomis. Kita vertus, vargu ar pateisinama kalbėti apie minėtų principų administracinę-teisinę prigimtį, kadangi akivaizdu, jog jie turi aiškiai išreikštą universalų pobūdį ir negali būti sutapatinti su kokia nors atskira teisės šaka.

Kur kas reikšmingesnis administracinei teisei ir administracinės teisės mokslui administracinės teisės „nuosavų“, šakinių principų nustatymas, kurių neišsiaiškinus sunku kalbėti apie visuminį, specifinį teisinį šakos „įvaizdį“. Neretai tyrinėtojai akcentuoja tik atskirų administracinės teisės šakos institutų (pošakių) principus (administracinės atsakomybės, valstybės tarnybos ir pan.). Aišku, atskirų administracinės teisės institutų principų nustatymas padeda aiškintis administracinio teisinio reguliavimo specifiką, bet tai nesudaro išsamaus vaizdo apie universaliuosius administracinės teisės pradus (instituto - teisės šakos santykyje), aptarnaujančius ir sukuriančius administracinės-teisinės materijos vienybę, negali galutinai paaiškinti fundamentalių esminių šios teisės šakos charakteristikų, užtikrinančių tikslingą bei kryptingą administracinės teisės tobulinimą.

Norint nustatyti administracinės teisės šakos principus, reikia pradėti nuo to, kad administracinė teisė yra tik dalinai kodifikuota ir apskritai sunkiai sisteminimo klausimą sprendžianti teisės šaka. Ji neturi kodekso (kaip civilinė, civilinio proceso ar kt. teisės šaka), kuriame būtų išdėstyti visi tos teisės šakos principai, todėl jos formavimo ir funkcionavimo pagrindų tenka ieškoti kitur.

Kiekviena teisės šaka patiria daugybės skirtingų (pagal reguliacinį potencialą ir apimtį) nuostatų (principų) įtaką. Tarp jų galima išskirti: bendruosius principus, kurie yra svarbiausi ir stabiliausi visos teisės pradai; tarpšakinius principus, kurie būdingi kelioms teisės šakoms; šakinius principus, kurie reikšmingi tik konkrečiai teisės šakai ir koncentruotai išreiškia jos

dalyką ir teisinio reguliavimo metodą; subšakinius (institūtų) principus, kurie atspindi atskirai teisės šakai priklausančių institūtų, požakių teisinio reguliavimo ypatumus.

Iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, kad nurodyta principų, darančių įtaką administracinio-teisinio reguliavimo turiniui, sistema nėra logiška ir pilna, nes neatspindi eurointegracinių procesų, Europos Sąjungos teisės įtakos Lietuvos teisei sistemai. Lietuvos integracija į Europos Sąjungą aktualizavo Lietuvos administracinio teisinio reguliavimo atitikimo Europos Sąjungos standartams problemą. Kita vertus, atskiru punktu išskirti iš Europos Sąjungos teisės kilusius administracinės teisės principus nėra prasmės, nes jie, būdami administracinės teisės šakos principais, patenka į šakinių principų grupę.

Minėjome, kad dauguma Konstitucijoje įtvirtintų principų kartu yra ir administracinės teisės principai, nes Konstitucijoje įtvirtinti bendrieji principai kreipia, orientuoja visą teisinę sistemą, visas įvairioms teisės šakoms, taigi – ir administracinei teisei, priskiriamas teisės normas, teisinio reguliavimo mechanizmą. Konstitucinių principų sistema išsamiai tyrinėta doc. dr. E. Kūrio³⁹, o administracinės teisės principų turinį paskutiniu metu atskleidė doc. dr. A. Andruškevičius⁴⁰. Esant šioms aplinkybėms, nesikartosime aprašinėdami E. Kūrio ir A. Andruškevičiaus minimų principų turinį bei reikšmę, tik pastebėsime, kad, autorės nuomone, A. Andruškevičiaus pateikta administracinės teisės principų sistema nėra pilna. A. Andruškevičius nurodo, kad administracinės teisės principų sistemą sudaro:

- konstituciniai administracinės teisės principai (tautos suvereniteto, teisinės valstybės, valdžių padalijimo, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo),

- administracinės praktikos veiklos principai (viešojo administravimo teisėtumo, efektyvumo, teisingumo, atvirumo ir skaidrumo, atskaitingumo, nešališkumo),

- administracinės teisės kūrimo, „vidinės“ kokybės principai (įstatymų viršenybės, teisingumo, viešumo) ir

- teisės taikymo principai (taikymas tik „paskelbtos teisės“, subjektų teisinę padėtį sunkinančių įstatymų atgalinio taikymo draudimas)⁴¹.

Taip pat nurodoma administracinės teisės principų vertė. Anot autoriaus, teisės normos teikia tik kiekybinę administracinės teisės charakteristiką, o administracinės teisės principai parodo kokybinę teisės pusę. Administracinę teisę sudarančių normų studijos atskleidžia administracinės teisės institūtų sistemą, o administracinės teisės principų analizė parodo, ar (ir

³⁹ Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis. - Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001. P. 201-272; taip pat Kūris E. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (1) (2) // Jurisprudencija. 2002, Nr. 26(18), P. 30-55; 2002, Nr. 27(19), P. 59-74.

⁴⁰ Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. – Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004.

⁴¹ Ten pat. P. 125-126.

kiek) tuo metu galiojančios normos išreiškia žmogaus ir valdžios santykių dėsningumus pagal humanizmo ir demokratijos reikalavimus⁴².

Baigiamojo darbo autorės nuomone, knygoje nepagrįstai neaparti tokie administracinės teisės principai, kaip subsidiarumo, proporcingumo, teisėtų lūkesčių, teisinio tikrumo ir gero administravimo principai. Šie principai iš esmės yra Europos Sąjungos teisės sistemos dalis, bet dėl Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą ir Lietuvos teisės derinimo su Europos Sąjungos teise jų įtaka Lietuvos viešojo administravimo subjektų veiklai, administracinės teisės formavimui tapo neginčytina. Šiais principais remiamasi ir teismų praktikoje. Todėl toliau darbe apsiribosime šių, iš Europos Sąjungos teisės kilusių, principų turinio, jų ir kitų administracinės teisės principų santykio su kitais administracinės teisės šaltiniais analize.

Subsidiarumo principas – centralizacijos vengimo išraiška. Vadovaujantis šiuo principu, srityse, kurios nepatenka į Europos Sąjungos išimtinę kompetenciją, Europos Sąjunga veikia tik tada, kai pasiūlytas veiksmas negali būti tinkamai įvykdytas valstybių narių ir dėl to pasiūlyto veiksmo masto ar poveikio Europos Sąjunga jį atliktų geriau. Aiškinant šį principą Lietuvos administracinės teisės kontekste, subsidiarumo principas turėtų būti pagrindu skirstant įgaliojimus tarp vykdomosios valdžios centrinio ir teritorinio lygmens institucijų, taip pat skirstant įgaliojimus tarp vykdomosios valdžios ir savivaldos institucijų. Šio principo reikšmė administracinei teisei ta, kad, juo remiantis, optimizuojamas valdymo funkcijų paskirstymas ir skatinama valdymo funkcijų efektyvių įgyvendinimo būdų paieška. Subsidiarumo principu remiamasi įgyvendinant vieną valstybės valdymo tobulinimo krypčių – valdymo dekoncentravimą ir decentralizavimą⁴³. Pertvarkant viešojo administravimo sistemą, remiantis subsidiarumo principu, dalis apskrities viršininko įgaliojimų, kuriuos vykdė jau esantys savivaldybėse apskrities viršininko administracijos teritoriniai padaliniai, buvo perduoti vykdyti savivaldybėms, pavyzdžiui, nuo 2002 m. sausio 1 d. įstatymais savivaldybėms iš apskričių viršininkų administracijų perduota vykdyti dalies statybos leidimų išdavimo funkcija⁴⁴, nuo 2002 m. balandžio 1 d. – kai kurios funkcijos žemės ūkio srityje⁴⁵. Tokiu būdu valdymo funkcijų įgyvendinimas ir sprendimų priėmimas priartinamas prie vietinių valdžios institucijų, nes būtent pastarosios institucijos yra geriausiai informuotos apie asmenų poreikius.

⁴² Ten pat. P. 124-125.

⁴³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 824 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 61-2804; 2006, Nr. 31-1082.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos statybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 101-3598.

⁴⁵ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 17, 19, 21 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 110-3984; Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 4, 5, 10 ir 12 straipsnių pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 112-4088.

Teisės aktų analizė leidžia teigti, kad realiai subsidiarumo principu Lietuvos administracinėje teisėje yra vadovaujama – tai patvirtina dabartinės redakcijos Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 2 dalis: viešojo administravimo sistema reformuojama vadovaujantis subsidiarumo principu, t.y. reikalavimu, kad aukštesnėms institucijoms nebūtų priskiriamos funkcijos, kurias gali atlikti žemesniosios institucijos ar kiti asmenys⁴⁶. Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje, kuri įsigalios nuo 2007 m. sausio 1 d., 3 straipsnio 7 punkte subsidiarumo principas įtvirtintas kaip imperatyvas, kuriuo savo veikloje privalo vadovautis administravimo subjektai „viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi šiais principais: <...> subsidiarumo. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi“⁴⁷. Dabartinėje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje subsidiarumo principas tėra viešojo administravimo reformos nukreipiantysis pradas, tuo tarpu įstatymo redakcijoje, įsigaliosiančioje nuo 2007 m. sausio 1 d., subsidiarumo principas jau yra kiekvieno viešojo administravimo subjekto veiklos kokybės kriterijus.

Vyriausybės 2006-2008 m. programos 16.5. punkte, kuris iš esmės atkartoja Vyriausybės 2004-2008 m. programos⁴⁸ 14.6. punktą, numatyta „priimti sprendimus, būtinus apskričių administracijoms reformuoti, paliekant joms regioninių projektų rengimo, vykdymo ir koordinavimo funkcijas. Savivaldybėms perduoti atsakomybę, funkcijas ir išteklius, susijusius su savivaldybės gyventojų poreikių tenkinimu žemės ūkio, žemėtvarkos, socialinės apsaugos, sveikatos apsaugos, švietimo, kultūros, viešosios tvarkos palaikymo ir kitose srityse, išskyrus regioninės reikšmės objektus“⁴⁹, kas taip pat vertintina kaip subsidiarumo principo išraiška.

Subsidiarumo principas akcentuojamas ir Nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje⁵⁰. Čia jis suprantamas kaip strategijos įgyvendinimo principas – siekiant tinkamai valdyti darnaus vystymosi procesus, sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriame jie veiksmingiausi.

Subsidiarumo principas diegiamas ir į atskiras valstybinio valdymo sritis: Valstybinės švietimo strategijos 2003–2012 metų nuostatose⁵¹ numatyta, „kad būtų užtikrinamas švietimo plėtotės efektyvumas ir darna <...> įdiegiama atsakingo valdymo sistema, pagrįsta periodiška

⁴⁶ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945; 2002, Nr. 123-5557; 2003, Nr. 104-4637; 2005, Nr. 76-2746.

⁴⁷ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975.

⁴⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-2008 metų programa // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6703.

⁴⁹ Keturioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-2008 metų programa // Valstybės žinios. 2006, Nr. 80-3143.

⁵⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. 1160 „Dėl Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 89-4029.

⁵¹ Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. liepos 4 d. nutarimas Nr. IX-1700 „Dėl Valstybinės švietimo strategijos 2003–2012 metų nuostatų“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 71-3216.

visų švietimo lygių būklės analize, į švietimo tobulinimą orientuota vadybos kultūra, visuomenės informavimu ir dalyvavimu. Šiam tikslui pasiekti <...> remiantis subsidiarumo principu, decentralizuojamas ir dekoncentruojamas valdymas“; pradedamas įtvirtinti kituose įstatymuose, pavyzdžiui, Jaunimo politikos pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 punkte įtvirtinta, kad vienu pagrindinių jaunimo politikos įgyvendinimo principų pripažįstamas subsidiarumo principas – sprendimai, susiję su jaunimu, turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriame jie yra efektyviausi⁵².

Taigi darytina išvada, kad subsidiarumo principas yra vadovaujanti reformų idėja, priemonė optimizuoti valdymo procesą. Vadovaujantis šiuo principu, kaip įgaliojimų paskirstymo kriterijumi, yra efektyvinamas valdžios institucijų darbas, valdžios įstaigos priartinamos prie žmogaus – tokiu būdu tarnauja nuostatų „žmogus yra vertybė“ ir „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ realizavimui.

Proporcingumo principas sako, kad valdžios institucijos privalo išlaikyti tinkamą proporcingumą tarp tikslų, kuriuos reikia pasiekti, ir priemonių (ribojimų, draudimų įvedimas, sankcijų dydžio už jų nesilaikymą nustatymas), kurias gali panaudoti, siekdamos tų tikslų. Šis principas išreiškia reikalavimą nesiimti veiksmų, kurie nėra būtini siekiant tikslo, – akcentuoja tinkamos priemonės pasirinkimą. Tai yra balansas tarp tikslo ir priemonių, valdžios institucijų sprendimus įgyvendinančios institucijos diskrecijos ribojimas priemonių pasirinkimo atžvilgiu. Priemonės turi būti pasirenkamos atsakius į tris klausimus: ar priemonė yra tinkama tikslams pasiekti, ar priemonė yra būtina tikslams pasiekti, ar yra glaudus ryšys tarp priemonės ir siekiamo tikslo.

Proporcingumo principas Lietuvos administracinėje teisėje buvo žinomas ir prieš eurointegracinius procesus – kaip vieno iš administracinės teisės institutų (administracinės atsakomybės) principas. Proporcingumas, kaip administracinės atsakomybės taikymo principas, išreiškė idėją, kad nuobauda, t.y. priemonė, turi būti parenkama atsižvelgiant į teisės pažeidimo pobūdį (jo sunkumą, pavojingumą visuomenei). Be to, teisingumas, nuo kurio neatskiriamas proporcingumo principas, reikalauja, kad asmuo, padaręs priešingą teisei veiką, neišvengtų atsakomybės, bet, paskiriant jam bausmę, būtų atsižvelgiama į jo turtinę padėtį bei kitas teisės pažeidimo aplinkybes.

Peržvelgus Lietuvos administracinės teisės norminius aktus matyti, kad šiuo principu vadovaujamosi ne tik nustatant administracinę atsakomybę, bet juo grindžiama ir viešojo administravimo subjektų veikla (Viešojo administravimo įstatymo⁵³ 4 str. 1 d. 3 p.), policijos veikla (Policijos veiklos įstatymo⁵⁴ 4 str. 2 p.), aplinkos apsaugos valstybinė kontrolė (Aplinkos

⁵² Lietuvos Respublikos jaunimo pagrindų įstatymas // Žin. 2003, Nr. 119-5406; 2005, Nr. 144-5238.

⁵³ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945; 2002, Nr. 123-5557; 2003, Nr. 104-4637; 2005, Nr. 76-2746.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 90-2777.

apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo⁵⁵ 4 str. 2 p.), viešųjų pirkimų organizavimas (Viešųjų pirkimų įstatymo⁵⁶ 3 str. 1 d.), Seimo kontrolierių veikla (Seimo kontrolierių⁵⁷ įstatymo 4 str. 6 p.), Konkurencijos tarybos veikla (Konkurencijos įstatymo⁵⁸ 40 str.), ministerijų veikla (Kultūros ministerijos darbo reglamento⁵⁹ 3 p.; Vidaus reikalų ministerijos darbo reglamento⁶⁰ 3 p.) ir t.t.

Proporcingumo principo koncepciją savo nutarimuose yra pateikę ir Konstitucinis Teismas, tačiau jis tekėlė klausimus, ar Administracinių teisės pažeidimų kodekse numatytos administracinės nuobaudos yra proporcingos (adekvačios) teisės pažeidimų pobūdžiui ir siekiamiems tikslams, ar nuobaudos yra diferencijuotos taip, kad jas taikant būtų galima atsižvelgti į teisės pažeidimo pobūdį, ar teismams yra nustatyta teisė, atsižvelgiant į atsakomybę lengvinančias ir kitas aplinkybes, skirti mažesnę nuobaudą nei sankcijoje numatytoji minimali ir kt. Pavyzdžiui, viename savo nutarimų Konstitucinis Teismas teigia, kad „įstatymų leidėjas, nustatydamas administracinę atsakomybę už teisės pažeidimus, privalo laikytis Konstitucijoje įtvirtintų principų. Visa teisės sistema turi būti grindžiama konstituciniu teisinės valstybės principu, kuris suponuoja ir nustatytos teisinės atsakomybės proporcingumą“⁶¹. Iš teisės teorijos visuotinai yra žinoma, jog už teisės pažeidimus valstybės nustatomos poveikio priemonės turi būti proporcingos teisės pažeidimui, turi atitikti siekiamus teisėtus ir visuotinai svarbius tikslus, neturi asmens varžyti akivaizdžiai labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti. Teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai reiškia ir tai, kad „tarp siekiamo tikslo ir priemonių šiam tikslui pasiekti, tarp teisės pažeidimų ir už šiuos pažeidimus nustatytų nuobaudų turi būti teisinga pusiausvyra (proporcija). Šie principai neleidžia nustatyti už teisės pažeidimus tokių nuobaudų, kurios būtų akivaizdžiai neproporcingos teisės pažeidimui bei siekiamam tikslui“⁶². Konstitucinis Teismas pripažino, jog ginčijamoje Administracinių teisės pažeidimų kodekso 269 straipsnio 4 dalies nuostatoje⁶³ nustatyta administracinė bylų teisenos užtikrinimo priemonė nesiderina su proporcingumu, o taip pat, – ir su konstituciniu teisinės valstybės principu.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 72-3017; 2004, Nr. 50-1636; 2006, Nr. 72-2667.

⁵⁶ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 4-102.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 170-6238.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 30-856.

⁵⁹ Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2003 m. gruodžio 31 d. įsakymas Nr. IV-512 „Dėl Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 35-1148.

⁶⁰ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2004 m. sausio 13 d. įsakymas Nr. 1V-8 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos darbo reglamento patvirtinimo ir kai kurių vidaus reikalų ministro įsakymų pripažinimo netekusiais galios“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 12-348.

⁶¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. spalio 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 269 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 85-2977.

⁶² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 ir 2 straipsnių, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 straipsnio 5 dalies, 50 straipsnio 3 ir 9 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000, Nr. 105-3318.

⁶³ Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas: oficialus tekstas su pakeitimais ir papildymais iki 2003 m. spalio 6 d. - Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003.

Atsižvelgdamas į tai, Konstitucinis Teismas pripažino, jog minėta nuostata – jeigu priimamas nutarimas skirti baudą, vairuotojo pažymėjimas negražinamas, iki bus sumokėta paskirta bauda – prieštarauja Konstitucijoje įtvirtintam teisinės valstybės principui.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, kad Specialiųjų tyrimų statute vartojama sąvoka „Tarnybos pareigūnas gali būti atleidžiamas“ reiškia ne tik pareigūną į tarnybą priėmusio asmens teisę atleisti jį iš tarnybos, bet ir pareigą vertinti taikomos vidaus administravimo priemonės atitikimą konstituciniams teisinės valstybės principams, šiuo atveju ypač tai liečia proporcingumo principą⁶⁴. Tokių proporcingumo principo apraiškų – kai teisės akte jis tiesiogiai neįvardintas, bet jo buvimas atskleidžiamas aiškinant teisę, – yra daugiau.

Proporcingumo principas reikalauja interesų (viešojo ir privataus) pusiausvyros – visuomenės gaunama nauda turi būti didesnė už praradimus, patiriamus dėl vienokių ar kitokių valdžios nustatytų priemonių ar jos veiksmų.

Teisėtų lūkesčių apsaugos principas – kai teisinė sistema įtikina asmenį, kad jis pasieks tam tikrą rezultatą, jei veiks vadovaudamasis nustatytais normomis, šie lūkesčiai turi būti apsaugoti. Principui taikomi tam tikri apribojimai: pagrįstumo patikrinimas – saugomi tik atsargaus ir supratingo individo teisėti lūkesčiai; principu galima remtis tik esant teisėtiems lūkesčiams. Teisėtų lūkesčių apsaugos principas yra valstybės teisės normose išreikštas įsipareigojimas jos piliečiams netaikyti neigiamų sankcijų už tam tikrą veikimo būdą ir jo pasekmes laikyti visuotinai priimtiniomis ir siektinomis.

Lietuvos administracinėje teisėje šis principas tiesiogiai nėra įtvirtintas, tačiau jį, kaip teisingumo principo elementą, akcentuoja Konstitucinis Teismas, nurodydamas, kad „teisėtų lūkesčių apsauga aiškintina neatsiejamai nuo Konstitucijoje įtvirtinto teisingumo principo, <...> įgytų teisių apsaugos, būtinumo užtikrinti asmens, kuris paklūsta teisei, laikosi įstatymų reikalavimų, pasitikėjimą valstybe ir teise. Asmens pasitikėjimas valstybe ir teise bei teisėtų lūkesčių apsauga, kaip konstitucinės vertybės, yra neatskiriami nuo teisės aktų konstitucingumo ir teisėtumo prezumpcijos. Teisės aktai (jų dalys) laikomi atitinkančiais Konstituciją ir teisėtais tol, kol <...> nėra pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai (poįstatyminiai aktai – prieštaraujančiais Konstitucijai ir/arba įstatymams). Taigi tol, kol teisės aktai (jų dalys) Konstitucinio Teismo įstatymo nustatyta tvarka nėra pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai (poįstatyminiai aktai – prieštaraujančiais Konstitucijai ir/arba įstatymams) arba kol jie nėra nustatyta tvarka pripažinti netekusiais galios, juose nustatytas teisinis reguliavimas atitinkamiems teisinių santykių subjektams yra privalomas. Asmenį, kuris paklūsta teisei, laikosi įstatymų reikalavimų, saugo ir gina Konstitucija. <...> Po to, kai teisės aktai buvo pripažinti

⁶⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. spalio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-481/2005 // Administracinių teismų praktika Nr. 8. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2006.P. 307.

prieštaraujančiais Konstitucijai (poįstatyminiai aktai – Konstitucijai ir/arba įstatymams) ir dėl to tam tikri teisei iki tol paklusę, įstatymų reikalavimų laikęsi, valstybe ir jos teise pasitikėję asmenys gali patirti nepalankius padarinius, įstatymų leidėjas turi konstitucinę priedermę įvertinti visas su tuo susijusias aplinkybes ir, jei būtina, nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris minėtais ypatingais atvejais leistų visiškai arba iš dalies apsaugoti ir apginti teisei paklususių, įstatymų reikalavimų besilaikiusių asmenų įgytas teises, kilusias iš teisės aktų, vėliau pripažintų prieštaraujančiais Konstitucijai (poįstatyminių aktų – prieštaraujančiais Konstitucijai ir/arba įstatymams), idant nebūtų nukrypta ir nuo Konstitucijoje įtvirtinto teisingumo principo⁶⁵.

Yra ir daugiau bylų, kuriose Konstitucinis Teismas rėmėsi teisėtų lūkesčių apsaugos principu. Pavyzdžiui, viename savo nutarimų Konstitucinis Teismas pažymėjo, jog „asmuo pagal Konstituciją turi teisę reikalauti neteisėtais valstybės institucijų, pareigūnų veiksmais padarytos žalos atlyginimo ir tada, kai atitinkamas žalos atlyginimo atvejis jokiame įstatyme nėra nurodytas, o teismai, pagal savo kompetenciją sprendžiantys tokias bylas, turi konstitucinius įgaliojimus atitinkamą žalos atlyginimą priteisti, tiesiogiai taikydami Konstituciją (joje įtvirtintus teisingumo, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo, proporcingumo, tinkamo teisinio proceso, asmenų lygiateisiškumo, teisėtų lūkesčių apsaugos principus, kitas Konstitucijos nuostatas), bendruosius teisės principus, vadovaudamiesi *inter alia* protingumo principu ir kt.“⁶⁶.

Administracinėje teisėje teisėtų lūkesčių principas turėtų būti esminis kriterijus priimant naujas, keičiant senas teisės normas. Šis principas taip pat turėtų tapti valstybinės valdžios galių ribojimo instrumentu, esminiu teisiniu reikalavimu saugant asmens teises ir laisves. Tiek įstatymų leidybos, tiek ir administraciniai įgaliojimai gali būti griežtai suvaržyti situacijose, kai buvo sukelti teisėti lūkesčiai

Teisinio tikrumo principas – valstybinės valdžios ir valdymo institucijos privalo užtikrinti, kad asmenys be vargo galėtų išsiaiškinti teisės normas, kurios jiems yra skirtos, ir turėtų galimybę pagrįstai numatyti tiek šių normų buvimą, tiek jų aiškinimo bei taikymo būdą. Galimybė teisės subjektui nustatyti savo teisinę padėtį kartu yra ir reikalavimas patiems teisės aktams – teisės aktai turi būti aiškūs ir tikslūs. Su teisinio tikrumo principu glaudžiai susijęs teisėtai suteiktų teisių principas – jei teisės asmeniui buvo suteiktos teisės norma, tai jų neleidžiama panaikinti ar suvaržyti kokiomis nors priemonėmis ar atliekamais veiksmais. Šis principas įpareigoja sudaryti sąlygas subjektams susipažinti su galiojančia teise – paprastai tai

⁶⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708; 2004, Nr. 186 (*atitaisymas*).

⁶⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 90-3529.

yra valstybės valdžios institucijų pareiga skelbti savo priimtus teisės aktus. Principas susijęs ir su teisės akto negaliojimo atgal taisykle: teisės aktai visuomet laikomi neturinčiais atgalinės galios, išskyrus siauras išimtis. Kalbant apie valdžios institucijų pareigą skelbti savo priimtus teisės aktus, tenka pastebėti, kad kalbama apie asmens priešpastatymą jau įsigaliojusiam teisės aktui. Tuo tarpu tikrasis teisinis tikrumas reikalauja daugiau: informacija apie numatomą priimti teisės aktą suinteresuotiems asmenims turėtų būti pateikta iki teisės akto priėmimo.

Teisinio tikrumo principu Lietuvos administracinėje teisėje grindžiamas, pavyzdžiui, telekomunikacijų veiklos reguliavimas (Telekomunikacijų įstatymo⁶⁷ 2 str.), elektroninių ryšių veiklos reguliavimas (Elektroninių ryšių įstatymo⁶⁸ 2 str. 1 d.), juo savo praktikoje remiasi Konstitucinis Teismas. Paprastai šis principas minimas šalia teisėtų lūkesčių principo. Abu šie principai yra teisinės valstybės principo atskiri aspektai. Teisinio tikrumo principas suponuoja tai, kad valstybė privalo vykdyti savo prisiimtus įsipareigojimus asmenims⁶⁹.

Nors teisinio tikrumo ir teisėtų lūkesčių principai kol kas nėra deramai įtvirtinti pozityviojoje administracinėje teisėje, tikėtina, kad jie administracinėje teisėje įsitvirtins per Konstitucinio Teismo praktiką ir taps valdžios teisės ribojančia, asmens prioritetą prieš valstybę užtikrinančia bei konstitucinę visų valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms nuostatą konkretizuojančia priemone. Teisinio tikrumo ir teisėtų lūkesčių principai turėtų sulaikyti valdžios institucijas nuo neapgalvotų įstatymų ar kitų teisės aktų keitimų.

Gero administravimo principas. Geras administravimas – valdymo proceso kokybiškumas. Gero administravimo principas išreiškia viso valdymo proceso reguliavimo kokybę – apima teisinį reglamentavimą, teisės aiškinimo ir taikymo kriterijus, administravimo subjekto intelektualinį pasirengimą bei valinį pasiryžimą tinkamai pritaikyti teisės normą atitinkamiems teisiniams santykiams, taip pat apima pakankamos materialinės bazės sudarymą, kaip vieną iš administravimo subjekto kokybiškos veiklos prielaidų. Gero administravimo principas suprantamas kaip tam tikra grupė teisių ir principų, kurių visuma ir apibrėžia gero administravimo principą. Sudėtiniais aptariamojo principo elementais laikoma nediskriminacija,

⁶⁷ Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 75-3215.

⁶⁸ Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2382.

⁶⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708; 2004, Nr. 186 (*atitaisymas*). Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. lapkričio 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 5 straipsnio 2 dalies, 27(1) straipsnio, 29 straipsnio 7 dalies (2002 m. spalio 8 d. redakcija) 4 punkto, 56 straipsnio 2 dalies (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 3 d. nutarimo Nr. 1073 „Dėl mokesčio bazės netiesioginio nustatymo“ 2 punkto, taip pat šiuo Vyriausybės nutarimu patvirtintų mokesčio bazės netiesioginio nustatymo metodų skyriaus „Mokesčio bazės netiesioginio nustatymo atvejai“ ir skyriaus „mokesčio bazės netiesioginio nustatymo metodai“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai bei Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 5 straipsnio 2 daliai“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 109-4887.

teisė būti išklaustam, teisė susipažinti su informacija, administracijos pareiga paaiškinti sprendimų priežastis, teisė reikalauti žalos atlyginimo.

Lietuvos administracinius teisinius santykius reglamentuojančiuose teisės aktuose nėra sąvokos „geras administravimas“. Juose yra tik sąvokos „administraciniai gebėjimai“ ir „administracinių gebėjimų stiprinimas“ – kaip valstybės strateginis tikslas valstybės valdymo srityje. Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje teigiama, kad valstybė gali geriau atlikti savo funkcijas tik išugdžiusi administracinius gebėjimus, kad būtina stiprinti administracinius gebėjimus visais valdymo lygiais⁷⁰. Lietuvos regioninės politikos iki 2013 metų strategijoje administracinių procedūrų tobulinimas ir viešojo administravimo institucijų darbuotojų administracinių gebėjimų didinimas yra priemonės žmogiškųjų išteklių skatinimui⁷¹. Apie administracinių gebėjimų didinimą kalbama ir Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijoje, ministerijų strategijose.

Aiškinantis, ar gero administravimo principas įgyvendinamas Lietuvos administracinėje teisėje, analizuotinas Viešojo administravimo įstatymas. Anot dokt. A.Kargaudienės, įstatymo analizė rodo, kad jo nuostatose numatytos visos gero administravimo principo sudėtinės dalys⁷². Iš tikrųjų, įstatyme numatyti viešojo administravimo subjektų veiklos principai (4 str.), viešojo administravimo institucijos pareiga tartis dėl administracinio reglamentavimo (7 str.), pareiga pagrįsti sprendimus (8 str.), įtvirtinta administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė (9 str.), viešojo administravimo sistemos funkcionavimo stebėjimo sistema, kuria siekiama laiku pastebėti ir įvertinti pokyčius, numatyti priemones, neleisiančias susiformuoti neigiamai praktikai (10 str.), vidaus administravimo turinys, jo kontrolė (11-13 str.), prašymų priėmimas, nagrinėjimas, „vieno langelio“ principas, asmens teisė būti išklaustam, susipažinti su informacija (16-33 str.) ir pan.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo veiklos analizė rodo, kad šis teismas, spręsdamas bylas, tam tikras Konstitucijos nuostatas aiškina kaip gero administravimo principo sudėtinės dalis arba gero administravimo principą laiko konstitucinės nuostatos sudėtine dalimi. Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija nutartyje byloje Nr. A¹⁰-655-05 nurodė, jog „Viešojo administravimo subjektų veiksmai turi sudaryti palankias sąlygas įstatymų nustatytiems tikslams pasiekti. Vienas iš gero administravimo principų yra konstitucinė nuostata, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Tai reiškia ir administravimo procedūrose dalyvaujančių šalių bendradarbiavimą, apimančią ir tinkamas priimto prašymo

⁷⁰ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.

⁷¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 23 d. nutarimas Nr. 575 „Dėl Lietuvos regioninės politikos iki 2013 metų strategijos“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 66-2370.

⁷² Kargaudienė A. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos principų įgyvendinimo klausimai administracinės teisės sistemoje // Jurisprudencija. 2006, Nr. 4(82). P. 42.

trūkumų šalinimo inicijavimo procedūras⁷³. Taigi, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtintą nuostatą „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ įvertino kaip gero administravimo principo sudėtinį elementą. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija sprendime byloje Nr. A¹⁰-661-05 nurodė, jog „gero administravimo principas, kaip konstitucinės nuostatos, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, sudėtinė dalis, reiškia ir administravimo procedūrose dalyvaujančių šalių bendradarbiavimą, apimančią ir priimto prašymo trūkumų šalinimo inicijavimo procedūras. <...> Esant pareiškėjos prašymo turinio trūkumams, pareiškėjos prašymą priėmusi institucija turėjo išsiaiškinti tikrąją pareiškėjos prašyme išreikštą jos valią.“⁷⁴ – teismas pateikė priešingą vertinimą, t.y. kad gero administravimo principas yra konstitucinės nuostatos „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ sudėtinė dalis. Kadangi, anot Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, gero administravimo principas yra konstitucinės nuostatos „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ sudėtinė dalis, o konstitucinė nuostata „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ yra gero administravimo principo sudėtinė dalis. Darytina išvada: iš esmės tarp gero administravimo principo ir nuostatos „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ galima dėti lygybės ženklą.

Kadangi administracinės teisės principai yra administracinio teisinio reguliavimo gairės, administracinės teisės šakos formavimo pagrindas, tai akivaizdu, kad jie turi tiesioginį ryšį su tokiais administracinės teisės šaltiniais, kaip Konstitucija, įstatymai ir valdymo aktai. Juos su Konstitucija sieja tai, kad dauguma administracinės teisės principų tokiais yra dėl to, kad jie, apskritai imant, yra bendrieji teisės principai, kurie, kaip minėjome, yra pagrindas visai teisei sistemai, taigi ir administracinei teisei. Administracinės teisės pamatą sudarantys universalūs įstatymų viršenybės, teisingumo, protingumo, viešumo, kontrolės, atsakomybės principai išplaukia būtent iš Konstitucijos nuostatų analizės. Administracinė teisė, atsižvelgdama į konstitucines nuostatas, pavyzdžiui, teisinės valstybės siekį, savo kontekste ją sukonkretina ir sako, kad valdymo aktai ir valdymo veiksmai turi būti teisėti – neprieštarauti įstatymui.

Ryšys tarp administracinės teisės principų ir nacionalinės teisės aktų, kuriuose yra administracinius teisinius santykius reguliuojančių teisės normų, pasireiškia vėlgi per principų funkciją – būti orientyru, nukreipiančiu pradū. Įstatymas ar jį lydintis norminis teisės aktas turi remtis į principus, būti tarsi iš jų išaugęs. Maža to, esant teisinio reguliavimo spragai, teisės principai tampa materija, kurią teismai panaudoja aiškindami teisę. Jeigu būtų vadovaujamosi teisės samprata „įstatymas yra teisė“, tai teisės principai, kurie neįtvirtinti jokiam įstatyme, principai-idejos, nebūtų reikšmingi, nes jie nebūtų pripažįstami teise. Vadovaujantis teisės

⁷³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-655-05 // <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nwww>; prisijungta: 2006-10-12.

⁷⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. birželio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁰-661-05 // <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nwww>; prisijungta: 2006-10-12.

samprata, kuri netapatina teisės tik su įstatymu, o pripažįsta teisę egzistuojant teisinės idėjos, teisės normos bei teisinių santykių lygmenimis, įgyjama galimybė remtis ir teisės principais, ir teisės doktrina. Kita vertus, kalbant apie teisės principų ir įstatymų (arba teisės doktrinos) tarpusavio ryšį, galima išvelgti tarp jų esant turinio ir formos santykį: teisės principai per įstatymus (teisės doktrina) įgauna išorinį išforminimą. Taip samprotaudami pasiruošėme išvadai: teisės principai susiję ir su įstatymais, ir su teisės doktrina; tarp teisės principų ir įstatymų bei teisės doktrinos egzistuojantys realūs santykiai apibūdintini kaip turinio ir formos santykiai.

Tarp administracinių teisės principų ir tarptautinės teisės aktų bei Europos Sąjungos teisės aktų egzistuoja tam tikras ryšys. Subsidiarumo, proporcingumo, teisėtų lūkesčių, teisinio tikrumo, gero administravimo principų ryšys su Europos Sąjungos teisės aktais akivaizdus, nes minėti principai gali būti kildinami iš Europos Sąjungos teisės sistemos ir laikomi patekusiais į mūsų sistemą dėl eurointegracijos procesų. Kita vertus, šiuos principus ar atskirus jų aspektus Lietuvos administracinė teisė žinojo ir anksčiau. Lietuvos teisė, jos teisiniai reiškiniai, integracijos procesų pastūmėti į Europos Sąjungos teisės sistemos įtaką, įgavo naujų bruožų.

2.1.2. Konstitucija

Lyginant formaliuosius administracinės teisės šaltinius pagal teisinę galią, Konstitucija tarp jų užima aukščiausią hierarchinę poziciją. Konstitucija yra steigiamojo pobūdžio teisės aktas. Ji – „pati vyriausioji valstybės teisė, kuri sudaro teisinį pagrindą (titulą) tiek visai įsteigtajai valstybės valdžiai („pouvoir constitué“), tiek visai kitai valstybės teisei (įstatymui)“⁷⁵, ji pilietinės Tautos vertybių sistemą įtvirtinantis ir ginantis, visai teisės sistemai gaires nubrėžiantis aktas⁷⁶. Konstitucijoje įtvirtinamos esminės teisinio reguliavimo nuostatos, kurios realizuojamos žemesnės galios norminiuose aktuose (visų pirma įstatymuose). Konstitucija sudaro įstatymų, sukuriančių prielaidas visuomeninių santykių detalesniam reglamentavimui, leidybos pagrindą, o tai apibūdina jos teisinę galią įstatymų atžvilgiu.

Būdama aukščiausios teisinės galios pozityviosios teisės aktu, Konstitucija administracinių teisinių santykių betarpiškai nereguliuoja – ji tik formuluoja administracinės teisės pradmenis, apibrėžia svarbiausių administracinės teisės institutų reguliavimo išeities pozicijas, nustato bendrus standartus, kuriais savo veikloje privalo vadovautis administracinės teisės subjektai. Vieni šių standartų skirti įgyvendinti tinkamą valdymą, kiti – susiję su viešojo administravimo subjektų ir asmenų santykiais. Konstitucinės nuostatos administracinei teisei reikšmingos keliais aspektais.

⁷⁵ Romeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. – Vilnius, 1994. P. 25.

⁷⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 11 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 85-3094.

Visų pirma, administracinei teisei aktualūs įvairių valstybės institucijų, per kurias valstybė vykdo savo funkcijas, ir ypačiai – pačios vykdomosios valdžios, įgaliojimų klausimai. Seimo, Respublikos Prezidento, Ministro Pirmininko ir ministrų įgaliojimai sudaro svarbią dalį to konteksto, kuriame vyksta visas administracinis teisinis reguliavimas. Minėti įgaliojimai, įtvirtinti Konstitucijoje, yra svarbūs todėl, kad administracinė teisė nemažą dėmesį skiria tiek Vyriausybei, tiek ministrų, Vyriausybės įstaigų ir kitų įvairių vykdomosios valdžios institucijų veiklos teisėtumui – todėl neišvengiamai reikia turėti ne tik, tarkime, Vyriausybės apibrėžtus įgaliojimus, bet ir Seimo, Respublikos Prezidento ir kt. apibrėžtus įgaliojimus.

Antra, Konstitucija įtvirtina vykdomosios valdžios institucijų sistemos teisinius pagrindus bei aukščiausiųjų vykdomosios valdžios institucijų (Vyriausybės, Respublikos Prezidento) bendruosius įgaliojimus. Analizuojant Konstituciją darytina išvada, kad vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro Vyriausybė ir Respublikos Prezidentas, ministerijos bei Vyriausybės įstaigos, be to Lietuvoje negali nebūti Krašto apsaugos ministerijos. Konstitucijoje nėra atskleista, kokios įstaigos laikomos Vyriausybės įstaigomis, taip pat nenurodyta, koks yra jų teisinis statusas. Iš Konstitucijos 67 straipsnio 5 punkto (Seimas steigia įstatymo numatytas valstybės institucijas bei skiria jų vadovus), 123 straipsnio 1 dalies (aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė), 94 straipsnio 1 dalies (Vyriausybė tvarko krašto reikalus), išplaukia, jog Seimas o pagal įstatymus – ir Vyriausybė, turi įgaliojimus steigti ir tokias Konstitucijoje tiesiogiai nenurodytas valstybės institucijas, kurias steigti poreikis kyla iš būtinumo įgyvendinti valstybės valdymą ar tvarkyti krašto reikalus, užtikrinti įvairių valstybės funkcijų vykdymą.

Trečia, Konstitucijoje įtvirtinti administracijos veiklos teisėtumo ir teisėtumo kontrolės pradmenys. Šiuo požiūriu reikšmingos Konstitucijos nuostatos: valdžios galias riboja Konstitucija (5 str. 2 d.), kiekvienas savo teises gali ginti remdamasis Konstitucija (6 str. 2 d.), negalioja joks įstatymas ar kitas aktas priešingas Konstitucijai (7 str. 1 d.), piliečiams laiduojama teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskusti jų sprendimus (33 str. 2 d.), piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai (73 str. 1 d.), be abejo, taip pat reikšmingi 85, 94, 98, 105, 110 straipsniai, 111 straipsnio 2 dalis, 123 straipsnis, XII skirsnis „Valstybės kontrolė“.

Analizuojant Konstituciją matyti, kad administraciniai teismai, kurių steigimo galimybe numatyta Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalyje, nėra vienintelė struktūra, pasitarnaujanti administracinės veiklos teisėtumui užtikrinti. Šiam tikslui tarnauja ir Seimo kontrolierių, ir Valstybės kontrolės institutai, tuo rūpinasi ir kitos institucijos bei pareigūnai pagal savo kompetenciją (pavyzdžiui, ir prokuroras, kurį Konstitucija įpareigoja ginti asmens, visuomenės ir

valstybės teises bei teisėtus interesus (Konstitucijos 118 str.)). Visi minėti subjektai yra svarbūs užtikrinant administracijos veiksmų atitikimą teisės normoms ir teisingam jų taikymui.

Ketvirta, Konstitucijoje įtvirtinti bendri, fundamentalūs teisės principai (teisėtumo, valdžių padalijimo, žmogaus teisių ir laisvių prigimtinumo principas ir kt.), kaip minėjome 2.1.1. poskyryje, dažniausiai yra ir fundamentalūs administracinės teisės principai. Konstitucija, įtvirtindama asmenų teises ir laisves, nustato ir jas atitinkačias valdžios pareigas. Šalia fundamentaliųjų teisės principų, Konstitucijoje įtvirtintos ir kitos teisinės doktrinos, iš kurių gali išsirutulioti konkrečios taisyklės bei administracinės teisės principai (šakiniai ir institutai).

Taigi Konstitucija įtvirtina valstybės valdžią vykdančias institucijas ir jų kompetenciją, pagrindinius vykdomosios valdžios sudarymo ir veiklos principus, vykdomosios valdžios institucijų sistemos bei teritorinio valstybės sutvarkymo teisinius pagrindus, administracinės veiklos teisėtumo ir teisėtumo kontrolės pradmenis. Konstitucija taip pat įtvirtina teisėkūros pagrindus. Pagrindiniai administracinės teisės institutai ir administracinės teisės doktrina taip pat prasideda bei rutuliojasi iš tų pačių, Konstitucijoje įtvirtintų, pradų.

2.1.3. Europos Sąjungos teisės aktai

Kaip atskirą teisės aktų rūšį reikėtų išskirti Europos Sąjungos teisės aktus. Nors Konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“⁷⁷ pasakyta, kad Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis, tačiau, atsižvelgus į ypatingą šias teisės normas įtvirtinančių teisės aktų prigimtį, Europos Sąjungos teisės aktus verta išskirti ir nagrinėti atskirai.

Konstituciniame akte įtvirtinta, kad, jeigu tai kyla iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, Europos Sąjungos teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus. Taigi ši konstitucinė nuostata, nepaneigdama Konstitucijos viršenybės principo, aiškiai apibrėžia Europos Sąjungos teisės norminių aktų vietą Lietuvos teisės sistemoje.

Skirtingai negu nacionalinė teisės sistema, kurios paskirtis – reglamentuoti visus visuomeninius santykius, kuriems reikalingas teisinis reglamentavimas, Europos Sąjungos teisė reglamentuoja tik tuos santykius, kurie konkrečiai apibrėžti Europos Bendrijų steigiamosiose sutartyse. Plečiantis Europos Bendrijoms ir Europos Sąjungai, o kartu – ir jos teisei, teisinis reglamentavimas ėmė apimti ir kitus, tiek susijusius su ekonominiais aspektais, tiek ir nesusijusius, santykius. Tačiau, kad ir kaip plėtėsi Europos Sąjungos teise reglamentuojamų santykių sritis, nacionalinių valstybės institucijų sudarymo ir funkcionavimo santykių nei

⁷⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucijos papildymo Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 150 straipsnio papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 111-4123.

Europos Bendrijos, nei Europos Sąjunga reglamentuoti tiesiogiai niekada nesikėsino. Šie santykiai visada buvo ir yra valstybių narių kompetencija.

Kitas šio klausimo aspektas yra susijęs su tuo, kad Europos Sąjunga, siekdama savo tikslų ir reglamentuodama visuomeninius santykius tam tikrose srityse, priskirtose jos reguliavimo sričiai, priima teisės aktus, kuriuose gali būti numatyta įvairaus pobūdžio pareigų valstybės valdžios institucijoms. Šie įpareigojimai gali paliesti ir valstybės institucinę sąrangą. Tam, kad būtų tinkamai taikomi ar įgyvendinami Europos Sąjungos teisės aktai, tinkamai administruojamos Europos Sąjungos priemonės, kad būtų siekiama Europos Sąjungos tikslų, valstybei gali tekti kurti naujas institucijas, jau esamoms institucijoms priskirti naujus įgaliojimus, ar imtis kitų Europos Sąjungos teisės aktus įgyvendinančių priemonių. Dėl to įvyksta institucinių pertvarkymų valstybės administravimo sistemoje arba vykdomosios valdžios institucijos administracinį reglamentavimą atlieka vykdydamos Europos Sąjungos iškeltus uždavinius ir įgyvendindamos Europos Sąjungos politiką toje Europos Sąjungos kompetencijoje esančioje valdymo srityje ar tos srities atskirame sektoriuje.

Ypatingai akivaizdi Europos Sąjungos teisės ir jos keliamų reikalavimų įtaka Lietuvos administracinei teisei buvo pastebima rengiantis narystei. Tuomet buvo atlikta nemažai institucinių pakeitimų. Pavyzdžiui, siekiant žuvininkystės sektorių pertvarkyti pagal Europos Sąjungos reikalavimus, buvo reorganizuota jo valdymo struktūra: Vyriausybės 1999 m. gegužės 28 d. nutarimu Dėl žuvininkystės administravimo pertvarkymo⁷⁸ Žemės ūkio ministerijai pavesta reorganizuoti Žemės ūkio ministerijos Žuvininkystės departamentą į Žuvininkystės departamentą prie Žemės ūkio ministerijos, priskirti jam žuvininkystės ūkio politikos formavimo, šios ūkio šakos administravimo ir visas žuvininkystės ūkio integravimo į Europos Sąjungą funkcijas, patikslinti darbuotojų skaičių. Aplinkos ministerijai priskirtos žuvų išteklių apsaugos ir kontrolės funkcijos. Vadovaujantis minėtoju Vyriausybės nutarimu, žemės ūkio ministro 2000 m. rugpjūčio 9 d. įsakymu Nr. 343 Žemės ūkio ministerijos Žuvininkystės departamentas reorganizuotas į Žuvininkystės departamentą prie Žemės ūkio ministerijos bei patvirtinti jo nuostatai⁷⁹; įkurtos institucijos administruojančios bei kontroliuojančios Europos Sąjungos programų įgyvendinimą Lietuvoje.

Svarbiausiais Europos Bendrijos institucijų teisės aktais laikytini reglamentai, direktyvos ir sprendimai. Šie teisės aktai ypatingi: visų pirma, juose įtvirtintos teisės normos yra ypatingos prigimties Europos Sąjungos teisės sistemos teisės normos; antra – Konstituciniu aktu

⁷⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gegužės 28 d. nutarimas Nr. 682 „Dėl žuvininkystės administravimo pertvarkymo“ // Valstybės žinios. 1999, Nr. 48-1551; 2000, Nr. 32-899.

⁷⁹ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2000 m. rugpjūčio 9 d. įsakymas Nr. 243 „Dėl Žuvininkystės departamento reorganizavimo“ // http://www.zum.lt/min/Isakymai/dsp_isakymas.cfm?IsakymasID=471&langparam=LT; prisijungta: 2006-08-31.

„Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ šiuose teisės aktuose įtvirtintos Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji ir Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis.

Reglamentai – visa apimtimi privalomi, visuotinai ir tiesiogiai taikomi visose valstybėse narėse. Jie taikomi visiems subjektams (valstybėms narėms, fiziniams ir juridiniams asmenim) ir galioja valstybėje narėje savaime tokie, kokie yra priimti. Jie pakeičia atitinkamus santykius reglamentavusius nacionalinius teisės aktus arba nustato iš esmės naujas elgesio taisykles. Pavyzdžiui, Tarybos reglamentas Nr. 515/97⁸⁰ nustatė būdus, kuriuos už žemės ūkio ir maitinės teisės aktų įgyvendinimą valstybėse narėse atsakingos administracinės institucijos naudodamos bendradarbiaudamos viena su kita ir su Komisija, siekdamos užtikrinti teisingą maitinės ir žemės ūkio teisės aktų laikymąsi Bendrijos sistemoje.

Neretai reglamentai reikalauja, jog valstybės narės priimtų papildančius, pagalbinius savo teisės aktus, kurių reikia reglamentui įgyvendinti – dažniausiai tai aktai, susiję su tam tikrų administracinių taisyklių parengimu ir institucijos, atsakingos už reglamento nuostatų įgyvendinimą, paskyrimu, o taip pat teisės aktai, kuriais valstybė nustato sankcijas (administracines ar baudžiamąsias) už reglamento pažeidimą. Pavyzdžiui, Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 2092/91 Dėl ekologinės žemės ūkio produktų gamybos ir nuorodų apie tokią gamybą ant žemės ūkio ir maisto produktų⁸¹ įpareigojo valstybes narys sukurti kontrolės sistemą, vykdomą jos paskirtų valstybės kontrolės įstaigų ir / arba jos įgaliotų privačių institucijų, kuri tikrintų ūkio subjektus, gaminančius arba tvarkančius produktus, ant kurių yra arba ant kurių turėtų būti nuorodos apie ekologišką produktų gamybos būdą. Vadovaudamasis šiuo reglamentu, žemės ūkio ministras įsakymais patvirtino Ekologinio žemės ūkio sertifikavimo įstaigų veiklos priežiūros ir kontrolės nuostatus⁸², Ekologinio žemės ūkio informacinės sistemos steigimo ir administravimo nuostatus⁸³, Ekologinio žemės ūkio taisykles⁸⁴ ir kitas taisykles. Taigi, tokiu būdu ministrai, taip pat ir Vyriausybė, kitos vykdomosios valdžios institucijos, vykdydami savo įgaliojimus remiasi ne tik nacionalinės teisės aktais, bet ir Europos Sąjungos teisės normomis.

⁸⁰ Tarybos reglamentas (EB) Nr. 515/97, 1997 m. kovo 13 d., dėl valstybių narių administracinių institucijų tarpusavio pagalbos ir dėl pastarųjų bei Komisijos bendradarbiavimo, siekiant užtikrinti teisingą maitinės ir žemės ūkio teisės aktų taikymą // http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=28336&p_query=&p_tr2=2; prisijungta: 2006-08-31.

⁸¹ Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 2092/91, 1991 m. birželio 24 d., dėl ekologinės žemės ūkio produktų gamybos ir nuorodų apie tokią gamybą ant žemės ūkio ir maisto produktų // http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=42217; prisijungta: 2006-08-31.

⁸² Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. balandžio 29 d. įsakymas Nr. 3D-251 „Dėl žemės ūkio ministro 2002 m. gruodžio 21 d. įsakymo Nr. 510 „Dėl Ekologinio žemės ūkio sertifikavimo įstaigų veiklos priežiūros ir kontrolės“ pakeitimo“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 74-2559.

⁸³ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. balandžio 29 d. įsakymas Nr. 3D-252 „Dėl žemės ūkio ministro 2003 m. kovo 31 d. įsakymo Nr. 3D-133 „Dėl Ekologinio žemės ūkio informacinės sistemos steigimo ir administravimo nuostatų“ pakeitimo“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 74-2560.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2000 m. gruodžio 28 d. įsakymas Nr. 3D-253 „Dėl Ekologinio žemės ūkio taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 1-21; 2004, Nr. 74-2561; 2005, Nr. 112-4108.

Direktyva – Europos Sąjungos ir nacionalinės valdžios bendradarbiavimo, priimant sprendimus, forma, skirta suderinti atskirų valstybių narių nacionalinę teisę. Direktyvos privalomos kiekvienai valstybei narei, kuriai jos skirtos, siekiant direktyvose nustatytų tikslų, bet nacionalinei valdžiai paliekama teisė pasirinkti jų įgyvendinimo formas ir būdus. Nacionalinis teisės aktas, įgyvendinantis direktyvą, turi būti teisiškai privalomas ir suteikti direktyvos nuostatomis visišką ir tinkamą teisinę galią. Nors valstybė, įgyvendindama direktyvos tikslus, turi pasirinkimo laisvę, ši jos laisvė varžoma tam tikrais apribojimais: pasirinktos nacionalinės priemonės turi teisingai atspindėti direktyvos turinį; privaloma laikytis direktyvoje nustatyto jos įgyvendinimo termino; ir – valstybė privalo pasirinkti tinkamiausias inkorporavimo formas ir metodus. Nacionalinio teisės akto rūšies (įstatymas, Vyriausybės nutarimas ar centrinės valdymo institucijos įsakymas) parinkimas priklauso išimtinai nuo valstybės narės, kuri vieną ar kitą formą pasirenka priklausomai nuo joje esančios teisinės sistemos ir konkrečios direktyvos turinio. Neretai direktyvose numatomos detalios taisyklės. Valstybėms narėms telieka galimybė pasirinkti nacionalinės teisės akto formą, nes jo turinį labai konkrečiai apibrėžia direktyva. Direktyvos, kaip ir reglamentai, neretai imperatyviai nurodo valstybėms narėms veikas, kurios turi būti laikomos pažeidimais pagal valstybės narės nacionalinę teisę. Valstybės narės imasi reikiamų priemonių, kad būtų visiškai įgyvendintos visos direktyvos nuostatos, ir nustato baudas, taikytinas tų priemonių nevykdymo atveju. Pavyzdžiui, Seimas, įgyvendindamas Tarybos direktyvą 95/60EB Dėl gazolių ir žibalo žymėjimo mokesčių tikslams⁸⁵, Administracinių teisės pažeidimų kodeksą papildė 171⁽⁵⁾ straipsniu, kuriame numatė administracinę atsakomybę už žymėto kuro, kuriam taikomos akcizų lengvatos, įsigijimą, naudojimą, laikymą, pardavimą ar kitokį jo perdavimą pažeidžiant teisės aktų nustatytą tvarką⁸⁶.

Sprendimai – privalomi visa apimtimi subjektams, kuriems jie skirti, o skirti gali būti tiek valstybėms narėms, tiek kitiems asmenims. Iš esmės jie daugiau administraciniai, o ne norminiai aktai. Jeigu sprendimas skirtas valstybei narei, ji privalo priimti atitinkamus teisės aktus (dažniausiai – administracinio pobūdžio) jam įgyvendinti. Pavyzdžiui, 2006 m. gegužės 11 d. Europos Komisija priėmė sprendimą Nr. 2006/502/EEB reikalaujantį, kad valstybės narės imtųsi priemonių, siekdamos užtikrinti, jog rinkoje būtų platinami tik apsaugą nuo vaikų turintys žiebtuvėliai, ir uždrausti pateikti į rinką suvenyrinius žiebtuvėlius⁸⁷. Sprendimas, priimtas vartotojų sveikatos ir saugos srityje, aiškiai įpareigojo valstybes imtis veiksmų: valstybės narės

⁸⁵ Tarybos direktyva 95/60/EB, 1995 m. lapkričio 27 d. Dėl gazolių ir žibalo žymėjimo mokesčių tikslams // http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=40911; prisijungta: 2006-08 31.

⁸⁶ Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimo kodekso 189, 224, 235(1), 259(1) straipsnių pakeitimo ir papildymo bei kodekso papildymo 99(8), 171(5) straipsniais įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 112-4997.

⁸⁷ Komisijos sprendimas 2006/502/EB, 2006 m. gegužės 11 d., reikalaujantis, kad valstybės narės imtųsi priemonių, siekdamos užtikrinti, jog rinkoje būtų platinami tik apsaugą nuo vaikų turintys žiebtuvėliai ir uždrausti pateikti į rinką suvenyrinius žiebtuvėlius // Europos Sąjungos oficialusis leidinys (OL) 2006 L 198, P. 41-45.

per keturis mėnesius nuo pranešimo apie sprendimą dienos privalėjo imtis sprendimui įvykdyti reikalingų priemonių ir jas paskelbti; užtikrinti, kad praėjus dešimčiai mėnesių nuo pranešimo apie sprendimą dienos rinkoje būtų pardavinėjami tik apsaugą nuo vaikų turintys žiebtuvėliai. Vadovaujantis Ūkio ministerijos nuostatų⁸⁸ 6.2.5. ir 6.2.4. punktais, Ūkio ministerija prisideda prie Vyriausybės politikos ne maisto produktų rinkos priežiūros srityje rengimo ir įgyvendinimo, užtikrina Lietuvos rinkos integracijos į bendrą ES rinką priemonių vykdymą; įteisina pagal savo kompetenciją Lietuvos rinkoje realizuojamų prekių privalomuosius (saugos, nekenksmingumo, ženklinimo ir kitus) reikalavimus, derina juos su ES direktyvomis, tarptautinėmis sutartimis. Europos Komisijos sprendimas vartotojų sveikatos ir saugos srityje, kuris pagal prigimtį yra Europos Bendrijų teisės aktas, bet jame įtvirtintos teisės normos yra ir Lietuvos teisinės sistemos dalis, inspiravo valstybės valdžios institucijas veikti tam tikru būdu – priimti teisės aktus, būtinus sprendimo įgyvendinimui ir konkretaus ūkio srities sektoriaus administraciniam reglamentavimui. Kadangi būtent Ūkio ministerija turi įgaliojimus įteisinti Lietuvos rinkoje realizuojamų prekių privalomuosius reikalavimus, ji ir ėmėsi įgyvendinti Europos Komisijos sprendimą: ūkio ministro įsakymu patvirtinos Žiebtuvėlių platinimo taisyklės⁸⁹, o Valstybinė ne maisto produktų inspekcija prie Ūkio ministerijos paskirta vykdyti žiebtuvėlių rinkos priežiūrą ir žiebtuvėlių saugos reikalavimų, reglamentuotų sprendimu bei taisyklėmis, laikymąsi.

Be to, Europos Sąjungai ėmusis reglamentuoti ir tas socialinio gyvenimo sritis, kurios tiesiogiai su ekonomika nėra susiję, pavyzdžiui, Europos Sąjungai pradėjus vykdyti politiką ir žmogaus teisių bei laisvių apsaugos srityje, valstybėms narėms buvo iškelti reikalavimai garantuoti pagarbą žmogaus orumui, teisę į gyvybę, kankinimo ir nežmoniško ar orumą žeminančio elgesio draudimą, teisę į laisvę ir saugumą, pagarbą privačiam ir šeimos gyvenimui, minties, sąžinės ir tikėjimo laisvę, žodžio ir informacijos laisvę, teisę į mokslą, laisvę užsiimti verslu, teisę į nuosavybę, lygybę prieš įstatymą, pagarbą kultūrai, religijai ir kalbų įvairovei, vyrų ir moterų lygybę, neįgalių asmenų integravimą, teisę į teisinę pagalbą ir bešališką bylos nagrinėjimą, nekaltumo prezumpciją, teisę į gynybą ir kt. Akivaizdu – dauguma šių teisių ir laisvių buvo ir yra įtvirtintos Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, tačiau tyrimas, ar jų turinys atitinka Europos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje išplėtotą žmogaus teisių ir laisvių doktriną, koks šių teisių ir laisvių apsaugos lygis įtvirtintas nacionalinėje teisės sistemoje, ar Lietuvos vykdomosios valdžios institucijos savo veiksmais ar administraciniais aktais nepažeidžia jų, kiek ir kaip administracinis teisinis reguliavimas prisideda prie šių teisių ir laisvių apsaugos, būtų gana platus ir galėtų būti atskiro tyrimo objektu. Todėl ties šiuo klausimu

⁸⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 23 d. nutarimas Nr. 921 „Dėl Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo“// Valstybės žinios. 1998, Nr. 67-1957; 2001, Nr. 61-2186, Nr. 92-3214, Nr. 108-3931; 2002, Nr. 64-2615; 2004, Nr. 175-6489.

⁸⁹ Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2006 m. spalio 19 d. įsakymas Nr. 4-390 „Dėl Žiebtuvėlių platinimo taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2006, Nr. 115-4385.

neapsistosime, tik pažymėsime, jog žmogaus teisių ir laisvių apsaugos principas yra vienas iš fundamentaliųjų konstitucinių principų, kuriuo remiantis formuojama kiekviena teisės šaka. Administracinei teisei, kurios paskirtimi galima laikyti ir asmens apsaugą nuo viešosios administracijos savivalės, šis principas yra ypatingai aktualus, juo vadovaujamosi tiek formuojant valstybės viešojo administravimo institucijas, tiek nustatant jų veiklos metodus ir būdus, santykius su asmenimis.

Europos Sąjungos teisės aktuose įtvirtintos teisės normos administracinės teisės požiūriu svarbios dėl to, kad, nors ir netiesiogiai, bet įneša pokyčių į vykdomosios valdžios institucijų kompetencijas: atskirų sričių valdymo politiką, kuri yra vienoda visoje Europos Sąjungoje, formuoja Europos Bendrijų institucijos, todėl tam tikrose valstybės valdymo srityse arba tų sričių atskiruose sektoriuose nacionalinės valdžios institucijų įtaka tų sektorių valdyme stipriai apribojama. Nacionalinės valdžios institucijoms paliekama tik administracinio reglamentavimo teisė griežtai nustatytų tikslų ir metodų ribose, taip pat teisė spręsti, kokia konkreti institucija bus atsakinga už Bendrijos teisės priemonių įgyvendinimą. Esant tokioms aplinkybėms, Europos Sąjungos teisės normos laikytinos administracinės teisės šaltiniais materialia prasme. Nors Europos Sąjungos teisės aktai neretai nustato ir tiesiogiai taikomų reikalavimų (sienos apsaugos, ūkinės veiklos, pieglobsčio, pacientų teisių apsaugos standartai ir kt.), tačiau šiais atvejais laikytina, kad tam tikrus klausimus reguliuoja jau ne administracinės teisės normos, o normos Europos Sąjungos teisės, kuri yra atskira, šalia Lietuvos teisės sistemos esanti teisės sistema. Dėl to Europos Sąjungos teisės aktai nelaikytini administracinės teisės šaltiniais formalia prasme.

2.1.4. Tarptautinės teisės aktai

Atsižvelgiant į globalizacinius procesus ir valstybės tarptautinius įsipareigojimus savo piliečių atžvilgiu, verta kelti klausimą, ar egzistuoja tarptautinės teisės aktų, kurie įtvirtina administracinius teisinius santykius reguliuojančias ar šiems santykiams įtaką darančias teisės normas. Kaip žinome, ratifikuotos Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys turi įstatymo galią ir yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. Be to, Tarptautinių sutarčių įstatymo⁹⁰ 11 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta, kad įsigaliojusias Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis Lietuvos Respublikoje privalu vykdyti ir, jeigu įsigaliojusi ratifikuota Lietuvos Respublikos tarptautinė sutartis nustato kitokias normas negu Lietuvos Respublikos įstatymai, kiti teisės aktai, galiojantys šios sutarties sudarymo metu arba įsigalioję po šios sutarties įsigaliojimo, taikomos Lietuvos Respublikos tarptautinės sutarties nuostatos. Taigi ratifikuotos tarptautinės sutartys, nors teisiniu statusu prilygsta įstatymams, tačiau įstatymų

⁹⁰ Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1948.

atžvilgiu turi pirmenybę. Šios aplinkybės ir lėmė klausimų nagrinėjimo seką magistro baigiamajame darbe.

Administracinės teisės požiūriu reikšmingas tarptautines sutartis galima suskirstyti į: žmogaus teisių apsaugos standartus įtvirtinančias sutartis ir sutartis (susitarimus), įtvirtinančias bendradarbiavimo taisykles tarp atitinkamų vykdomosios valdžios institucijų (dažniausiai tai yra ministerijų ir Vyriausybės įstaigų susitarimai dėl bendradarbiavimo su atitinkamomis užsienio valstybių įstaigomis, t.y. tarptautiniai tarpžinybiniai susitarimai). Dėl pastarųjų tarpžinybinių sutarčių (susitarimų) Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad „Tokie susitarimai nesukuria Lietuvos Respublikai tarptautinių įsipareigojimų ir todėl nėra tarptautinės sutartys Vienos konvencijos 2 straipsnio 1a punkto prasme: „... „sutartis“ reiškia tarptautinį susitarimą, sudarytą tarp valstybių rašytine forma ir reguliuojamą tarptautinės teisės...“. Teiginys „sudarytą tarp valstybių“ reiškia, kad tarptautinę sutartį gali sudaryti tik asmenys, turintys nuolatinius arba *ad hoc* įgaliojimus atstovauti valstybei. Vienos konvencijos 8 straipsnyje šiuo klausimu nustatyta: „Aktas dėl sutarties sudarymo, atliktas asmens, kuris negali būti... laikomas įgaliotu atstovauti valstybei šiuo tikslu, neturi teisinių pasekmių, jeigu vėliau tokio akto ši valstybė nepatvirtina.“ Tuo tarpu minėtiems susitarimams nereikia specialių įgaliojimų, taigi jie neturi teisės šaltinio galios nei tarptautinės teisės, nei Lietuvos Respublikos teisės požiūriu⁹¹, taigi, ir administracinės teisės požiūriu jie neturi teisės šaltinio galios.

Tarptautinės sutartys, kaip teisės šaltiniai, yra dvejopos: vienos jų sukuria pareigas valstybei ir nėra taikomos tiesiogiai, kitos – taikomos tiesiogiai. Tarptautinės sutartys, kaip administracinės teisės šaltiniai, dažniausiai yra pirmojo tipo sutartys – jos sukuria pareigas valstybei siekti tam tikrų tarptautiniu mastu pripažintų standartų ir nėra taikomos tiesiogiai. Iš tikrųjų, tarptautinė bendrija negali sukurti teisės normų, bendrų visoms tarptautinę sutartį pasirašiusioms valstybėms, kurios būtų pivalomos ir tinkamos visų valstybių vidaus administraciniuose teisiniuose santykiuose. Be to, šie santykiai neįeina į tarptautinės teisės normomis reguliuojamų santykių sritį. Tarptautinėse sutartyse dažniausiai būna įtvirtintos tam tikros principinės nuostatos, tikslai, kurių valstybės turi siekti apsisprendamos dėl nacionalinių teisinio reguliavimo priemonių. Tačiau, pavyzdžiui, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija⁹² su papildomais protokolais yra administraciniams teisiniams santykiams tiesiogiai taikomas tarptautinės teisės aktas. Tai nesunku paaiškinti prisiminus Konstitucijos 5 straipsnio nuostatą „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ ir iš to išplaukiančią administracinės teisės paskirtį – reglamentuoti administracijos sąrangą ir funkcionavimą bei

⁹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių“ 7 straipsnio ketvirtosios dalies ir 12 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1995, Nr. 86-1949.

⁹² Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija // Valstybės žinios. 1995, Nr. 40-987.

pateikti mechanizmą administracijai veikti bendrųjų interesų labui, veikti tokiu būdu, kad nebūtų pažeidžiamos asmenų teisės, kad asmenys galėtų tinkamai ir geriausiai realizuoti savo teises bei vykdyti pareigas. Jeigu administracinė teisė yra priemonė asmeniui apsaugoti nuo administracijos savivalės, o Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija įtvirtina minimalius žmogaus teisių ir laisvių apsaugos standartus, tai akivaizdu, kad minima konvencija suponuoja valstybės, jos visų viešojo administravimo institucijų ir pareigūnų pareigą ne tik administracinės, bet ir konstitucinės, baudžiamojo proceso, darbo ir kitų teisės šakų reguliavimo ribose užtikrinti bent jau konvencijoje apibrėžto žmogaus teisių ir laisvių minimumo apsaugą. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijai ypatinga reikšmė tenka ir dėl jos įtakos taikant administracinę atsakomybę bei dėl nustatyto veiksmingo pažeistų žmogaus teisių gynimo mechanizmo – kiekvienas asmuo, kuris mano, jog jo teisės, kurias garantuoja ši konvencija, yra pažeistos, gali konvencijos nustatyta tvarka kreiptis į Europos Žmogaus Teisių Teismą. Kad Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija yra reikšmingas administracinės teisės šaltinis, seka ir iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos. Šis teismas ne kartą rėmėsi minėta konvencija. Pavyzdžiui:

- Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, kad Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 8 straipsnio garantijos, užtikrinančios asmens teisę į privataus gyvenimo gerbimą, yra taikomos ir valstybės tarnautojų atžvilgiu⁹³;

- „Nagrinėjant administracinių teisės pažeidimų bylas, kuriose gali būti skiriama administracinė nuobauda, savo griežtumu prilygstanti kriminalinei bausmei, administracinė atsakomybėn traukiamam asmeniui turi būti suteikiamos iš esmės tokios pačios teisės kaip ir kaltinamajam baudžiamojoje byloje. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 3 dalis garantuoja teisę kaltinamajam apklausti kaltinančius parodymus duodančius liudytojus. Bylose dėl ATPK 41³ straipsnyje numatyto pažeidimo padarymo gali būti skiriamos didelės piniginės baudos, todėl jas nagrinėjant turi būti tinkamai užtikrintos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje numatytos atsakomybėn traukiamo asmens teisės“⁹⁴ ir pan.

Kiti svarbūs žmogaus teises saugantys tarptautiniai dokumentai yra Vaiko teisių konvencija⁹⁵ (ratifikuota 1995 m. liepos 3 d.), Visuotinė žmogaus teisių deklaracija⁹⁶ (Lietuva prie šios deklaracijos prisijungė 1991 m. kovo 12 d.), Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių

⁹³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. lapkričio 9 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A³-750-2004 // Administracinių teismų praktika Nr. 6. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 178.

⁹⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. vasario 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. 259-03 // Administracinių teismų praktika Nr. 4. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P. 64.

⁹⁵ Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencija // Valstybės žinios. 1995, Nr. 60-1501.

⁹⁶ Visuotinė žmogaus teisių deklaracija // Valstybės žinios. 2006, Nr. 68-2497.

paktas⁹⁷ ir kt. Visi šie dokumentai nustato pozityvius ir negatyvius įpareigojimus valstybėms – pareigą gerbti žmogaus teises bei laisves ir jų apsaugai imtis aktyvių veiksmų arba pareigą nesikišti į žmonių teises be rimtos priežasties. Dėmesys atkreiptinas į tai, kad Visuotinė žmogaus teisių deklaracija nėra tarptautinė sutartis tikraja prasme. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija tėra JTO Generalinės Asamblėjos rezoliucija ir joje įtvirtintos nuostatos yra tik rekomendacinio pobūdžio. Dėl tarptautinės teisinės praktikos ši deklaracija įgijo išskirtinę svarbą, todėl kiekviena demokratinė valstybė stengiasi laikytis jos nuostatų. Lietuva laikytis Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos principų įsipareigojo Aukščiausios Tarybos nutarimu⁹⁸ 1991 m. kovo 12 d. Tuo pačiu nutarimu buvo prisijungta ir prie Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto, kurio 25 straipsnis, be kita ko, sako, kad kiekvienas pilietis be jokios diskriminacijos ir be nepagrįstų apribojimų turi teisę ir galimybę bendromis lygybės sąlygomis stoti į savo šalies valstybės tarnybą, dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus tiek tiesiogiai, tiek per laisvai išrinktus atstovus.

Tarptautinėje teisėje yra ir daugiau dokumentų, kurie, nors ir neturi privalomos galios, bet juose įtvirtintas nuostatas valstybės stengiasi vykdyti kaip nurodymus – naudoja juose įtvirtintas sąvokas, laikosi tokiuose tarptautiniuose dokumentuose įtvirtintų principų, siekia juose nurodytų tikslų, nacionalinį teisinį reguliavimą derina su tų dokumentų nuostatomis. Klausimai kaip ir kiek yra suderinti, pavyzdžiui, Policijos veiklos įstatymas⁹⁹, Ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymas¹⁰⁰ su JTO parengtu Teisėtvarkos pareigūnų elgesio kodeksu, Europos Tarybos Deklaracija dėl policijos, Europos policininkų chartija bei Europos policijos etikos kodeksu yra probleminiai klausimai, atsakymą į kuriuos duotų atskiras ir išsamus tyrimas. Taip pat būtų galima kelti klausimus, ar jau mūsų anksčiau minėti Viešojo administravimo įstatymas, Administracinių teisės pažeidimų kodeksas, Mokesčių administravimo įstatymas, Administracinių bylų teisenos įstatymas bei kt. atitinka ir kiek atitinka Europos Tarybos rezoliucijas Dėl asmenybės gynybos administracinės valdžios aktų atžvilgiu¹⁰¹, Dėl teisinės pagalbos civilinėse, komercinėse ir administracinėse bylose¹⁰², rekomendacijas Dėl administracinės valdžios diskrecinių įgalinimų naudojimo¹⁰³, Dėl viešosios atsakomybės¹⁰⁴, Dėl

⁹⁷ Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 77-3288.

⁹⁸ Lietuvos Respublikos Aukščiausios Tarybos 1991 m. kovo 12 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos prisijungimo prie Tarptautinės žmogaus teisių chartijos dokumentų“ // Valstybės žinios. 1991, Nr. 9-244.

⁹⁹ Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 90-2777.

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 13-467.

¹⁰¹ Europos Tarybos 1977 m. rugsėjo 28 d. rezoliucija (77)31 Dėl asmenybės gynybos administracinės valdžios aktų atžvilgiu // [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Resolution\(77\)31.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Resolution(77)31.asp#TopOfPage); prisijungta 2006-09-11.

¹⁰² Europos Tarybos 1976 m. vasario 18 d. rezoliucija (76)5 Dėl teisinės pagalbos civilinėse, komercinėse ir administracinėse bylose // [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Resolution\(76\)5.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Resolution(76)5.asp#TopOfPage); prisijungta 2006-09-11.

¹⁰³ Europos Tarybos 1980 m. kovo 11 d. rekomendacija Nr. R (80)2 Dėl administracinės valdžios diskrecinių įgalinimų naudojimo // [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(80\)2.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(80)2.asp#TopOfPage); prisijungta 2006-09-11.

administracinių procedūrų, galinčių paveikti didelį žmonių skaičių¹⁰⁵, Dėl administracinių sankcijų¹⁰⁶ ir kt.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos analizė leidžia daryti išvadą, kad šis teismas, spręsdamas administracines bylas, yra rėmęsis Europos Tarybos rekomendacijomis:

- administracinėje byloje Nr. A⁵-665-2004 teismas nurodė, kad „Rekomendacijoje Nr. R (84) 15 „Dėl viešosios atsakomybės“ <...> pripažinta, kad viešosios institucijos patenka į atskirą atsakomybės sistemą <...> Rekomendacijoje numatyti bendrieji principai atspindi tiek demokratinių Europos valstybių patirtį, tiek Europos Tarybos darbo administracinės teisės srityje rezultatus. Tai yra svarbus teisės normų, reglamentuojančių valstybės ir savivaldybės atsakomybės principus, aiškinimo šaltinis“¹⁰⁷; toliau, analizuodamas, ar viešoji institucija ar jos darbuotojai veikė taip, kaip pagal įstatymus privalėjo veikti, rėmėsi rekomendacijoje Dėl viešosios atsakomybės įtvirtiniais principais¹⁰⁸;

- administracinėje byloje Nr. A¹⁵-1056-2004 teismas, spręsdamas dėl ekonominių sankcijų teisinės prigimties, konstatavo, kad „skiriant nuobaudas už administracinius teisės pažeidimus turi būti laikomasi Europos Tarybos ministrų komiteto priimtoje Rekomendacijoje Nr. R (91) 1 „Dėl administracinių nuobaudų“ įtvirtintų principų“¹⁰⁹:

- administracinėje byloje Nr. A¹⁵-626-2005 teismas, spręsdamas dėl Draudimo priežiūros komisijos įgalinimų apimties, konstatavo, kad „Draudimo priežiūros komisijos sprendimo viešas paskelbimas interneto tinklalapyje turi būti prilyginamas Draudimo įstatyme įtvirtintoms poveikio priemonėms. Europos Tarybos ministrų komiteto Rekomendacijos Nr. R (91) 1 „Dėl administracinių nuobaudų“ 1 principas skelbia, kad administracinės sankcijos ir jų taikymo sąlygos turi būti nustatytos įstatymų. <...> įstatymai nenumato Priežiūros komisijai teisės, individualiu teisės taikymo aktu pareiškėjo atžvilgiu sukurti ir taikyti dar vieną *quasi* poveikio priemonę – sprendimo paskelbimą viešai“¹¹⁰.

¹⁰⁴ Europos Tarybos 1984 m. rugsėjo 18 d. rekomendacija Nr. R (84)15 Dėl viešosios atsakomybės // [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(84\)15.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(84)15.asp#TopOfPage); prisijungta 2006-09-11.

¹⁰⁵ Europos Tarybos 1987 m. rugsėjo 17 d. rekomendacija Nr. R (87)16 Dėl administracinių procedūrų, galinčių paveikti didelį žmonių skaičių // [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(87\)16.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(87)16.asp#TopOfPage); prisijungta 2006-09-11.

¹⁰⁶ Europos Tarybos 1991 m. vasario 13 d. rekomendacija Nr. R (91)1 Dėl administracinių sankcijų // [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(91\)1.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(91)1.asp#TopOfPage); prisijungta 2006-09-11.

¹⁰⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-665-2005 // Administracinių teismų praktika Nr. 8. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2006. P. 352.

¹⁰⁸ Ten pat. P. 354, 358.

¹⁰⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gruodžio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁵-1056-2004 // Administracinių teismų praktika Nr. 6. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 210.

¹¹⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugsėjo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁵-626-2005 // Administracinių teismų praktika Nr. 8. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2006. P. 381-382.

Tokia teismo pozicija vertintina kaip administracinės teisės šaltinio statuso suteikimas ir privalomos galios neturinčiame dokumente įtvirtintiems administracinių sankcijų esmės ir skyrimo principams.

Apibendrinant darytina išvada, kad dauguma tarptautinės teisės aktų, kuriuose yra administracinei teisei reikšmingų nuostatų, viso labo tik nubrėžia gaires administravimo subjektų veiklai, nurodo, kaip jie turėtų panaudoti jiems suteiktus įgaliojimus, kad būtų optimaliai suderinti privatūs ir vieši interesai. Dėl to dauguma šių teisės aktų gali būti laikomi administracinės teisės šaltiniais tik materialia prasme. Tačiau, kaip matėme, kai kurie iš jų yra taikomi ir tiesiogiai, turi efektyvų juose įtvirtintų nuostatų gynimo mechanizmą, jais remiasi ir administracinė justicija (pavyzdžiui, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, Europos Tarybos rekomendacija Dėl administracinių sankcijų), dėl to jie prilygintini administracinės teisės šaltiniams ir formalia prasme.

2.1.5. Įstatymai

Konstitucija įtvirtino pagrindines teisinio reguliavimo nuostatas ir sudarė pagrindą įstatymų leidybai. „Įstatymas yra Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir Seimo statuto nustatyta tvarka išleistas pirminis teisinis aktas, išreiškiantis įstatymo leidėjo valią ir turintis aukščiausiąją teisinę galią. <...> įstatymas gali būti pakeistas arba jo galiojimas gali būti panaikintas ne kitaip, kaip išleidus kitą įstatymą arba Konstituciniam Teismui pripažinus jį prieštaraujančiu Konstitucijai“¹¹¹.

Kaip žinome, administracinė teisė neturi susisteminto savo teisės normų rinkinio, o įstatymų, kuriuose yra teisės normų, reguliuojančių visuomeninius santykius, sudarančius administracinės teisės dalyką, yra labai daug. Jų analizė leidžia teigti, kad daugelis administracinės teisės šaltiniais laikytinų įstatymų yra ir kurios nors kitos teisės šakos šaltiniu. Šią administracinės teisės šaltinių ypatybę lemia administracinės teisės normomis reguliuojamų socialinių santykių pobūdis – administracinė teisė reguliuoja ne tik vykdomosios valdžios institucijų formavimą, bet ir jų vykdomąją tvarkomąją veiklą valstybinio valdymo procese įvairiose viešojo valdymo sferose: ekonomikos, finansų, socialinėje, mokslo, švietimo, aplinkos apsaugos, teisėsaugos, krašto apsaugos ir kt. Nesunku pastebėti, kad, pavyzdžiui:

- Vyriausybės įstatyme¹¹², Valstybės kontrolės įstatyme¹¹³ administracinės teisės normos persipina su konstitucinės teisės normomis;

¹¹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo „Dėl žemės reformos pagrindinių krypčių“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1994, Nr. 7-116.

¹¹² Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 41(1)-1131.

¹¹³ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 112-4070.

- Mokesčių administravimo įstatymas¹¹⁴ yra ir administracinės teisės, ir mokesčių teisės šaltinis;

- Administracinių teisės pažeidimų kodeksas¹¹⁵, Administracinių bylų teisenos įstatymas¹¹⁶, Administracinių ginčų komisijų įstatymas¹¹⁷ yra tiek administracinės teisės, tiek ir administracinio proceso teisės šaltiniai;

- Draudimo įstatyme¹¹⁸, kuris iš esmės – draudimo teisės šaltinis, yra ir administracinės teisės normų, nes jis apibrėžia draudimo įmonių veiklos priežiūrą vykdančios Lietuvos Respublikos draudimo priežiūros komisijos statusą, sudėtį, sudarymo tvarką, veiklos formas, kompetenciją; Draudimo priežiūros komisijai suteikia įgaliojimus skirti administracines nuobaudas ir baudas; taip pat nustato Draudimo priežiūros komisijos funkcijoms atlikti sudaromas Draudimo priežiūros komisijos administracijos funkcijas.

Kompleksiškumas yra administracinės teisės šaltiniams (įstatymams) būdingas bruožas.

Vienu iš svarbiausių administracinės teisės šaltinių tarp įstatymų laikytinas Vyriausybės įstatymas. Jis, kartu su jau aptarta Konstitucija, apibrėžia teisinius pagrindus aukščiausiosios valstybės valdžios vykdomosios institucijos (Vyriausybės), kuri įgyvendina vykdomąją valdžią šalyje, vadovauja vykdomosios valdžios institucijų sistemai ir koordinuoja šios sistemos veiklą. Vyriausybės įstatymas praplečia Konstitucijos pradėtą formuoti vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Vadovaujantis aptariamu įstatymu, šiai sistemai priskirtinos ir įstaigos prie ministerijų (22 str. 8 p., 26 str. 3 d. 7, 10, 11 p., 30 str.), aukštesniųjų administracinių vienetų valdymo institucijos (22 str. 11 p., 35 str.), Vyriausybės komitetai ir komisijos (22 str. 15 p., 27 str.). Vyriausybės įstatymas numato Konstitucijoje įtvirtintų Vyriausybės įstaigų steigimo pagrindus, jų bei ministerijų veiklos koordinavimo būdą, priimamų teisės aktų teisėtumo priežiūrą (33, 34 str.); Vyriausybės veiklos organizavimą (36-43 str.); apibrėžia Vyriausybės ir Ministro Pirmininko funkcijas padedančios vykdyti įstaigos (Vyriausybės kanceliarijos) statusą, jai vadovaujančio Vyriausybės kanclerio funkcijas (44⁽¹⁾ str.). Kalbant apie Vyriausybės įstatymą, atkreiptinas dėmesys į tai, kad praktikoje ne visada laikomasi jame numatytų vykdomosios valdžios institucijų sistemos formavimo pagrindų. Vyriausybės įstatymo 30 straipsnio 1 dalyje nurodyta, jog prie ministerijos gali būti Vyriausybės steigiami departamentai, kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančios tarnybos ir inspekcijos. Praktikoje be departamentų, tarnybų ir inspekcijų prie ministerijų Vyriausybė, vadovaudamasi kitais įstatymais, steigia agentūras ir

¹¹⁴ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 63-2243.

¹¹⁵ Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodeksas // http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.show-doc_1?p_id=279569&p_query=&p_tr2=; (2006-06-15 redakcija) prisijungta: 2006-08-17.

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr.85-2566.

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-310.

¹¹⁸ Lietuvos Respublikos draudimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 94-4246.

biurus – Nacionalinis akreditacijos biuras prie Aplinkos ministerijos įsteigtas pagal Atitikties įvertinimo įstatymą¹¹⁹.

Vyriausybės įstatymas, kaip ir Konstitucija, numato bendruosius Vyriausybės įgaliojimus, t.y. tokius įgaliojimus, kuriuos Vyriausybė įgyvendina visose viešojo (valdymo) administravimo srityse (pavyzdžiui, įstatymų vykdymas; ministerijų, kitų vykdomosios valdžios institucijų veiklos koordinavimas bei kontrolė; įstatymų projektų rengimas). Specialieji Vyriausybės įgaliojimai yra susiję su konkrečiomis valdymo sritimis ir įtvirtinti atskiruose įstatymuose. Tokio pobūdžio įstatymų yra be galo daug, jie susiję su atskiromis konkrečiomis viešojo (valdymo) administravimo sritimis. Paminėsime tik kelis iš jų, pavyzdžiui:

- Aukštojo mokslo įstatymas¹²⁰, Mokslo ir studijų įstatymas¹²¹ apibrėžia Vyriausybės specialiuosius įgaliojimus mokslo ir švietimo sferoje: nustatyti užsienio valstybių piliečių bei asmenų be pilietybės aukštojo mokslo studijų tvarką; kvalifikacijos ir mokslo laipsnio suteikimą patvirtinančių dokumentų formą, jų gamybos, apskaitos, registracijos ir išdavimo tvarką; nustatyti reikalavimus steigiamoms mokslinių tyrimų įstaigoms, šių įstaigų veiklos kvalifikacinius reikalavimus ir jų veiklos priežiūros tvarką; Lietuvos mokslų akademijos nariams mokamų mėnesinių išmokų dydį ir mokėjimo tvarką; habilitacijos tvarką; mokslo laipsnį ir pedagoginį vardą patvirtinančių dokumentų formą, jų gamybos, apskaitos, registravimo ir išdavimo tvarką; nustatyti kvalifikacinius mokslininkų stažuotojų pareigybių reikalavimus, skyrimo į šias pareigas tvarką bei mokslininkų stažuočių finansavimo tvarką ir kt.;

- Aplinkos apsaugos įstatymas¹²², Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas¹²³, Atliekų tvarkymo įstatymas¹²⁴ apibrėžia specialiuosius Vyriausybės įgaliojimus aplinkosaugos sferoje: nustatyti planų ir programų strateginio pasekmių aplinkai vertinimo tvarką; valstybinės gamtos išteklių apskaitos, kadastrų tvarkymo ir atskaitomybės tvarką; nustatyti apmokestinamų teršalų sąrašą ir teršalų grupes; nustatyti atliekų vežimo tranzitu, išvežimo iš Lietuvos Respublikos ir įvežimo į Lietuvos Respubliką reikalavimus; įmonių, kurios tvarko pavojingas atliekas, licencijavimo tvarką, tokių įmonių darbuotojams taikomus kvalifikacinius reikalavimus bei jų atestavimo tvarką ir kt.

Aptariamai įstatymų grupei priskiriami įstatymai paprastai apibrėžia ne tik Vyriausybės specialiuosius įgaliojimus, bet dažnai konkretina ir vykdomosios valdžios institucijų sistemą, ministerijų bei kitų viešojo administravimo institucijų įgaliojimus. Pavyzdžiui, Atliekų tvarkymo įstatymas nustato:

¹¹⁹ Lietuvos Respublikos atitikties įvertinimo įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 92-2542.

¹²⁰ Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 27-715.

¹²¹ Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 68-2758.

¹²² Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas // Valstybės žinios. 1992, Nr. 5-75.

¹²³ Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 13-474.

¹²⁴ Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 72-3016.

- Aplinkos ministerija reglamentuoja ir administruoja visų atliekų tvarkymą, kontroliuoja nustatytų reikalavimų ir užduočių įgyvendinimą; koordinuoja kitų valstybės institucijų, apskričių viršininkų ir savivaldybių veiklą atliekų tvarkymo srityje, ieško papildomų finansavimo šaltinių valstybės institucijų bei savivaldybių parengtiems atliekų tvarkymo projektams finansuoti;

- Sveikatos apsaugos ministerija atlieka pavojingų atliekų ir jų tvarkymo veiklos poveikio žmogaus ir visuomenės sveikatai ekspertizę, reglamentuoja medicininių atliekų tvarkymą sveikatos priežiūros įstaigose; koordinuoja sveikatos priežiūros įstaigų veiksmus diegiant medicininių atliekų tvarkymo pajėgumus;

- Ūkio ministerijos, Žemės ūkio ministerijos specialiuosius įgaliojimus atliekų tvarkymo srityje;

- apskričių viršininkai organizuoja regioninių atliekų tvarkymo planų rengimą, koordinuoja savivaldybių veiksmus įgyvendinant bendras regionines programas;

- Savivaldybių institucijos organizuoja komunalinių atliekų tvarkymo sistemas, būtinas jų teritorijose susidarančioms komunalinėms atliekoms tvarkyti, organizuoja atliekų, kurių turėtojo nustatyti neįmanoma arba kuris nebeegzistuoja, tvarkymą.

Aptariamai įstatymų grupei priskiriami ir įstatymai dėl ministerijų, įstaigų prie Vyriausybės ir pan. įsteigimo, panaikinimo ar reorganizavimo (pavyzdžiui, Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos panaikinimo ir Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo įstatymas¹²⁵; Statistikos įstatymas¹²⁶ – juo vadovaujantis įsteigtas Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės); taip pat įstatymai, kuriais vadovaujantis Vyriausybė steigia komisijas, vykdančias kontrolės, priežiūros ar jurisdikcines funkcijas ir turinčias teisę priimti kitoms valstybės institucijoms privalomus sprendimus (pavyzdžiui, Administracinių ginčų komisijų įstatymą¹²⁷ – pagal jį įsteigta Vyriausioji administracinių ginčų komisija).

Svarbus administracinės teisės šaltinis – Viešojo administravimo įstatymas¹²⁸. Jo tikslas – sudaryti būtinas teises prielaidas įgyvendinti Konstitucijos nuostatą, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms; skatinti viešojo administravimo institucijų administracinius gebėjimus, didinti jų veiklos efektyvumą. Kadangi Viešojo administravimo įstatymas apibrėžia viešojo administravimo subjektus, jų veiklos principus, nustato administracinio reglamentavimo, viešųjų paslaugų teikimo administravimo bei institucijų vidaus administravimo pagrindus, taip pat administracines procedūras ir prievoles nagrinėjant bei sprendžiant asmenų prašymus ir

¹²⁵ Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos panaikinimo ir Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 89-2754.

¹²⁶ Lietuvos Respublikos statistikos įstatymas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 54-1048; 1995, Nr. 55-1355; 1997, Nr. 65-1542; 1999, Nr. 114-3299.

¹²⁷ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-310.

¹²⁸ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

skundus, garantuoja piliečių ir kitų asmenų teisę į teisingą ir nešališką jų prašymų nagrinėjimą viešojo administravimo institucijose bei pagrįstą prašymų sprendimą, taip pat teisę apskusti šį sprendimą ir gauti kompensaciją už padarytus nuostolius dėl neteisėtos administracinės veiklos, tai šis įstatymas sietinas su praktiniu vykdomosios valdžios įgyvendinimu. 2006 m. birželio 27 d. Seimas galiojantį Viešojo administravimo įstatymą išdėstė nauja redakcija¹²⁹. Naujos redakcijos Viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnis nustato reikalavimus viešojo administravimo subjektų vidaus administravimui – reglamentuoja viešojo administravimo subjekto administracijos struktūros formavimo pagrindus, padalinių sandarą – t.y. suvienodina viešojo administravimo subjektų administracijų struktūras.

Viešojo administravimo įstatymui savo paskirtimi artimas Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas¹³⁰. Jis nustato pagrindinius vidaus kontrolės (įskaitant finansų kontrolę) ir vidaus audito funkcionavimo viešajame juridiniame asmenyje, kuris valdo, naudoja valstybės ir savivaldybės turtą ir juo disponuoja, teisinius pagrindus, tikslus bei viešojo juridinio asmens vadovo kompetenciją siekiant, kad veiktų šio įstatymo reglamentuojama vidaus kontrolė.

Galima išskirti ir sąlyginai atskiras grupes administracinės teisės šaltinių – įstatymų, kuriuose esančios teisės normos reglamentuoja atskirus administracinės teisės institutus ar pošakius, pavyzdžiui:

- valstybės tarnybą – Valstybės tarnybos įstatymas¹³¹, Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas¹³², Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas¹³³, įvairūs statutai (Specialiųjų tyrimų tarnybos, Vidaus tarnybos ir kt.);

- administracinę atsakomybę – Administracinių teisės pažeidimų kodeksas¹³⁴, Mokesčių administravimo įstatymas¹³⁵, Telekomunikacijų įstatymas¹³⁶, Tabako kontrolės įstatymas¹³⁷ ir kt.;

- valdymą aukštesniuose administraciniuose vienetuose – Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas¹³⁸, Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų

¹²⁹ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr.77-2975.

¹³⁰ Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 123-5540.

¹³¹ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 45-1708.

¹³² Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 45-1709.

¹³³ Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 18-431.

¹³⁴ Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodeksas // http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.show-doc_l?p_id=279569&p_query=&p_tr2=; (2006-06-15 redakcija) prisijungta: 2006-08-17.

¹³⁵ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 63-2243.

¹³⁶ Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 75-3215.

¹³⁷ Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 117-5317.

¹³⁸ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr.60-1183.

įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas¹³⁹, Apskritis valdymo įstatymas¹⁴⁰.

Taigi įstatymai, kuriuose yra administracinės teisės normų, dažnai yra kompleksinio pobūdžio – jie yra kitos teisės šakos šaltiniais, bet kartu yra ir administracinės teisės šaltiniai: įtvirtina tuo įstatymu reguliuojamos veiklos priežiūros, kontrolės ar ginčų sprendimo institucijų steigimo teisinius pagrindus; nustato specialiuosius įgaliojimus Vyriausybei, ministerijoms, kitoms vykdomosios valdžios ar viešojo administravimo institucijoms; įpareigoja vykdomosios valdžios institucijas priimti įstatymo įgyvendinimui reikiamus lydinčiuosius teisės aktus.

2.1.6. Poįstatyminiai teisės aktai

Minėjome, kad įstatymas yra Konstitucijos ir Seimo statuto nustatyta tvarka išleistas pirminis teisinis aktas, turintis aukščiausiąją teisinę galią. Visi kiti teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais ir negali jiems prieštarauti. Jie vadinami poįstatyminiais teisės aktais. Anot Konstitucinio Teismo, „Poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo nustatytais pagrindais ir tvarka kompetentingo 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 galiojimo“¹⁴¹. Poįstatyminiai aktai konkretina įstatymus, nustato jų taikymo tvarką ir taisykles. Šių teisės aktų paskirtis – papildyti įstatymų normas ir detalai reglamentuoti įvairius visuomeninius santykius. Juos leidžia tiek centriniai valstybinio administravimo subjektai, tiek teritoriniai valstybinio administravimo subjektai, tiek savivaldybių administravimo subjektai bei kiti viešojo administravimo subjektai. Poįstatyminiai teisės aktai sudaro pagrindinę ir didžiausią Lietuvos administracinės teisės šaltinių dalį – tai ne vien Lietuvos, bet ir kitų valstybių administracinės teisės požymis.

Poįstatyminiai teisės aktai, priešingai negu įstatymai, neturi vieningos visiems šios rūšies aktams būdingos jų rengimo ir priėmimo procedūros. Jų priėmimo tvarką be Konstitucijos nustato atskiri įstatymai, kurie reglamentuoja atitinkamų valstybės institucijų (poįstatyminį teisės aktą priimančio subjekto) funkcijas, veiklos formas, principus bei kitus klausimus, susijusius su tų institucijų veikla. Poįstatyminių teisės aktų priėmimo tvarką reglamentuoja ir valstybės institucijų darbo reglamentai. Pavyzdžiui, Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalies nuostata, kad

¹³⁹ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 109-3177.

¹⁴⁰ Lietuvos Respublikos apskritis valdymo įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 101-2015.

¹⁴¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo „Dėl žemės reformos pagrindinių kryptių“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1994, Nr. 7-116.

Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose visų Vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus, yra atkartojama ir konkretinama Vyriausybės įstatyme. Vyriausybės įstatymo 41 straipsnyje sakoma, kad Vyriausybės nutarimai ir sprendimai priimami Vyriausybės posėdžiuose visų Vyriausybės narių balsų dauguma; nutarimus pasirašo Ministras Pirmininkas ir atitinkamos valdymo srities ministras. Toliau Vyriausybės teisės aktų leidybos procedūrą –iniciatyvos teisę turinčius subjektus, teisės aktų rengimo ir derinimo reikalavimus, teisės aktų įvertinimą Vyriausybės kanceliarijoje, projektų aptarimą ministerijų valstybės sekretorių pasitarime, projektų aptarimą Vyriausybės pasitarime, svarstymą Vyriausybės posėdyje, sprendimo dėl svarstomų teisės aktų projektų priėmimą, įforminimą, pasirašymą, skelbimą ir įsigaliojimą – konkretina Vyriausybės nutarimu patvirtintas Vyriausybės darbo reglamentas¹⁴².

Tarp poįstatyminių teisės aktų taip pat egzistuoja tam tikra hierarhija, kuri priklauso nuo šios rūšies teisės aktus priimančio subjekto vietos valstybės institucijų sistemoje. Hierarhijos požūriu žemesnės valstybės institucijos priimti poįstatyminiai teisės aktai privalo neprieštarauti hierarhijos požūriu aukštesnės valstybės institucijos priimtiems teisės aktams, o visi poįstatyminiai aktai, neatsižvelgiant į jį priėmusį subjektą, negali prieštarauti Konstitucijai ir įstatymams. Todėl, pavyzdžiui, apskrities viršininko priimtas teisės aktas privalo neprieštarauti ne tik Konstitucijai, įstatymams, bet ir Seimo bei Vyriausybės nutarimams, Respublikos Prezidento dekretams.

Pagal poįstatyminius aktus priėmusius subjektus poįstatyminiai teisės aktai gali būti suskirstyti į šias grupes: Seimo nutarimai, Respublikos Prezidento dekretai, Vyriausybės nutarimai, ministerijų ir kitų valstybės institucijų leidžiami aktai, savivaldybių institucijų aktai.

Administracinės teisės šaltiniais laikytini tik tie poįstatyminiai teisės aktai, kurie yra norminio pobūdžio ir reglamentuoja administracinės teisės reguliavimo sričiai priskirtinus socialinius santykius. Poįstatyminių teisės aktų, kuriuose yra administracinius teisinius santykius reglamentuojančių administracinės teisės normų, gausa ir įvairovė ryškiai skiria administracinę teisę nuo, tarkim, baudžiamosios ar baudžiamojo proceso teisės.

Konstitucijoje, kaip viena iš norminių teisės aktų rūšių, minimi Seimo nutarimai. Jie detalizuoja ir konkretina įstatymuose nustatytas administracinės teisės normas, įtvirtina pavedimus Vyriausybei ir tokiu būdu nustatytó įstatymų, tarp jų – ir administracinės teisės šaltiniais esančių įstatymų, įgyvendinimo tvarką. Seimo nutarimuose Vyriausybei ar kitai vykdomosios valdžios institucijai nurodomi teisės aktai, kuriuos reikia pataisyti ar suderinti su įgyvendinamu įstatymu, terminai šiems veiksams atlikti, taip pat būna nurodomi ir kiti

¹⁴² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1994, Nr. 63-1238; 2003, Nr. 27-1089.

pozityvūs veiksmai, kurių tos institucijos privalo imtis – įsteigti tam tikrą instituciją, parengti ir patvirtinti jos nuostatus, etatus ir kt.¹⁴³. Tačiau Konstitucinis Teismas byloje dėl 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo „Dėl žemės reformos pagrindinių kryptų“ atitikimo Konstitucijai konstatavo, jog „Iš Konstitucijos 67 straipsnyje nustatytos Seimo kompetencijos bei Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtinto valdžių padalijimo principo akivaizdu, kad Seimas negali duoti tiesioginių norminio pobūdžio pavedimų Vyriausybei ne įstatymų leidybos tvarka“¹⁴⁴. Ir, nors Konstitucijos 94 straipsnio 2 dalies nuostata sako, kad Vyriausybė vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus, peržvelgus 2000-2005 m. priimtus Seimo nutarimus matyti, kad juose yra formuluojami ne pavedimai Vyriausybei, o pasiūlymai Vyriausybei (ar kitai vykdomosios valdžios institucijai) parengti ir pateikti atitinkamų teisės aktų ar įvairių taisyklių, tvarkų, programų (ar jų pakeitimų) projektus; nurodoma kaip bus pereinama prie naujo teisinio reguliavimo remiantis įgyvendinamu įstatymu, kaip bus reguliuojami santykiai, susiklostę iki naujo įstatymo įsigaliojimo ir pan. Administracinės teisės šaltiniais laikytini tokie Seimo nutarimai, kaip, pavyzdžiui, „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano“¹⁴⁵ – juo patvirtintas Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis planas, kuris yra privalomas dokumentas valstybės valdymo institucijoms, priimančioms Lietuvos Respublikos lygmens sprendimus, susijusius su šalies teritorijos naudojimu, tvarkymu, apsauga, taip pat privalomas formuojant regioninę politiką, rengiant ūkio šakų plėtros strategijas ir programas bei teritorijų planavimo dokumentus, informuojantis visuomenę apie valstybės priimtas šalies teritorijos tvarkymo gaires; Seimo nutarimai, kuriais patvirtinamos įvairių valstybinio gyvenimo sferų programos (strategijos), kurios tampa baziniais programiniais vykdomosios valdžios dokumentais, įtvirtinančiais normas-tikslus. Seimo nutarimus, kaip ir administracinės teisės šaltinius apskritia, galima grupuoti pagal administracinės teisės institutus ir pošakius: pavyzdžiui, imant valstybės tarnybos institutą, galima rasti su šio instituto reguliuojamais santykiais susijusių Seimo nutarimų (Seimo 2002 m. birželio 27 d. nutarimas „Dėl Seimo politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių, Seimo kanceliarijos ir Seimui atskaitingų institucijų, Respublikos Prezidento institucijos ir Respublikos Prezidentui atskaitingų institucijų, Nacionalinės teismų

¹⁴³ Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. kovo 19 d. nutarimas Nr. I-1241 „Dėl Lietuvos Respublikos statybos įstatymo įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 1996, Nr. 32-789; Lietuvos Respublikos Seimo 1995 m. gegužės 11 d. nutarimas Nr. I-887 „Dėl Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 52 straipsnyje nurodytų straipsnių įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 1995, Nr. 44-1081 ir kt.

¹⁴⁴ 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. 1993, Nr. 7-116.

¹⁴⁵ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. spalio 29 d. nutarimas Nr. IX-1154 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 110-4852.

administracijos, teismų, prokuratūros ir savivaldybių institucijų valstybės tarnautojų suvienodintų pareigybių sąrašo patvirtinimo“¹⁴⁶) ir pan.

Respublikos Prezidentas yra valstybės vadovas ir vykdomosios valdžios dalis, tačiau jis pats tiesiogiai vykdomąją valdžią įgyvendinančioms institucijoms nevadovauja, nors ir turi konstitucinius įgaliojimus spręsti svarbiausius užsienio politikos klausimus. Organizaciniu požiūriu Respublikos Prezidentas nepriskiriamas jokiai valstybės valdžios institucijų sistemai, bet jo įgaliojimų pobūdis leidžia daryti išvadą, kad jis yra ypatingas vykdomosios valdžios subjektas, galintis daryti įtaką visų svarbiausių viešojo gyvenimo sferų (administracinės-politinės, socialinės-kultūrinės, ūkio) valdymui. Konstitucija Respublikos Prezidentui suteikia plačius įgaliojimus, tiesiogiai susijusius su vykdomosios valdžios organizavimu ir funkcionavimu. Vadovaujantis Konstitucijos 84 straipsnyje reglamentuotomis nuostatomis Respublikos Prezidentas vykdomosios valdžios srityje turi įgaliojimus, susijusius su Vyriausybės formavimu ir veikla, su tam tikrų valstybės pareigūnų skyrimu (atleidimu), susijusius su krašto apsauga, įgaliojimus įgyvendinant užsienio politiką, įgyvendina kitus su vykdomąja valdžia susijusius įgaliojimus (teikia Lietuvos Respublikos pilietybę; malonę; skiria valstybinius apdovanojimus). Vykdydamas savo įgaliojimus Respublikos Prezidentas leidžia dekretus. Dekretai yra poįstatyminio pobūdžio, todėl jie negali prieštarauti Konstitucijai ir įstatymams. Respublikos Prezidento dekretai dažniausiai yra individualaus nenorminio pobūdžio vienkartinio teisės taikymo aktai (dėl atostogų suteikimo, skyrimo į pareigas ir pan.¹⁴⁷). Jie yra kaip juridiniai faktai, kurių pagrindu atsiranda, pasikeičia ar pasibaigia administraciniai – teisiniai santykiai, tačiau dėl nenormiškumo šie Respublikos Prezidento dekretai nelaikytini administracinės teisės šaltiniais.

Kai kuriuose Respublikos Prezidento dekretuose gali būti ir akivaizdžiai visuotinai privalomų bendrųjų elgesio taisyklių. Vadovaujantis Konstitucijos 144 straipsnio 2 dalimi, tarp Seimo sesijų neatidėliotinais atvejais Respublikos Prezidentas gali visoje valstybės teritorijoje ar jos dalyje įvesti nepaprastąją padėtį. Esant nepaprastosios padėties įvedimo pagrindams, Respublikos Prezidento išleistame dekrete dėl nepaprastosios padėties įvedimo bus visuotinai privalomų elgesio taisyklių, nustatančių konstitucinių asmens teisių ir laisvių apribojimus ar

¹⁴⁶ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. birželio 27 d. nutarimas Nr. IX-992 „Dėl Seimo politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių, Seimo kanceliarijos ir Seimui atskaitingų institucijų, Respublikos Prezidento institucijos ir Respublikos Prezidentui atskaitingų institucijų, Nacionalinės teismų administracijos, teismų, prokuratūros ir savivaldybių institucijų valstybės tarnautojų suvienodintų pareigybių sąrašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 66-2707.

¹⁴⁷ Lietuvos Respublikos Prezidento 2006 m. birželio 28 d. dekretas Nr. 666 „Dėl atostogų suteikimo Lietuvos Respublikos generaliniam prokurorui“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 73-2776; Lietuvos Respublikos Prezidento 2006 m. gegužės 17 d. dekretas Nr. 619 „Dėl Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus skyrimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 57-2033; Lietuvos Respublikos Prezidento 2005 m. lapkričio 24 d. dekretas Nr. 461 „Dėl A. Valantino skyrimo generaliniu prokuroru“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 139-5013 ir kt.

nepaprastųjų priemonių, kurios gali būti taikomos, mastą¹⁴⁸. Aišku, kad šie Respublikos Prezidento dekretai priskirtini administracinės teisės šaltiniams. Administracinės teisės šaltiniams priskirtini ir tie Respublikos Prezidento dekretai, kuriais jis, įgyvendindamas savo įgaliojimus, sudaro komisijas, tarybas ir tvirtina šių komisijų ir tarybų veiklos nuostatus¹⁴⁹.

Vis tik, poįstatyminių teisės aktų tarpe daugiausia administracinės teisės normų yra Vyriausybės, t.y. vykdomosios valdžios institucijų sistemą „vainikuojančios“ institucijos, nutarimuose. Vyriausybės nutarimai ir jais tvirtinami teisės aktai nustato Vyriausybės darbo tvarką (Vyriausybės darbo reglamentas), formuoja kitų vykdomosios valdžios institucijų egzistavimo ir veiklos teisinį pagrindą bei sudaro svarbiausią Vyriausybės priimamų teisės aktų grupę. Vyriausybės nutarimams būdinga tai, kad jie: kaip ir įstatymai, atspindi subjekto veiklos įvairiapusiškumą, universalų jos pobūdį; atspindi pagrindinius Vyriausybės kompetencijos klausimus; priimami kolegialiai; turi didžiausią teisinę galią tarp visų vykdomosios valdžios aktų. Konstitucijos 105 straipsnio 2 dalis numato galimybę tikrinti Vyriausybės aktų atitiktį Konstitucijai ir įstatymams. Vyriausybės priimami administraciniai aktai yra teisę kuriantis veiksnys svarbiausių administracinių teisinių santykių betarpiško reguliavimo sferoje, o taip pat formuojant ir plėtojant žinybinių aktų masę įvairiose gyvenimo srityse. Aptariamai teisės aktai, viena vertus, yra administracinės teisės šaltiniai, kita vertus, jie, priimti vykdomosios valdžios institucijoms sprendžiant valstybės valdymo reikalus bei atliekant vykdomąją-tvarkomąją veiklą, kartu yra ir administracijos veiklos išraiška –sudaro tarsi administracijos teisę.

Vyriausybės aktų turinys apibrėžiamas jos kompetencijos pobūdžiu. Norint su juo susipažinti, pakanka atkreipti dėmesį į Konstitucijos 94, 123 straipsnius: Vyriausybė rengia valstybės biudžeto projektą ir vykdo biudžetą, teikia Seimui jo vykdymo apyskaitą; rengia įstatymų projektus; tvarko krašto reikalus, garantuoja valstybės saugumą, viešąją tvarką, teritorijos neliečiamybę; koordinuoja ministerijų ir Vyriausybės įstaigų veiklą; organizuoja valdymą aukštesniuose administraciniuose vienetuose ir kt. Vyriausybės aktų turinys visiškai atspindi jos kompetenciją. Šiais aktais reglamentuojamos pagrindinės ekonominio, kultūrinio, socialinio, valstybinio gyvenimo sferos, nustatomos visoms vykdomosios valdžios institucijoms bendros taisyklės. Taip pat nustatomos vykdomosios valdžios institucijų sistemos kitų vykdomosios valdžios subjektų teisės ir pareigos, uždaviniai, funkcijos, veiklos organizavimo taisyklės. Pavyzdžiui, ministerijų teisinės padėties pagrindai Vyriausybės įstatyme reglamentuoti

¹⁴⁸ Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 64-2575.

¹⁴⁹ Lietuvos Respublikos Prezidento 2004 m. rugsėjo 15 d. dekretas Nr. 68 „Dėl Malonės komisijos sudarymo ir jos nuostatų“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 140-5102; Lietuvos Respublikos Prezidento 2004 m. rugsėjo 15 d. dekretas Nr. 69 „Dėl Pilietybės reikalų komisijos sudarymo ir jos darbo tvarkos“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 140-5103; Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. sausio 16 d. dekretas Nr. 2026 „Dėl Lietuvos valstybės apdovanojimų bei jų pakaitų projektų, brėžinių ir etalonų, valstybės apdovanojimų nešiojimo taisyklių, Lietuvos valstybės apdovanojimų tarybos nuostatų, Lietuvos valstybės ordinų kanclerio nuostatų tvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 8-271 ir kt.

labai siaurai, o Vyriausybės nutarimais tvirtinami ministerijų nuostatai apibrėžia sritį, kurios valdymą ir koordinavimą vykdo konkreči ministerija, nuostatai taip pat smulkiai reglamentuoja konkrečios ministerijos tikslus, uždavinius, funkcijas, teises ir pareigas, darbo organizavimą, veiklos kontrolę. Dar smulkiau ministerijos darbo tvarka reglamentuojama ministerijos darbo reglamente. Jį įsakymu tvirtina ministras. Ministerijos darbo reglamentas, kaip ir ministerijos nuostatai, yra norminis teisės aktas, reglamentuojantis administracines procedūras: struktūrinių padalinių ir kolegijos darbo tvarką; ministerijos veiklos organizavimą; gaunamų raštų registravimą, paskyrimą vykdyti; įvairių dokumentų pasirašymą; teisės aktų rengimą, derinimą, vizavimą, ministro įsakymų skelbimą; visuomenės informavimo bei Vyriausybės nutarimų pasirašymo tvarkas; kvalifikacijos kėlimą; atostogų suteikimo tvarką; reikalų perdavimą keičiantis ministrui, viceministrui, ministerijos valstybės sekretoriui, ministerijos sekretoriui, ministerijos administracijos padalinių vadovams, kitiems valstybės tarnautojams; antspaudo saugojimą, naudojimą; tarnybinių automobilių, mobiliųjų telefonų naudojimą ir kt.¹⁵⁰

Vyriausybės nutarimai, taip pat ir visi kiti poįstatyminiai administracinės teisės aktai, kaip ir įstatymai, gali būti grupuojami pagal turinį – t.y. pagal administracinės teisės institutus ar pošakius. Tarsi aksioma yra tiesa, jog įstatymais neįmanoma reglamentuoti visų išskylančių klausimų. Todėl analizuojant, pavyzdžiui, valstybės tarnybos santykių teisinį reguliavimą, nesunku pastebėti, jog yra priimta nemažai Vyriausybės nutarimų darbo užmokesčio apskaičiavimo, vidaus audito organizavimo ir vykdymo, valstybės tarnautojų registro, tarnybinių nuobaudų skyrimo klausimais¹⁵¹. Tęsiant valstybės tarnybos santykių reguliavimo detalizavimą, matyti, kad egzistuoja vidaus reikalų ministro įsakymai, kuriais sureguliuoti valstybės tarnautojų mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo, tarnybinių pažymėjimų išdavimo ir kiti klausimai¹⁵².

¹⁵⁰ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2001 m. sausio 13 d. įsakymas Nr. D1-15 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos darbo reglamento patvirtinimo ir kai kurių vidaus reikalų ministro įsakymų pripažinimo netekusiais galios“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 12-358; Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2003 m. gruodžio 31 d. įsakymas Nr. IV-512 „Dėl Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 35-1148; ir kt.

¹⁵¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. liepos 27 d. nutarimas Nr. 740 „Dėl valstybės tarnautojų prašymų leisti dirbti kitą darbą nagrinėjimo ir sprendimų dėl leidimo valstybės tarnautojams dirbti kitą darbą priėmimo ir atšaukimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 82-3273; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. liepos 20 d. nutarimas Nr. 720 „Dėl valstybės tarnautojams nesumokėtos darbo užmokesčio dalies išmokėjimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 79-3111; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. 678 „Dėl Karjeros valstybės tarnautojų, pretenduojančių būti laikinai perkeltų į pareigas tarptautinėje organizacijoje ar institucijoje, Europos Sąjungos institucijoje ar įstaigoje, atrankos taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 89-3278; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 29 d. nutarimas Nr. 526 „Dėl Tarnybinių komandiruočių išlaidų apmokėjimo biudžetinėse įstaigose taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 74-2555; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimas Nr. 966 „Dėl Konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 65-2654; ir kt.

¹⁵² Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. liepos 11 d. įsakymas Nr. 338 „Dėl Valstybės tarnautojo pažymėjimo formos ir valstybės tarnautojo pažymėjimo išdavimo tvarkos taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 77-3309; Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. liepos 11 d. įsakymas Nr. 339 „Dėl Valstybės tarnautojų mokymo programų turinio reikalavimų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 77-3310; Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. liepos 11 d. įsakymas Nr. 340 „Dėl Valstybės tarnautojų

Toliau valstybės tarnybos santykių atskirus aspektus reguliuoja Valstybės tarnybos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus įsakymai¹⁵³, kitos centrinės šakinės viešojo administravimo institucijos¹⁵⁴, dar toliau – viešojo administravimo institucijų vadovų įsakymai, savivaldybių tarybų sprendimai.

Ministro Pirmininko potvarkiai, rezoliucijos ir pavedimai yra poįstatyminiai, bet nenorminiai aktai, adresuoti siauram vykdytojų ratui. Tai yra organizacinio, individualaus, operatyvaus pobūdžio sprendimai einamaisiais klausimais.

Konstitucija, Vyriausybės įstatymas, specialūs įstatymai ir konkrečios ministerijos nuostatai nustato ministrų veiklos sritis. Jų kompetencijai priskirtų klausimų, kuriuos spėsdami jie įgalioti priimti poįstatyminius teisės aktus, ratas yra platus. Ministerijoje priimami svarbiausi sprendimai paprastai formaliai įforminami ministro vardu. Ministras, remdamasis Konstitucija, įstatymais, Vyriausybės nutarimais ir potvarkiais bei juos vykdydamas, leidžia įsakymus ir įsakymais patvirtintus nuostatus, taisykles, instrukcijas, įvairias tvarkas, reglamentus. Panašiai yra ir kitose vykdomosios valdžios institucijose – funkcinį reguliavimą atitinkamoje veiklos srityje, taip pat valstybinį reguliavimą ir tarpšakinę koordinaciją jų kompetencijai priskirtais klausimais įgyvendinančiuose departamentuose ir komitetuose; kontrolės ar apskaitos, leidimų, valstybinio reguliavimo ir kitas funkcijas nustatytose sferose vykdančiose tarnybose, agentūrose, inspekcijose ir kt. Jose pagal kompetenciją priimami sprendimai taip pat įforminami jų vadovo vardu. Ministrai bei kitų vykdomosios valdžios institucijų vadovai leidžia įsakymus, pagal suteiktus įgaliojimus tvirtina norminius teisės aktus jų kompetencijai priskirtais klausimais: organizuoja jų vadovaujamos įstaigos darbą, nustato vidinio audito vykdymo tvarką; tvirtina administracijos struktūrą, struktūrinių padalinių nuostatus bei pareigybių aprašymus, skiria ir atleidžia iš pareigų valstybės tarnautojus; tvirtina reikalavimų, protokolų, nutarimų, pranešimų, sąskaitų, prašymų formas bei kitus dokumentus pagal savo kompetenciją ir kt. Nors tarp visų šių subjektų egzistuoja jų uždavinių, funkcijų, struktūros, veiklos metodų, teisės aktų priėmimo tvarkos skirtumai, bet jų priimti teisės aktai pasižymi bendrais bruožais. Visi jie yra:

mokymo organizavimo tvarkos taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr.77-3311; 2006, Nr.32-1147; ir kt.

¹⁵³ Valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2005 m. liepos 08 d. įsakymas Nr. 27V-45 „Dėl įstaigų vadovų, vidaus audito tarnybų vadovų bei auditorių, vertinimo komisijų narių ir 18-20 kategorijų karjeros valstybės tarnautojų vertinimo komisijų“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 85-3198; Valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2005 m. lapkričio 21 d. įsakymas Nr. 27V-76 „Dėl valstybės tarnautojų registro duomenų saugos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 143-5225; ir kt.

¹⁵⁴ Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos generalinio direktoriaus 2002 m. spalio 18 d. įsakymas Nr. 670 „Dėl Lietuvos Respublikos muitinės pareigūnų etikos kodekso patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 111-4958; Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos generalinio direktoriaus 2004 m. gruodžio 1 d. įsakymas Nr.1B-1075 „Dėl Muitinės pareigūno tarnybinio pažymėjimo išdavimo ir naudojimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 178-6612; Lietuvos policijos generalinio komisaro 2004 m. liepos 16 d. įsakymas Nr. V-347 „Dėl Lietuvos policijos pareigūnų etikos kodekso patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004 Nr. 113-4257; ir kt.

- vykdomosios valdžios institucijų, turinčių specialiąją kompetenciją, aktai, priimti vykdant Konstitucijoje, Vyriausybės įstatyme, specialiuosiuose įstatymuose ir konkrečios ministerijos ar kitos institucijos nuostatuose įtvirtintų įgaliojimų ribose;
- poįstatyminiai aktai hierarchiniais santykiais besiremiančioje sistemoje, priimti įstatymo pagrindu ir priimti įgyvendinant įstatymą;
- aktai, neprieštaraujantys ne tik Konstitucijai ir įstatymams, bet ir Vyriausybės, Seimo nutarimams;
- išsiskiriantys nuostatų konkretumu ir adresuoti griežtai apibrėžtiems subjektams;
- aktai, kuriuos vykdyti vienoje ar kitoje sferoje, valdymo šakoje yra privaloma;
- aktai, kuriuose detalizuojamos įstatymuose įtvirtintos normos, įtvirtinamos konkrečios operatyvinės ar įstatymui įgyvendinti reikalingos priemonės.

Aptariama administracinės teisės aktų grupė pasižymi turinio ir formų įvairove. Ši įvairovė apsunkina teisingą formos pasirinkimą sprendžiant tam tikros prigimties klausimus. Be to, šios grupės teisės aktų analizė leidžia teigti egzistuojant dviejų tipų aktus: tvarkomojo pobūdžio (įsakymai (kaip ir Vyriausybės nutarimai)) bei metodinio pobūdžio (instrukcijos, taisyklės, tvarkos, reglamentai, standartai, reglamentuojantys veiklos būdus ir subjektus vienoje ar kitoje sferoje). Paprastai pirmojo tipo aktais tvirtinami ir jais teisinė galia suteikiama antrojo tipo aktams. Pavyzdžiui, Lietuvos policijos generalinio komisaro įsakymu patvirtintos „Informacijos teikimo viešosios informacijos rengėjams ir platintojams reglamentas“¹⁵⁵; Sveikatos apsaugos ministro įsakymu patvirtintos „Informacijos, susijusios su žmonių apsinuodijimais ir jų specifine profilaktika kaupimo ir teikimo tvarka“¹⁵⁶. Šie, „žinybiniai“ aktai, neegzistuoja izoliuotai nuo kitų teisės aktų. Viena vertus, įstatymai ir kiti teisės aktai yra jų atsiradimo prielaida, kita vertus, patys „žinybiniai“ aktai yra kitų aktų ir teisinių dokumentų atsiradimo pagrindas. Tačiau visais atvejais žinybiniai aktai privalo būti pagrįsti, turiningi, išleisti griežtai pagal subjekto kompetenciją, turinys turi būti dėstomas tiksliai teisiniu stiliumi.

Savivaldybės, laisvai ir savarankiškai veikdamos pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją, administruoja žmonių reikalus ir sprendžia lokalaus pobūdžio socialines, ūkines problemas. Vykdydamos šią veiklą jos taip pat priima norminių teisės aktų. Tarp jų yra ir administracinės teisės šaltinių. Administracinės teisės šaltiniams priskirtini, pavyzdžiui, savivaldybių tarybų įvairiose socialinio gyvenimo srityse priimti teisės aktai, už kurių pažeidimą numatyta administracinė atsakomybė. Tai savivaldybių tarybų patvirtintos: triukšmo prevencijos

¹⁵⁵ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2006 m. balandžio 20 d. įsakymas Nr. 5-V-257 „Dėl Informacijos teikimo viešosios informacijos rengėjams ir platintojams reglamento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 50-1849.

¹⁵⁶ Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2003 m. spalio 8 d. įsakymas Nr. V-597 „Dėl Informacijos, susijusios su žmonių apsinuodijimais ir jų specifine profilaktika, kaupimo ir teikimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 99-4459.

viešosiose vietose taisyklės, kurios reglamentuoja veiklos, kurią vykdant skleidžiamas triukšmas viešosiose vietose, valdymą; miestų, kitų gyvenamųjų vietovių tvarkymo ir švaros taisyklės, kurios nustato reikalavimus, pagal kuriuos, nuosavybės teise priklausančias arba įstatymų nustatyta tvarka priskirtas teritorijas, prižiūri ir tvarko fiziniai ir juridiniai asmenys; prekybos turgavietėse (prekyvietėse) taisyklės, nustatančios bendruosius mažmeninės prekybos organizavimo savivaldybės teritorijoje esančiose turgavietėse (prekyvietėse) reikalavimus bei reglamentuojančiose prekybą turgavietėse; prekybos viešosiose vietose taisyklės, kurios nustato bendruosius mažmeninės prekybos, maitinimo organizavimo, paslaugų teikimo savivaldybės teritorijoje esančiose gatvėse, aikštėse, poilsio ir kitose viešosiose vietose reikalavimus; ir kt. Administracinės teisės normų yra ir savivaldybių tarybų sprendimuose įsteigti savivaldybės saugomas teritorijas, tam tikrus objektus pripažįstant savivaldybės saugomais vietinės reikšmės gamtos bei kultūros paveldo objektais.

Vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo¹⁵⁷ 29 straipsnio 5 dalimi, savivaldybės vykdomoji institucija – savivaldybės administracijos direktorius, tiesiogiai įgyvendindamas įstatymus, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimus, gali kreiptis į valstybinio administravimo subjektus, leisti įsakymus, privalomus savivaldybės administracijos struktūriniams bei struktūriniams teritoriniams padaliniais – seniūnijoms ir į struktūrinius padalinius neįeinantiems valstybės tarnautojams bei jam priskirtos kompetencijos klausimais savivaldybės gyventojams ir kitiems savivaldybės teritorijoje esantiems subjektams; organizuoja savivaldybės administracijos darbą, tvirtina savivaldybės administracijos struktūrinių ir struktūrinių teritorinių padalinių – seniūnijų veiklos nuostatus, atsako už vidaus administravimą savivaldybės administracijoje; savivaldybės tarybos nustatyta tvarka administruoja savivaldybės biudžeto asignavimus, organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą ir atsako už savivaldybės ūkinę bei finansinę veiklą, administruoja savivaldybės turtą; įstatymų nustatyta tvarka skiria į pareigas ir iš jų atleidžia savivaldybės administracijos valstybės tarnautojus ir kitus savivaldybės administracijos darbuotojus; koordinuoja ir kontroliuoja viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų darbą, atlieka kitas Valstybės tarnybos įstatymo bei savivaldybės tarybos jam priskirtas personalo valdymo funkcijas (išskyrus įstaigų vadovų priėmimą į pareigas ir atleidimą iš jų bei nuobaudų jiems skyrimą) ir kt. Taigi Vietos savivaldos įstatymo turinio analizė leidžia teigti, kad savivaldybės administracijos direktorius priimdamas įsakymus, privalomus savivaldybės gyventojams, tiesiogiai administruoja žmonių viešuosius reikalus ir yra pagrindinė vykdomoji institucija, atsakinga už įstatymų, Vyriausybės nutarimų, savivaldybės sprendimų įgyvendinimą bei už visą savivaldybės administracijos darbą. Jo norminio pobūdžio teisės aktai kartu yra ir administracinės teisės šaltiniai.

¹⁵⁷ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832.

Administracinės teisės šaltiniais yra ir viešojo administravimo ir kitų valstybės institucijų bei įstaigų priimti norminiai aktai, galiojantys tik tam tikroje viešojo administravimo ar kitoje valstybės institucijoje bei įstaigoje (t.y. lokalūs teisės aktai). Jie organizuoja ir koordinuoja institucijos tam tikros srities veiklą. Šių teisės aktų teisinis pagrindas – įstatymai ir aukštesnės teisinės galios vykdomosios valdžios institucijų teisės aktai, institucijos nuostatai. Pavyzdžiui, piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo tam tikroje institucijoje tvarkos aprašai¹⁵⁸ yra teisės aktai, priimti vadovaujantis Vyriausybės nutarimu patvirtintu Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos aprašu¹⁵⁹ ir reglamentuojantys asmenų aptarnavimą konkrečioje viešojo administravimo institucijoje; arba vadovaujantis Visuomenės informavimo įstatymu, Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatymu patvirtintos, pavyzdžiui, Alytaus miesto savivaldybės viešosios informacijos teikimo visuomenės informavimo priemonių atstovams taisyklės¹⁶⁰; konkrečios ministerijos darbo reglamentas ar kitos įstaigos ar organizacijos vidaus tvarkos taisyklės.

Administravimo subjektai, vykdydami jiems įstatymu pavestas pareigas, priima teisės aktus, kurie neturi būti priešingi įstatymams. Institucija, įstatymo apdovanota reglamentine galia, neturi teisės tą galią perleisti kitai institucijai ar nustatyti pačiam įstatymui prieštaraujančias įstatymo įgyvendinimo sąlygas ar tvarką, taip pat neturi teisės įsiterpti į reguliavimo sritį, kuri pagal kompetenciją priklauso kitai institucijai. Vyriausybės, ir kitų institucijų bendroji kompetencija atitinkamai apibrėžta Konstitucijoje, Vyriausybės įstatyme, kituose jų veiklą reglamentuojančiuose įstatymuose bei kituose teisės aktuose. Iš Vyriausybės bendrosios kompetencijos sampratos išplaukia, kad Vyriausybė turi teisę priimti teisės aktus, numatytus įstatymuose, kad nustatytų ir įtvirtintų įstatymų nuostatų taikymo tvarką ir sąlygas, taip pat turi teisę priimti teisės aktus, nustatančius finansines, organizacines-technines ar kitas jų įgyvendinimo prielaidas. Vadinasi, Vyriausybė turi teisę priimti norminius teisės aktus, skirtus reglamentuoti tam tikrus administracinius teisinius santykius, tik tada, kai tai numatyta įstatyme, ir tik tokia apimtimi, kiek tai numatyta įstatyme. Tas pats pasakytina ir apie kitas viešojo administravimo institucijas. Jeigu institucija priima teisės aktą pažeisdama savo kompetenciją

¹⁵⁸ Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2006 m. rugpjūčio 4 d. įsakymas Nr. 3D-317 „Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo Žemės ūkio ministerijoje tvarkos aprašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 88-3491; Socialinių paslaugų priežiūros departamento prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos direktoriaus 2006 m. rugpjūčio 21 d. įsakymas Nr. V1-51 „Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo Socialinių paslaugų priežiūros departamente prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos tvarkos aprašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 90-3556; Muitinės informacinių sistemų centro direktoriaus 2006 m. rugsėjo 12 d. įsakymas Nr. V-116 „Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo Muitinės informacinių sistemų centre tvarkos aprašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 98-3830 ir kt.

¹⁵⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gegužės 25 d. nutarimas Nr. 463 „Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos aprašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 60-2134.

¹⁶⁰ Alytaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2006 m. vasario 15 d. įsakymas Nr. DV-112 „Dėl viešosios informacijos teikimo taisyklių patvirtinimo“ // <http://www.ams.lt/va/doc.aspx?id=19830>, prisijungta: 2006-10-13.

(teisės aktą priima ne ta institucija, kuriai tokia teisė suteikta įstatymu, arba nesilaikydama įstatyme nustatytos reglamentavimo apimties, arba pažeisdama tokiems teisės aktams priimti nustatytą procedūrą), tai toks teisės aktas turi būti pripažintas prieštaraujančiu įstatymui ir panaikintas. Viešojo administravimo subjektų teisės aktų prieštaravimo aukštesnės teisinės galios teisės aktams klausimai paprastai sprendžiami tarnybine-hierarhine tvarka (Vyriausybė turi teisę panaikinti ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų teisės aktus prieštaraujančius Konstitucijai, Lietuvos Respublikos tarptautinėms sutartims, įstatymams, kitiems Seimo priimtiems teisės aktams, Respublikos Prezidento dekretams, Vyriausybės nutarimams ar Ministro Pirmininko potvarkiams) arba administraciniuose teismuose. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ir Konstitucinis Teismas ne kartą sprendė bylas dėl minėtų institucijų priimtų teisės aktų atitikties aukštesnės teisinės galios teisės aktams bei viešojo administravimo principams. Dažnai teko pripažinti, kad revizuojami teisės aktai (jų dalis) yra neteisėti¹⁶¹.

Analizuojant teisės aktus peršasi išvada, kad vykdant administravimo funkcijas viešojo administravimo subjektų priimti teisės aktai – administraciniai aktai – teisiškai įtvirtina konkrečius valdymo sprendimus. Iš priimtų valdymo aktų taip pat galima spręsti apie konkrečios viešojo administravimo institucijos valdymo tikslus, veiklos uždavinius, funkcijas, turimus teisinius įgalinimus, naudojamas veiklos formas bei metodus. Be to, administraciniai aktai atlieka viešųjų interesų apsaugos, teisinio reguliavimo funkcijas, sudaro prielaidas formuoti administracinės justicijos sistemai.

2.2. Netiesioginiai administracinės teisės šaltiniai

Netiesioginiai (antriniai, išvestiniai) teisės šaltiniai yra teisės normų aiškinimo rezultatas. Netiesioginiais administracinės teisės šaltiniais laikytina Lietuvos Vyriausiojo

¹⁶¹ Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. liepos 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I'-02-06 // <http://www.lvat.lt/getdocument.aspx?id=550a3e4b-b061-4889-807c-4e332b68bc01>, prisijungta: 2006-10-02); Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. liepos 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I'-04-2006 // Valstybės žinios. 2006, Nr. 85-3329; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gegužės 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴-191-2003 // Valstybės žinios. 2003, Nr. 52-2347; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708; Valstybės žinios. 2004. Nr. 186 (*atitaisymas*); Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl Statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų išsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatomis, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl Statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 30-1050; ir kt.

administracinio teismo ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo aktai bei administracinės teisės doktrina. Teisinėje literatūroje nė vienam netiesioginiam teisės šaltiniui nėra suteikiama didesnė reikšmė kito atžvilgiu.

2.2.1. Teismų aktai

Teisinės literatūros ir teisės aktų apskritai analizė leidžia daryti išvadą, kad Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir Konstitucinio Teismo sprendimai, tiksliau – šių teismų praktika, daro trejopą poveikį normatyvinei bazei:

- formuoja precedentą,
- išaiškina teisės normų taikymo praktiką, nustato teisės normų taikymo klaidas ir nurodo, kokia praktika turėtų būti formuojama;
- teismų sprendimais norminiai aktai pripažįstami neteisėtais.

Teisės normų taikymo praktikos išaiškinimai nėra teisingumo vykdymo aktai ir jie nepriskirtini administracinės teisės šaltiniams formaliaja prasme. Teisės normų taikymo praktikos išaiškinimai nutarimų forma, nors, anot R.Z.Lifšico, išaiškinimai išoriškai atrodo kaip tipinis įstatymų leidėjo arba valdymo organo aktas – norint, juose, kaip ir teisės normoje, galima aptikti hipotezę, dispoziciją ir sankciją¹⁶², iš tikrųjų jie jokių administracinių teisinių santykių nereguliuoja ir elgesio taisyklės nformuluoja.

Kitas klausimas, ar galima aukštesniųjų teisminių instancijų sprendimus konkrečiose bylose laikyti teisės šaltiniais vadinant juos precedentais. Mūsų teisinėje literatūroje sąvokai „precedentas“ neretai teikiama kita prasmė, negu Anglijos precedentinės teisės doktrinoje: teismo sprendimą vadindami precedentiniu dažniausiai šią sąvoką vartojame „anksčiau teismų praktikoje nebuvusio“ prasme. Dar daugiau – galiojanti Lietuvos teisės sistema precedento nereguliuoja, todėl teismų sprendimai, kad ir kokie „precedentiniai“ jie bebūtų, jie nėra privalomi kitiems, išskyrus bylos šalis. Taigi teismų sprendimai konkrečiose administracinėse bylose nėra administracinės teisės šaltiniai.

Tačiau teismų aktų įvairovėje egzistuoja vienas tipas teismų aktų, kuriuos galima priskirti teisės šaltiniams – tai teismų aktai, pripažįstantys norminius teisės aktus neteisėtais. Visi teismai – tiek Konstitucinis Teismas, tiek administraciniai teismai, tiek bendrosios kompetencijos teismai – turi įgaliojimus, savo kompetencijos ribose, vykdyti teisės norminių aktų teisėtumo kontrolę. Tačiau tik Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ir Konstitucinis Teismas norminiam teisės aktui suteikia teisinį įvertinimą, kurio esmė – revizuotas aktas pripažįstamas teisėtu arba neteisėtu, pažeidžiančiu neapibrėžto asmenų rato teises.

¹⁶² Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права // Судебная практика как источник права. – Москва: Институт государства и права Российской Академии наук, 1997. С. 5.

Norminio akto teisėtumą įvertinantys teismų aktai teisinės pasekmės sukelia ne tik ir ne tiek bylos šalims, bet ir neapibrėžtam ratui asmenų, kuriuos paliečia revizuoto norminio akto veikimas, nes sukelia norminio akto teisinės galios praradimą. Vadovaujantis administracinės teisės šaltinio kaip dokumento, kuriame yra administracinės teisės normų, apibrėžimu, negalima būtų daryti išvados, kad teismo aktas, norminį aktą įvertinantis kaip neteisėtą ir atimantis iš jo teisinę galią, yra administracinės teisės (apskritai – teisės) šaltinis, nes šis teismo aktas tiesiogiai savyje jokių teisės normų neturi. Teismo akto motyvacinėje dalyje tėra norminio akto analizė ir teisėtumo teisinis vertinimas, o rezoliucinėje – išvada apie norminio akto (jo dalies) neteisėtumą (nekonstitucingumą). Todėl šiuo atveju tikslinga administracinės teisės šaltiniu laikyti ne norminį aktą, kuriame yra tos šakos teisės normų, o tą teisės išraiškos formą, kuria įtvirtinama, keičiama ar panaikinama administracinės teisės norma.

Apibūdinant teismo aktus, kaip administracinės teisės šaltinius, galima išskirti šiuos esminius jų požymius:

- tai yra teisminės valdžios aktas;
- tai yra teismo aktas priimtas įgyvendinant teisminę teisės normų teisėtumo kontrolę;
- teismo ginčo dalykas – norminis aktas;
- norminis aktas pripažįstamas neteisėtu aukštesnės teisinės galios akto atžvilgiu;
- šis teismo aktas nukreiptas ne tik į administracinės teisės normų pripažinimą

neteisėtomis, bet ir į jų panaikinimą arba į virsmą niekieno neginama teise.

Administracinės teisės normos, reguliuojančios administracinius teisinius santykius, gali būti išreikštos įvairių lygių ir įvairių institucijų priimtuose norminiuose aktuose, todėl administracinės teisės šaltiniu gali būti tiek tie teismų aktai, kurie neteisėtais pripažįsta vykdomosios valdžios institucijų priimtus norminius aktus, tiek tie teismų aktai, kurie neteisėtais pripažįsta atstovaujamosios valdžios išleistus norminius aktus. Vertinant aptariamą teismų aktą ir kitų administracinės teisės šaltinių (įstatymų, poįstatyminių teisės aktų ir kt.) reikšmingumą, darytina išvada, kad teismų aktams tenka tik papildomo teisės šaltinio vaidmuo. Teismų aktų uždavinys yra ne pakeisti tiesioginius administracinės teisės šaltinius, o tik juos patikslinti, plėtoti, pritaikyti naujoms aplinkybėms. Kita vertus, teismų aktų vieta šaltinių sistemoje yra nevienaprasmė: teismų aktai neginčytinai turi paklusti Konstitucijai ir įstatymams, bet šis santykis nėra absoliutus – teismai (Konstitucinis Teismas) turi įgaliojimus tikrinti tuos pačius įstatymus. Darytina išvada, kad teismo akto ir įstatymo santykis yra dvejopas: viena vertus, teismas paklūsta įstatymams, juos taiko; kita vertus, teismas tikrina įstatymų teisėtumą ir turi teisę anuliuoti jų teisinę galią.

Žinome, kad teisės šaltinių sistema yra hierarhiška. Kiekvieno elemento vieta sistemoje priklauso nuo norminio akto teisinės galios, kuri, savo ruožtu, priklauso nuo jį priėmusios

institucijos vietos viešojo administravimo institucijų sistemoje. Akivaizdu, kad teismo aktai, kuriais pripažįstamas norminio akto neteisėtumas, neturi konkrečios, nuolatinės vietos administracinės teisės šaltinių sistemoje: kadangi žemesnės teisinės galios aktas negali pakeisti ar panaikinti aukštesnės teisinės galios akto, tai teismo sprendimas, pripažįstantis teisės aktą (ar jo dalį) neteisėtu, teisine galia prilyginamas revizuotam norminiam teisės aktui ir turi prioritetą pastarojo atžvilgiu. Dėl to, kad teismo aktai dėl norminio akto pripažinimo neteisėtu neturi nuolatinės vietos administracinės teisės šaltinių sistemoje ir yra prie konkretaus revizuoto norminio akto, darytina išvada, kad teismo akto vieta apibrėžiama revizuotą norminį aktą priėmusios institucijos vieta viešojo administravimo institucijų sistemoje. Įstatymo ar kito norminio akto ir teismo akto galios teisinė lygybė neveda į chaosą, į administracinės teisės šaltinių hierarhijos sutrikdymą. Priešingai – tai veda į griežtą norminių aktų teisėtumą, neteisėtu norminių aktų, pažeidžiančių žmogaus teises, pašalinimą iš administracinės teisės šaltinių sistemos, kas sistemai suteikia dar didesnę darnumą ir neprieštarumą.

Oponentai sakytų: teismo teisėkūrinis vaidmuo pažeidžia valdžių padalijimo principą; kontinentinės teisės sistemoje, kuriai priklauso ir Lietuvos teisės sistema, teismas neturi teisėkūros funkcijos. Atsakymas būtų toks: teismas, administracinės teisės normą pripažindamas neteisėtu, nesukuria naujos normos, o panaikina seną – tai ir atitinka teisės šaltinio apibrėžimą. Teismų įgaliojimai turi konstitucinį-teisinį pagrindą, kuris vadovaujasi būtent valdžių padalijimo principu ir sukuria balansą tarp norminio akto priėmimo politinių ir teisinių jėgų. Teisės akto priėmimas gali būti skirtingų politinių interesų kompromisas, kurio siekiant teisės akto atitikimo Konstitucijai ir įstatymams klausimas gali būti nustumtas į šešėlį. Dėl to įstatymų leidėjo, vykdomosios valdžios ar savivaldos institucijos veikla, vykdoma pagal griežtas įstatymo ar reglamento taisykles, negarantuoja žmogaus teisių apsaugos. Tokiu atveju apsaugos nuo neteisėtų aktų garantija turi būti teisminė teisės aktų kontrolė. Argumentai apie teismų teisėkūrinio vaidmens nesuderinimą su valdžių padalijimo teorija, apie teisėkūros galių teismams nepripažinimą romanų-germanų teisinėje sistemoje, tėra valdžių padalijimo ir teisinių sistemų esmės paraidinis supratimas. Valdžių padalijimo sistema yra niekas be jos pagrindinio sudėtinio elemento – stabdžių ir atsvarų sistemos, pasireiškiančios tuo, kad teismai įgalioti apsaugoti žmonių teises, sulaikyti atstovaujамąją ir vykdomąją valdžias – tame tarpe ir norminių aktų priėmime. Bet kokių atveju teismas neturi teisės savo sprendimu nustatyti naują elgesio taisyklę, sukurti naują normą kitaip, kaip tik „išbraukdamas“ neteisėtą arba sistemišku teisės aiškinimu atskleidžiamas neakivaizdžius galiojančios teisės aspektus.

Visus aukščiau pateiktus teorinio filosofinio pobūdžio samprotavimus patvirtina galiojanti teisinė bazė. Iš tikrųjų, Administracinių bylų teisenos įstatymo¹⁶³ 115 straipsnio 1 dalies 2 punkte nurodyta, kad administracinis teismas, išnagrinėjęs bylą dėl prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą, gali skundžiamą norminį administracinį aktą (ar jo dalį) pripažinti prieštaraujančiu įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui ir laikyti jį panaikintu. To paties įstatymo 116 straipsnio 1 ir 2 dalyje nustatyta, kad panaikintas norminis administracinis aktas paprastai negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai buvo paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl atitinkamo norminio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu. 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. Iš šių nuostatų akivaizdu, kad įstatymų leidėjas, pavedęs Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui tirti galiojančių norminių administracinių aktų teisėtumą, siekė šios teisenos tvarka nutraukti prieštaraujančių įstatymui ar Vyriausybės aktams norminių administracinių aktų galiojimą. Taigi ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas sprendimu, kuriuo norminį administracinį aktą (ar jo dalį) pripažįsta neteisėtu, lemia pokyčius norminių teisės aktų – administracinės teisės šaltinių – sistemoje arba pačiama akte. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. 1⁶-01/2001 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nusprendė, kad Vidaus reikalų ministerijos 1991 m. birželio 25 d. įsakymu Nr. 240 patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. balandžio 12 d. nutarimu Nr. 127 patvirtintų Socialinių garantijų teikimo policijos ir kitų vidaus reikalų įstaigų pareigūnams nuostatų taikymo instrukcijos 36 punkto dalis ta apimtimi, kuria numatyta, kad atleidžiamiesiems iš tarnybos pareigūnams kompensacija už nepanaudotas atostogas negali būti išmokama daugiau kaip už 45 dienas, prieštarauja Atostogų įstatymo 16 str. 2 d. ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr.127 3 punktui ir laikyti šio punkto dalį anksčiau minėta apimtimi panaikinta¹⁶⁴; administracinėje byloje Nr.1⁴-19/2001 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nusprendė, kad Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro 2000 m. sausio 24 d. įsakymu Nr.12 patvirtintos Atleidimo iš valstybės tarnybos laikinosios tvarkos 28 punktas, nustatantis, kad valstybės tarnautojas gali būti atleistas iš valstybės tarnybos pagal darbo sutarties įstatymo 29 straipsnio 1 dalies 12 punktą, prieštarauja Valstybės tarnybos įstatymo 39 straipsnio 1 daliai, 40 straipsnio 1 dalies 5 punktui, 2 dalies 1 punktui, 43 straipsnio 4 daliai, 56 straipsnio 2

¹⁶³ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 85-2566.

¹⁶⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. birželio 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. 1⁶-01/2001 // Administracinių teismų praktika Nr. 2. – Vilnius: LVAT, 2001. P. 17.

dalis 6 punktui, 56 straipsnio 9 daliai nuo jo priėmimo dienos¹⁶⁵. Tokiu būdu buvo pašalintas įstatymo netobulumas ir prisidėta prie teisės formavimo. Gyvenimas parodė, kad administracinės teisės taisyklių esama ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimuose.

Konstitucinio Teismo aktais teisės normos nėra tiesiogiai nei sukuriamos, nei keičiamos ar panaikinamos, bet, patikrinus įstatymus ir kai kurių rūšių poįstatyminius teisės aktus, nustačius ir paskelbus, jog revizuotas teisės aktas (ar jo dalis) prieštarauja Konstitucijai ar įstatymams, prieštaraujančios normos negali būti taikomos. Konstituciniam Teismui yra tekę spresti ir administracinės teisės šaltinių konstitucingumo klausimą. Neretai buvo konstatuota, jog revizuotasis teisės aktas (ar jo dalis) prieštarauja Konstitucijai¹⁶⁶.

Konstitucijos 107 straipsnis sako, kad Lietuvos Respublikos įstatymas (ar jo dalis) arba kitas Seimo aktas (ar jo dalis), Respublikos Prezidento aktas, Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai; be to, Konstitucinio Teismo sprendimai klausimais, kuriuos Konstitucija priskiria jo kompetencijai, yra galutiniai ir neskundžiami. Taigi tik Konstitucinis Teismas gali oficialiai nuspręsti, kad norminis aktas prieštarauja Konstitucijai. Tokiu pripažintas aktas (ar jo dalis) netenka teisinės galios. Laiko, erdvės ir asmenų atžvilgiu toks teismo sprendimas veikia taip pat, kaip ir teisėkūros organo priimtas norminis aktas. Konstitucinio Teismo sprendimas, kad norminis aktas prieštarauja Konstitucijai yra galutinis ir neskundžiamas (Konstitucijos 107 str.), jis negali būti peržiūrėtas kito kokio nors subjekto arba įveiktas pakartotinai priimant pripažintą prieštaraujančiu Konstitucijai aktą. Toks Konstitucinio Teismo nutarimas įpareigoja visus teisę taikančius subjektus, įskaitant ir kitus teismus, veikti pagal Konstitucinio Teismo poziciją.

Priminsime, kad analizuojant administracinės teisės principų turinį buvo pastebėta, jog Konstitucinis Teismas, aiškindamas teisės aktų atitikimą Konstitucijai, išaiškina ir valdžios institucijų veiklai taikomus reikalavimus, ir tuo pačiu administracinės teisės vystymąsi nukreipia tam tikra kryptimi. Kartu jis taip pat įpareigoja teisės akto leidėją imtis aktyvių veiksmų ir

¹⁶⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. rugsėjo 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. 1⁴-19/2001 // Administracinių teismų praktika Nr. 2. – Vilnius: LVAT, 2001. P. 63.

¹⁶⁶ Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708; Valstybės žinios. 2004, Nr. 186 (*atitaisymas*); Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 39 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 3 dalies, Lietuvos Respublikos muitų tarifu įstatymo 18 straipsnio (1998 m. vasario 19 d. redakcija) 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 104-3985; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 31 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugsėjo 26 d. nutarimo Nr. 1170 „Dėl cukraus rinkos reguliavimo priemonių“ 2.3, 2.4 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 12 d. nutarimo Nr. 879 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimo Nr. 284 „Dėl baltojo cukraus gamybos kvotos nustatymo“ pakeitimo“ 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos cukraus įstatymo 4 straipsnio 1 daliai (2000 m. gegužės 18 d. redakcija), 2 daliai (1999 m. liepos 8 d. redakcija)“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 62-2283; ir kt.

ištaisyti netinkamą reguliavimą. Tai gali būti dar vienu argumentu, kodėl Konstitucinio Teismo nutarimai laikytini administracinės teisės šaltiniu.

Kad teismų aktai susiję su kitais administracinės teisės šaltiniais, matėme šio baigiamojo darbo 2.1. skyriuje. Ryšį tarp teismų aktų ir teisės doktrinos, kaip administracinės teisės šaltinių, iliustruoja ir tai, kad argumentuodamas Konstitucinis Teismas į pagalbą pasitelkia administracinės teisės doktriną – teismas nurodė, jog „daugelio valstybių administracinės teisės doktrinoje ypač pabrėžiama tai, kad kilus ginčui tarp administracijos ir valdininko pastarojo teisės turėtų būti ginamos laikantis teisminių procedūrų“¹⁶⁷. Teismų aktų ir teisės doktrinos tarpusavio ryšys išsamiau bus atskleistas poskyryje „Teisės doktrina“.

2.2.2. Teisės doktrina

Tarptautinių žodžių žodynas doktriną apibūdina kaip mokymą, mokslinę ar filosofinę teoriją, politinę sistemą, vadovaujantį politinį ar teorinį principą ar normatyvinę formulę¹⁶⁸. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas sako, kad doktrina – mokslinės, politinės ar religinės kieno nors pažiūros, jų sistema¹⁶⁹.

Domintis doktrina siauresne – teisine prasme, žodynuose aptinkami tokie teisės doktrinos aiškinimai: doktrina – tai teisės taisyklė, principas ar teorija¹⁷⁰; doktrina – pažiūrų į teisę, jos šaką, pošakį, reiškinių ar jų grupę visuma¹⁷¹. Visi šie doktrinos apibūdinimai teisingai atspindi doktrinos esmę, tačiau reikėtų papildyti, kad teisės doktrina laikytina ne bet kokia pažiūrų į teisę, jos šaką, pošakį, reiškinių ar jų grupę visuma, o tik tos nuomonės, kurios yra išreikštos viešai, jas reiškia asmenys, betarpiškai susiję su teise, esantys savo srities žinovai ir įgiję autoritetą savo darbais. Administracinės teisės doktriną galima apibrėžti kaip požiūrių ir koncepcijų apie administracinės teisės esmę ir paskirtį konkrečiomis istorinėmis sąlygomis sistemą. Doktrina priklauso teisiniams reiškiniams, kurie ne tik daug kartų keitė savo statusą, bet ir stengiasi išsiskverbti į kitas teisės šaltinių formas.

Doktrinos reikšmė yra diskutuojama teisės literatūroje kelianti tema. Vieni autoriai teigia, kad jos tiesioginė įtaka pradeda reikštis ten, kur teisė nėra susiformavusi arba kai jos koku nors klausimu apskritai nėra¹⁷²; kiti teigia, kad doktrina, pateikdama teorinę klausimų analizę, skatina įstatymų leidėją sureguliuoti neaiškius kolizinius klausimus¹⁷³ – kitais žodžiais tariant, doktrinos

¹⁶⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. kovo 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymo 20 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 25-650.

¹⁶⁸ Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Mintis, 1969. P. 182.

¹⁶⁹ Dabartinės lietuvių kalbos žodynas // <http://www.autoinfa.lt/webdic/>, prisijungta: 2006-06-14.

¹⁷⁰ Black's Law Dictionary. – St. Paul Minn., 1990. P. 89.

¹⁷¹ Visuotinė lietuvių enciklopedija. T. 5. – Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2004. P. 50-51.

¹⁷² Glendon M.A., Gordon N.W., Osakwe Ch. Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius: Pradai, 1993. P. 134.

¹⁷³ Mikelėnas V. Tarptautinės privatinės teisės įvadas. – Vilnius: Justitia, 2001. P. 78.

reikšmė didėja ten, kur įstatymų leidyba nėra stipri. Tačiau egzistuoja ir kitokia nuomonė – kuo nuoseklesnis įstatymų leidėjo darbas, tuo daugiau galimybių gyvuoti teisės doktrinai, nes tik stabilioje teisės sistemoje teisės doktrina gali visiškai patenkinti praktinį teisės vadovėlių, įstatymų komentarų ir kitokios teisinės literatūros poreikį¹⁷⁴. Tai reiškia, kad įstatymų leidyba įtakoja doktriną. Gausėjant įstatymų, atrodytų, kad teisės sistema artėja į būklę, kurioje būtų numatyti visi atsakymai į kylančius klausimus, visi socialiniai santykiai, keliantys teisinio reguliavimo poreikį, būtų tinkamai reglamentuoti. Akivaizdu, jog tai yra nerealus siekis. Žmonės keičiasi, kartu su jais keičiasi ir visuomeniniai santykiai, o kartu su šiais santykiais keičiasi ir teisinio reguliavimo poreikis, kuris vėl gimdo doktrinos poreikį. Darytina išvada, kad tiek doktrina yra teisės šaltinis teisėkūrai, tiek įstatymai yra šaltinis teisės doktrinai – teisės šaltiniai taip pat turi savo šaltinius. Susidaro uždaras ratas tarp tiesioginių ir netiesioginių teisės šaltinių. Atliekant realias reguliavimo funkcijas, tokie administracinės teisės šaltiniai kaip teismų aktai ir teisės doktrina yra nuolatinėje sąveikoje su kitais teisės šaltiniais.

Teisės doktrina yra specifinis administracinės teisės šaltinis. Iš esmės tai – administracinės teisės šaltinis materialiaja prasme. Šio šaltinio ypatumai slypi tame, kad jis nėra viešojo administravimo institucijų administracinio teisinio reguliavimo ar administracinio reglamentavimo veiklos rezultatas išreikštas teisės norminiuose aktuose. Teisės doktrina yra grindžiama ir plėtojama mokslininkų – teisininkų. Ją sudaro nuostatos, idėjos, kategorijos, principai, apmąstymai bei administracinės teisės problemų svarstymai, kurie turi savo tam tikrą galią – jie turi visuomeninių santykių socialinio regulatoriaus savybių ir potencialią galimybę tapti realiu socialinių santykių sureguliuojimo modeliu.

Teisės doktrina pagrindžia ir išplėtoja tikslias teisės pažinimo formas (principai, sąvokos, terminai, būdai, priemonės t.t.), genezės, etimologijos, esmės, sampratų, sistemų, struktūros, veikimo traktuotes ir t.t. Tam, kad doktrina įgytų norminimo ir reguliavimo savybių, būtina, kad ji būtų: pritaikoma socialiai reikšminga teisinė priemonė; pagrįsta ir pasiūlyta aukštos kvalifikacijos mokslininkų teisininkų, atstovaujančių administracinės teisės mokslą; tiek teorinė, tiek praktinė medžiaga, kurios teiginiai išreikštų kompetentingas nuomones ir svarstymus apie reikalaujamas elgesio taisykles; kaip teisės žinovų pasiūlytos ir pagrįstos teisinės doktrininės nuostatos, ji galėtų būti panaudota tobulinant ir / ar įgyvendinant įstatymų leidybą, teise nesureguliuotų visuomeninių santykių sutvarkymą.

Teisės doktrina, kaip administracinės teisės šaltinis, naudojama teismų praktikoje. Dažniausiai teisės doktrina įtakoja teismų formuojamą teismo praktiką, kai ji pateikiama kaip pagalbinis argumentas teismo argumentacijai sustiprinti, kai ja remiamasi aiškinant sąvokas, terminus, principus. Pavyzdžiui, Konstitucinis Teismas, aiškindamas sąvoką *valstybės institucija*,

¹⁷⁴ Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V. Civilinio proceso teisė. I tomas. – Vilnius: Justitia, 2004. P. 117.

remėsi teisės doktrina – „teisės doktrinoje valstybės institucija paprastai traktuojama kaip valstybės įstaiga, per kurią įgyvendinama valstybės valdžia. Taigi valstybės institucija yra valstybės funkcijų įgyvendinimo mechanizmo sudedamoji dalis. Valstybės funkcijas įgyvendina valstybės tarnautojai – valstybės institucijose dirbantys valdininkai“¹⁷⁵; taip pat rėmėsi administracinės teisės doktrina teigdamas, kad „Daugelio valstybių administracinės teisės doktrinoje ypač pabrėžiama tai, kad kilus ginčui tarp administracijos ir valdininko pastarojo teisės turėtų būti ginamos laikantis teisminių procedūrų“¹⁷⁶.

Tais atvejais, kada teismai savo sprendimus grindžia tiesiogiai doktrina, doktrininės idėjos tampa teisėto elgesio matu, jos įgyja palaikymą iš valstybės pusės. Konkrečiuose sprendimuose teismai vadovaujasi doktriniais apibrėžimais, sampratomis, kategorijomis, klasifikacijomis, ir visa tai derina su teisės aktuose įtvirtintomis teisės normomis. Tačiau pačiu paprasčiausiu ir akivaizdžiausiu doktrinos vaidmens įrodymu yra tiesioginis doktrininų nuostatų įtvirtinimas teisės aktuose. Būtent doktrina sukuria žodyną ir teisinės sąvokas, kuriomis naudojasi įstatymų leidėjas, būtent doktrina, kartu su kitais veiksniais, daro betarpišką įtaką įstatymų leidėjui, kuris dažniausiai tik išreiškia tas tendencijas, kurios nusistovėjo doktrinoje, ir priima jos paruoštus pasiūlymus. Be to, doktrina daro įtaką ir teisinei visuomenės sąmonei – įskiepia vienas ar kitas mintis, šviečia ją, aiškina vienokio ar kitokio teisinio reguliavimo esmę bei prasmę, atskleidžia jo teikiamą naudą ar keliamą grėsmę, nes doktrinos kūrėjai yra nešališki.

Doktrinos ir teismų praktikos pripažinimas sinonimais yra tradicinis, bet šie teisiniai reiškiniai, vis tik, nesutampa. Tam tikromis sąlygomis jų tarpusavio santykis laikytinas formos ir turinio santykiu. Teismų praktika yra forma, kurioje gimsta doktrininės nuostatos – tokiu atveju doktrina tampa teisminės praktikos šaltiniu. Savo ruožtu, teismų praktikos pagrindu, tiksliau – teismų veiklos apibendrinimo ir aiškinimo pagrindu, kuriama ir tobulinama teisės doktrina. Teisės doktrina per teismų praktiką įgauna išorinį išforminimą.

Apibendrinant darytina išvada, kad visų valdžios šakų teisės aktai gali būti ir administracinės teisės šaltiniais – administracinę teisę savo aktais keičia tiek įstatymų leidžiamoji, tiek vykdomoji, tiek teisminė valdžia.

¹⁷⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. balandžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 29 straipsnio pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl V. Nikitino atleidimo iš generalinio prokuroro pareigų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 39-1044.

¹⁷⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. kovo 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymo 20 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 25-650.

IŠVADOS

1. Administracinės teisės šaltiniu baigiamajame darbe laikytos tos teisės normų ir teisinės minties išraiškos formos, kurios suteikia informacijos apie jose suformuluotas administracinės teisės normas bei jose įkūnytas administracinio teisinio reguliavimo idėjas. Administracinės teisės šaltiniu laikomos ne tik tos teisės išraiškos formos, kuriose įtvirtinama, bet ir tos teisės išraiškos formos, kuriose keičiama ar panaikinama administracinės teisės norma.

2. Atsižvelgiant į administracinės teisės šaltinio sampratą ir teisinio proceso stadiją (teisėkūros, teisės aiškinimo ar taikymo), kurioje elgesio taisyklė suformuluota ir įtvirtinta teisinio dokumento tekste, administracinės teisės šaltiniai suskirstyti į tiesioginius (administracinės teisės principai, Europos Sąjungos ir tarptautinės teisės aktai, Konstitucija, įstatymai, poįstatyminiai teisės aktai) ir netiesioginius (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir Konstitucinio Teismo praktika bei teisės doktrina) administracinės teisės šaltinius.

3. Teisės principų priskyrimas administracinės teisės šaltiniams grindžiamas nepozityvistine teisės samprata, siekiančia suvokti teisę kaip turiningą reiškinį. Remiantis šia samprata, teisės sistema traktuojama ne tik kaip teisės normų sistema – teisės principai taip pat priskiriami normatyviai teisinei tikrovei, jiems, kaip ir teisės normoms, pripažįstama tiesioginio reguliavimo savybė.

4. Administracinės teisės principai, būdami administracinės teisės šakos formavimo pagrindu ir orientyru, turi tiesioginį ryšį su tokiais administracinės teisės šaltiniais, kaip Konstitucija, įstatymai ir valdymo aktai. Teisės principo, kaip abstraktaus elgesio standarto, egzistavimo įrodymus randame ne tik pirminiuose, bet ir antriniuose teisės šaltiniuose – esant teisinio reguliavimo spragai, teismai, aiškindami teisę, remiasi teisės principais. Tokiu būdu principai tampa valdžios galias ribojančia, asmens prioritetą prieš valstybę užtikrinančia bei konstitucinę valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms nuostatą konkretizuojančia priemone.

5. Europos Sąjungos teisės normos būdamos Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalimi kartu yra svarbios ir administracinės teisės požiūriu. Jų svarbą suponuoja tokie faktoriai: nacionalinio administracinio teisinio reguliavimo srities susiaurinimas; įtaka vykdomosios valdžios institucijų kompetencijai. Europos Sąjungos teisės normų analizė rodo, kad tarp jų yra ir tokių, kurios nurodo administracinio teisinio reguliavimo tikslus, metodus bei principus, veikas, laikytinas teisės pažeidimais, keičia administracinio teisinio reguliavimo ribas, lemia (netiesiogiai) vykdomosios valdžios institucijų įgaliojimų pokyčius. Dėl šių priežasčių Europos Sąjungos teisės aktai, įtvirtinantys minėto pobūdžio normas, laikytini administracinės teisės šaltiniais materialia prasme.

6. Dauguma tarptautinės teisės aktų, kuriuose yra administracinei teisei reikšmingų nuostatų, tik nubrėžia gaires administravimo subjektų veiklai, nurodo, kaip jie turėtų panaudoti jiems suteiktus įgaliojimus, kad būtų optimaliai suderinti privatūs ir vieši interesai. Dėl to jie laikomi administracinės teisės šaltiniais tik materialia prasme. Tačiau egzistuoja ir tokių tarptautinės teisės dokumentų, kurie, nors ir neturi privalomos galios, bet juose įtvirtintas nuostatas valstybės stengiasi vykdyti kaip nurodymus – naudoja juose įtvirtintas sąvokas, laikosi juose įtvirtintų principų, siekia juose nurodytų tikslų. Yra ir tiesiogiai taikomų tarptautinės teisės aktų, kuriais remiasi ir administracinė justicija, ir kurie turi efektyvų juose įtvirtintų nuostatų gynimo mechanizmą. Dėl to jie prilygintini administracinės teisės šaltiniams ir formalia prasme.

7. Konstitucija ne tik formuluoja administracinės teisės pradmenis, apibrėžia svarbiausių administracinės teisės institutų reguliavimo išėties pozicijas, įvirtina bendrus standartus, kuriais savo veikloje privalo vadovautis administracinės teisės subjektai, bet nustato ir nacionalinės teisės normų bei kitų teisinių sistemų normų santykius.

8. Įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai, kuriuose yra administracinės teisės normų, bei Konstitucija – pagrindiniai administracinės teisės šaltiniai. Jie buvo specialiai kuriami tam, kad taptų teisės šaltiniu, todėl jiems iš prigimties būdinga optimalios teisės formos savybė. Lyginant su kitais teisės šaltiniais, jie turi privalumų: formaliai apibrėžti, sudaro vieningą hierarhiškai sutvarkytą sistemą ir operatyviai prisitaiko prie kintančių socialinių poreikių (atspindi teisės dinamiškumą).

9. Konstitucinio Teismo nutarimai ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimai, kuriais pripažįstamas administracinės teisės normos neteisėtumas, yra laikomi administracinės teisės šaltiniais, nes jie lemia pokyčius administracinės teisės šaltinių sistemoje arba pačiame teisės akte. Teisės aktas (ar jo dalis), pripažintas neteisėtu, paprastai negali būti taikomas nuo tokio sprendimo oficialaus paskelbimo dienos. Be to, administracinis teismas, pripažinęs norminį teisės aktą neteisėtu, nusprendžia jį laikyti panaikintu. Nuostata, pripažinta neteisėta Konstitucinio Teismo nutarimu, automatiškai nėra panaikinama, bet toks nutarimas, nors ir netiesiogiai, įpareigoja teisės akto leidėją ištaisyti ydingą reguliavimą.

10. Doktrina iš esmės yra administracinės teisės šaltinis materialiaja prasme – ji pagrindžia ir išplėtoja tikslias teisės pažinimo formas, etimologijos, esmės, sampratų, sistemų, veikimo ir kt. traktuotes. Teismams sprendimus grindžiant tiesiogiai doktrina, doktrininės idėjos tampa teisėto elgesio matu – tokiu būdu doktrina tampa teisės aiškinimo, taigi ir pačios teisės, šaltiniu. Doktrinos ir teismų praktikos tarpusavio santykis laikytinas formos ir turinio santykiu: teismų praktika yra doktrininių nuostatų išraiškos forma. Be to, doktrina yra teisės šaltinis teisėkūrai, o įstatymai yra šaltinis teisės doktrinai.

PASIŪLYMAI

1. Ateityje derėtų siekti, kad priimant įstatymus ir poįstatyminius teisės aktus būtų stiprinamas įstatymo vaidmuo reguliuojant klausimus, susijusius su žmogaus teisėmis, vadovaujamosi gilesniu sisteminiu požiūriu į administracinės teisės normas bei principus, daugiau dėmesio skiriama doktriniam įstatymų rengimui.

2. Siekiant nepažeisti administracinės teisės šaltinių sistemos darnumo ir neprieštaravimo, reikėtų tobulinti poįstatyminių teisės aktų rengimo tvarką – stiprinti rengiamų poįstatyminių teisės aktų neprieštaravimo Konstitucijai ir įstatymams pagal normų turinį, reguliavimo apimtį, formą, priėmimo, pasirašymo, paskelbimo bei įsigaliojimo tvarką stebėseną.

3. Siekiant administracinės teisės šaltinių darnos, stiprinant žmogaus teisių ir laisvių apsaugą bei ribojant administracijos galias teisę kreiptis į Konstitucinį teismą dėl įstatymų, kitų Seimo priimtų teisės aktų, Respublikos Prezidento bei Vyriausybės aktų konstitucingumo pripažinti ir piliečiams bei jų teises tiesiogiai ginančioms institucijoms. Tas, į kurio teises tiesiogiai gali kėsintis Konstitucijai priešingi įstatymai ar Konstitucijai ir įstatymams priešingi Respublikos Prezidento bei Vyriausybės aktai, turi turėti teisę gintis. Tokiu būdu piliečiai galėtų gintis nuo jų teises pažeidžiančio įstatymų ir kitų aktų nekonstitucingumo.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Konstitucija

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucijos papildymo Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 150 straipsnio papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 111-4123.

Įstatymai

3. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr.85-2566.
4. Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodeksas // http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.show-doc_l?p_id=279569&p_query=&p_tr2=; (2006-06-15 redakcija) prisijungta: 2006-08-17.
5. Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodeksas: oficialus tekstas su pakeitimais ir papildymais iki 2003 m. spalio 6 d. - Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003.
6. Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimo kodekso 189, 224, 235(1), 259(1) straipsnių pakeitimo ir papildymo bei kodekso papildymo 99(8), 171(5) straipsniais įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 112-4997.
7. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas // Valstybės žinios. 1992, Nr. 5-75.
8. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 72-3017; 2004, Nr. 50-1636; 2006, Nr. 72-2667.
9. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 101-2015.
10. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 4, 5, 10 ir 12 straipsnių pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 112-4088.
11. Lietuvos Respublikos atitikties įvertinimo įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 92-2542.
12. Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 72-3016.
13. Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 27-715.
14. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.
15. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 64-2569.
16. Lietuvos Respublikos draudimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 94-4246.
17. Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2382.
18. Lietuvos Respublikos ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 13-467.

19. Lietuvos Respublikos jaunimo pagrindų įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 119-5406; 2005, Nr. 144-5238.
20. Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 30-856.
21. Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 13-474.
22. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 63-2243.
23. Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 68-2758.
24. Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 64-2575.
25. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 90-2777.
26. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 170-6238.
27. Lietuvos Respublikos statistikos įstatymas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 54-1048; 1995, Nr. 55-1355; 1997, Nr. 65-1542; 1999, Nr. 114-3299.
28. Lietuvos Respublikos statybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 101-3598.
29. Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 117-5317.
30. Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1948.
31. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 17-649; 2003, Nr. 39-1765.
32. Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 75-3215.
33. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr.60-1183.
34. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 109-3177.
35. Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos panaikinimo ir Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr.89-2754.
36. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 112-4070.
37. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 45-1708.
38. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 45-1709.
39. Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 123-5540.

40. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945; 2002, Nr. 123-5557; 2003, Nr. 104-4637; 2005, Nr. 76-2746; 2006, Nr. 77-2975.
41. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975.
42. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 18-431.
43. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 4-102.
44. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832.
45. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 17, 19, 21 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 110-3984
46. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 41(1)-1131.

Seimo ratifikuotos tarptautinės sutartys

47. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija // Valstybės žinios. 1995, Nr. 40-987.
48. Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencija // Valstybės žinios. 1995, Nr. 60-1501.
49. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 77-3288.
50. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija // Valstybės žinios. 2006, Nr. 68-2497.

Kiti norminiai aktai

51. Alytaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2006 m. vasario 15 d. įsakymas Nr. DV-112 „Dėl viešosios informacijos teikimo taisyklių patvirtinimo“ // <http://www.ams.lt/va/doc.aspx?id=19830>, prisijungta: 2006-10-13.
52. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2004 m. liepos 16 d. įsakymas Nr. V-347 „Dėl Lietuvos policijos pareigūnų etikos kodekso patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004 Nr. 113-4257.
53. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2006 m. balandžio 20 d. įsakymas Nr. 5-V-257 „Dėl Informacijos teikimo viešosios informacijos rengėjams ir platintojams reglamento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 50-1849.
54. Lietuvos Respublikos Aukščiausios Tarybos 1991 m. kovo 12 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos prisijungimo prie Tarptautinės žmogaus teisių chartijos dokumentų“ // Valstybės žinios. 1991, Nr. 9-244.
55. Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. sausio 16 d. dekretas Nr. 2026 „Dėl Lietuvos valstybės apdovanojimų bei jų pakaitų projektų, brėžinių ir etalonų, valstybės apdovanojimų nešiojimo taisyklių, Lietuvos valstybės apdovanojimų tarybos nuostatų, Lietuvos valstybės ordinų kanclerio nuostatų tvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 8-271.

56. Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2003 m. gruodžio 31 d. įsakymas Nr. ĮV-512 „Dėl Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 35-1148.
57. Lietuvos Respublikos Prezidento 2004 m. rugsėjo 15 d. dekretas Nr. 68 „Dėl Malonės komisijos sudarymo ir jos nuostatų“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 140-5102.
58. Lietuvos Respublikos Prezidento 2004 m. rugsėjo 15 d. dekretas Nr. 69 „Dėl Pilietybės reikalų komisijos sudarymo ir jos darbo tvarkos“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 140-5103
59. Lietuvos Respublikos Prezidento 2005 m. lapkričio 24 d. dekretas Nr. 461 „Dėl A. Valantino skyrimo generaliniu prokuroru“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 139-5013.
60. Lietuvos Respublikos Prezidento 2006 m. gegužės 17 d. dekretas Nr. 619 „Dėl Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus skyrimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 57-2033.
61. Lietuvos Respublikos Prezidento 2006 m. birželio 28 d. dekretas Nr. 666 „Dėl atostogų suteikimo Lietuvos Respublikos generaliniam prokurorui“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 73-2776.
62. Lietuvos Respublikos Seimo 1995 m. gegužės 11 d. nutarimas Nr. I-887 „Dėl Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 52 straipsnyje nurodytų straipsnių įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 1995, Nr. 44-1081.
63. Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. kovo 19 d. nutarimas Nr. I-1241 „Dėl Lietuvos Respublikos statybos įstatymo įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 1996, Nr. 32-789.
64. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. birželio 27 d. nutarimas Nr. IX-992 „Dėl Seimo politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių, Seimo kanceliarijos ir Seimui atskaitingų institucijų, Respublikos Prezidento institucijos ir Respublikos Prezidentui atskaitingų institucijų, Nacionalinės teismų administracijos, teismų, prokuratūros ir savivaldybių institucijų valstybės tarnautojų suvienodintų pareigybių sąrašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 66-2707.
65. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. spalio 29 d. nutarimas Nr. IX-1154 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 110-4852.
66. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.
67. Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. liepos 4 d. nutarimas Nr. IX-1700 „Dėl Valstybinės švietimo strategijos 2003–2012 metų nuostatų“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 71-3216.
68. Lietuvos Respublikos Seimo 2004 m. gruodžio 14 d. nutarimas Nr. X-43 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6703.
69. Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. liepos 18 d. nutarimas Nr. X-767 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 80-3143.

70. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2003 m. spalio 8 d. įsakymas Nr. V-597 „Dėl Informacijos, susijusios su žmonių apsinuodijimais ir jų specifine profilaktika, kaupimo ir teikimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 99-4459.
71. Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2006 m. spalio 19 d. įsakymas Nr. 4-390 „Dėl Žiebtuvėlių platinimo taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2006, Nr. 115-4385.
72. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2001 m. sausio 13 d. įsakymas Nr, D1-15 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos darbo reglamento patvirtinimo ir kai kurių vidaus reikalų ministro įsakymų pripažinimo netekusiais galios“ // Valstybės žinios. 2004, Nr 12-358.
73. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. liepos 11 d. įsakymas Nr. 338 „Dėl Valstybės tarnautojo pažymėjimo formos ir valstybės tarnautojo pažymėjimo išdavimo tvarkos taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 77-3309.
74. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. liepos 11 d. įsakymas Nr. 339 „Dėl Valstybės tarnautojų mokymo programų turinio reikalavimų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 77-3310.
75. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. liepos 11 d. įsakymas Nr. 340 „Dėl Valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr.77-3311; 2006, Nr.32-1147.
76. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2004 m. sausio 13 d. įsakymas Nr. 1V-8 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos darbo reglamento patvirtinimo ir kai kurių vidaus reikalų ministro įsakymų pripažinimo netekusiais galios“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 12-348.
77. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1994, Nr. 63-1238; 2003, Nr. 27-1089.
78. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 23 d. nutarimas Nr. 921 „Dėl Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo“// Valstybės žinios. 1998, Nr. 67-1957; 2001, Nr. 61-2186, Nr. 92-3214, Nr. 108-3931; 2002, Nr. 64-2615; 2004, Nr. 175-6489.
79. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gegužės 28 d. nutarimas Nr. 682 „Dėl žuvininkystės administravimo pertvarkymo“ // Valstybės žinios. 1999, Nr. 48-1551; 2000, Nr. 32-899.
80. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimas Nr. 966 „Dėl Konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 65-2654.

81. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 824 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 61-2804; 2006, Nr. 31-1082.
82. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. 1160 „Dėl Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 89-4029.
83. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 29 d. nutarimas Nr. 526 „Dėl Tarnybinių komandiruočių išlaidų apmokėjimo biudžetinėse įstaigose taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 74-2555.
84. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. 678 „Dėl Karjeros valstybės tarnautojų, pretenduojančių būti laikinai perkeltų į pareigas tarptautinėje organizacijoje ar institucijoje, Europos Sąjungos institucijoje ar įstaigoje, atrankos taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 89-3278.
85. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 23 d. nutarimas Nr. 575 „Dėl Lietuvos regioninės politikos iki 2013 metų strategijos“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 66-2370.
86. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gegužės 25 d. nutarimas Nr. 463 „Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos aprašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 60-2134.
87. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. liepos 20 d. nutarimas Nr. 720 „Dėl valstybės tarnautojams nesumokėtos darbo užmokesčio dalies išmokėjimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 79-3111.
88. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. liepos 27 d. nutarimas Nr. 740 „Dėl valstybės tarnautojų prašymų leisti dirbti kitą darbą nagrinėjimo ir sprendimų dėl leidimo valstybės tarnautojams dirbti kitą darbą priėmimo ir atšaukimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 82-3273.
89. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2000 m. rugpjūčio 9 d. įsakymas Nr. 243 „Dėl Žuvininkystės departamento reorganizavimo“ // http://www.zum.lt/min/Isakymai/dsp_isakymas.cfm?IsakymasID=471&langparam=LT; prisijungta: 2006-08-31.
90. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2000 m. gruodžio 28 d. įsakymas Nr. 3D-253 „Dėl Ekologinio žemės ūkio taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 1-21; 2004, Nr. 74-2561; 2005, Nr. 112-4108.
91. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. balandžio 29 d. įsakymas Nr. 3D-251 „Dėl žemės ūkio ministro 2002 m. gruodžio 21 d. įsakymo Nr. 510 „Dėl Ekologinio žemės ūkio sertifikavimo įstaigų veiklos priežiūros ir kontrolės“ pakeitimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 74-2559.

92. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. balandžio 29 d. įsakymas Nr. 3D-252 „Dėl žemės ūkio ministro 2003 m. kovo 31 d. įsakymo Nr. 3D-133 „Dėl Ekologinio žemės ūkio informacinės sistemos steigimo ir administravimo nuostatų“ pakeitimo“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 74-2560.
93. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2006 m. rugpjūčio 4 d. įsakymas Nr. 3D-317 „Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo Žemės ūkio ministerijoje tvarkos aprašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 88-3491.
94. Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos generalinio direktoriaus 2002 m. spalio 18 d. įsakymas Nr. 670 „Dėl Lietuvos Respublikos muitinės pareigūnų etikos kodekso patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 111-4958.
95. Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos generalinio direktoriaus 2004 m. gruodžio 1 d. įsakymas Nr. 1B-1075 „Dėl Muitinės pareigūno tarnybinio pažymėjimo išdavimo ir naudojimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 178-6612.
96. Muitinės informacinių sistemų centro direktoriaus 2006 m. rugsėjo 12 d. įsakymas Nr. V-116 „Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo Muitinės informacinių sistemų centre tvarkos aprašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 98-3830.
97. Socialinių paslaugų priežiūros departamento prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos direktoriaus 2006 m. rugpjūčio 21 d. įsakymas Nr. V1-51 „Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo Socialinių paslaugų priežiūros departamente prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos tvarkos aprašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 90-3556.
98. Valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2005 m. liepos 08 d. įsakymas Nr. 27V-45 „Dėl įstaigų vadovų, vidaus audito tarnybų vadovų bei auditorių, vertinimo komisijų narių ir 18-20 kategorijų karjeros valstybės tarnautojų vertinimo komisijų“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 85-3198.
99. Valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2005 m. lapkričio 21 d. įsakymas Nr. 27V-76 „Dėl valstybės tarnautojų registro duomenų saugos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 143-5225.

Europos Sąjungos ir tarptautinės teisės aktai

100. Europos Tarybos 1976 m. vasario 18 d. rezoliucija (76)5 Dėl teisinės pagalbos civilinėse, komercinėse ir administracinėse bylose // [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Resolution\(76\)5.a.sp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Resolution(76)5.a.sp#TopOfPage) ; prisijungta 2006-09-11.

101. Europos Tarybos 1977 m. rugsėjo 28 d. rezoliucija (77)31 Dėl asmenybės gynbos administracinės valdžios aktų atžvilgiu // [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Resolution\(77\)31.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Resolution(77)31.asp#TopOfPage); prisijungta 2006-09-11.
102. Europos Tarybos 1980 m. kovo 11 d. rekomendacija Nr. R (80)2 Dėl administracinės valdžios diskrecinių įgalinimų naudojimo // [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(80\)2.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(80)2.asp#TopOfPage); prisijungta 2006-09-11.
103. Europos Tarybos 1984 m. rugsėjo 18 d. rekomendacija Nr. R (84)15 Dėl viešosios atsakomybės // [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(84\)15.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(84)15.asp#TopOfPage); prisijungta 2006-09-11.
104. Europos Tarybos 1987 m. rugsėjo 17 d. rekomendacija Nr. R (87)16 Dėl administracinių procedūrų, galinčių paveikti didelį žmonių skaičių // [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(87\)16.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(87)16.asp#TopOfPage); prisijungta 2006-09-11.
105. Europos Tarybos 1991 m. vasario 13 d. rekomendacija Nr. R (91)1 Dėl administracinių sankcijų // [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(91\)1.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(91)1.asp#TopOfPage); prisijungta 2006-09-11.
106. Komisijos sprendimas 2006/502/EB, 2006 m. gegužės 11 d., reikalaujantis, kad valstybės narės imtųsi priemonių, siekdamas užtikrinti, jog rinkoje būtų platinami tik apsaugą nuo vaikų turintys žiebtuvėliai ir uždrausti pateikti į rinką suvenyrinius žiebtuvėlius // Europos Sąjungos oficialusis leidinys (OL) 2006 L 198.
107. Tarybos direktyva 95/60/EB, 1995 m. lapkričio 27 d. Dėl gazolių ir žibalo žymėjimo mokesčių tikslams // http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=40911; prisijungta: 2006-08 31.
108. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 515/97, 1997 m. kovo 13 d., dėl valstybių narių administracinių institucijų tarpusavio pagalbos ir dėl pastarųjų bei Komisijos bendradarbiavimo, siekiant užtikrinti teisingą muitinės ir žemės ūkio teisės aktų taikymą // http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.sowdoc_1?p_id=28336&p_query=&p_tr2=2; prisijungta: 2006-08-31.
109. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 2092/91, 1991 m. birželio 24 d., dėl ekologinės žemės ūkio produktų gamybos ir nuorodų apie tokią gamybą ant žemės ūkio ir maisto produktų // http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.sowdoc_1?p_id=42217; prisijungta: 2006-08-31.

Specialioji literatūra

110. Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. – Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004.
111. Bakaveckas A. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Vilnius, 2002.
112. Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis: vadovėlis. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005.
113. Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis. - Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001.
114. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas // <http://www.autoinfo.lt/webdic/>; prisijungta: 2006-06-14.
115. Dambrauskienė G., Marcijonas A., Monkevičius E. ir kt. Lietuvos teisės pagrindai. - Vilnius: Justitia, 2004.
116. Glendon M.A., Gordon N.W., Osakwe Ch. Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius: Pradai, 1993.
117. Goda G., Kazlauskas M., Kuconis P. Baudžiamojo proceso teisė: vadovėlis. - Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
118. Kargaudienė A. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos principų įgyvendinimo klausimai administracinės teisės sistemoje // Jurisprudencija. 2006, Nr. 4(82).
119. Kiršienė J., Pakalniškis V., Ruškytė R. ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. I tomas. Vadovėlis. - Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004.
120. Kūris E. Konstituciniai principai ir konstitucijos tekstas (1) // Jursiprudencija. 2002, Nr. 23(15).
121. Kūris E. Konstituciniai principai ir konstitucijos tekstas (2) // Jursiprudencija. 2002, Nr. 24(16).
122. Kūris E. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (1) // Jurisprudencija. 2002, Nr. 26(18).
123. Kūris E. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (2) // Jurisprudencija. 2002, Nr. 27(19).
124. Lapinskas K. Teisės šaltiniai ir konstitucinės priežiūros institucijų baigiamieji aktai // Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis. Tarptautinė konferencija, skirta Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įkūrimo penkerių metų sukakčiai. 1998 m. balandžio 23–24 d. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas.
125. Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V. Civilinio proceso teisė. I tomas. - Vilnius: Justitia, 2003.
126. Leonas P. Teisės enciklopedijos paskaitos. - Vilnius: Pozicija, 1995.

127. Mikelėnas V. Tarptautinės privatinės teisės įvadas. – Vilnius: Justitia, 2001.
128. Mikelėnienė D., Mikelėnas V. Teisės procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. – Vilnius: Justitia, 2004.
129. Petkevičius P. Administracinė atsakomybė. – Vilnius: Justitia, 1996; Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. – Vilnius: Justitia, 2005.
130. Romeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. – Vilnius, 1994.
131. Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisdikcijos ribos // Jursiprudencija. 2002, Nr. 30(22).
132. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Mintis, 1969.
133. Tiažkijus V. Darbo teisė: teorija ir praktika. - Vilnius: Justitia, 2005.
134. Vaišvila A. Teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2004.
135. Viešasis administravimas ir privatūs asmenys / mokslinis redaktorius V.Valančius. – Vilnius: Justitia, 2004.
136. Vilutis P. Administracinė teisė. Bendroji dalis. – Kaunas: V.D.U. Teisių Fakultetas, 1939.
137. Visuotinė lietuvių enciklopedija. T. 5. – Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2004.
138. Zweigert K., Kotz H. Lyginamosios teisės įvadas. – Vilnius: Eugrimas, 2001.
139. Bell J., Boyron S., Whittaker S. Principles of the French Law. – Oxford, 1998.
140. Black's Law Dictionary. – St.Paul Minn., 1990.
141. Административное право зарубежных стран. Учебное пособие / под ред. А.Н. Козырина. – Москва: СПАРК, 1996.
142. Бахрах Д.Н. Административное право. – Москва: БЕК, 1993.
143. Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права // Судебная практика как источник права. – Москва: Институт государства и права Российской Академии наук, 1997.

Teismų praktika

144. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo „Dėl žemės reformos pagrindinių krypčių“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1994, Nr. 7-116.
145. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių“ 7 straipsnio ketvirtosios dalies ir 12 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1995, Nr. 86-1949.

146. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. kovo 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymo 20 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 25-650.
147. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. balandžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 29 straipsnio pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl V. Nikitino atleidimo iš generalinio prokuroro pareigų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 39-1044.
148. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 ir 2 straipsnių, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 straipsnio 5 dalies, 50 straipsnio 3 ir 9 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000, Nr. 105-3318.
149. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. spalio 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 269 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 85-2977.
150. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. lapkričio 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 5 straipsnio 2 dalies, 27(1) straipsnio, 29 straipsnio 7 dalies (2002 m. spalio 8 d. redakcija) 4 punkto, 56 straipsnio 2 dalies (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 3 d. nutarimo Nr. 1073 „Dėl mokesčio bazės netiesioginio nustatymo“ 2 punkto, taip pat šiuo Vyriausybės nutarimu patvirtintų mokesčio bazės netiesioginio nustatymo metodų skyriaus „Mokesčio bazės netiesioginio nustatymo atvejai“ ir skyriaus „mokesčio bazės netiesioginio nustatymo metodai“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai bei Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 5 straipsnio 2 daliai“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 109-4887.
151. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 11 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 85-3094.
152. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708; 2004, Nr. 186 (*atitaisymas*).

153. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl Statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatomis, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl Statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 30-1050.
154. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 31 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugsėjo 26 d. nutarimo Nr. 1170 „Dėl cukraus rinkos reguliavimo priemonių“ 2.3, 2.4 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 12 d. nutarimo Nr. 879 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimo Nr. 284 „Dėl baltojo cukraus gamybos kvotos nustatymo“ pakeitimo“ 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos cukraus įstatymo 4 straipsnio 1 daliai (2000 m. gegužės 18 d. redakcija), 2 daliai (1999 m. liepos 8 d. redakcija)“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 62-2283.
155. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 90-3529.
156. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 39 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 3 dalies, Lietuvos Respublikos maitų tarifų įstatymo 18 straipsnio (1998 m. vasario 19 d. redakcija) 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 104-3985.
157. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. birželio 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. 1⁶-01/2001 // Administracinių teismų praktika Nr. 2. – Vilnius: LVAT, 2001.

158. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. rugsėjo 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. 1⁴-19/2001 // Administracinių teismų praktika Nr. 2. – Vilnius: LVAT, 2001.
159. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. vasario 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. 259-03 // Administracinių teismų praktika Nr. 4. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
160. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gegužės 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴-191-2003 // Valstybės žinios. 2003, Nr. 52-2347.
161. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. lapkričio 9 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A³-750-2004 // Administracinių teismų praktika Nr. 6. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
162. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gruodžio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁵-1056-2004 // Administracinių teismų praktika Nr. 6. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
163. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-655-05 // <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nwww>; prisijungta: 2006-10-12.
164. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. birželio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁰-661-05 // <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nwww>; prisijungta: 2006-10-12.
165. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugsėjo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁵-626-2005 // Administracinių teismų praktika Nr. 8. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2006.
166. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-665-2005 // Administracinių teismų praktika Nr. 8. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2006.
167. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. spalio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-481/2005 // Administracinių teismų praktika Nr. 8. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2006.
168. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. liepos 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹-02-06 // <http://www.lvat.lt/getdocument.aspx?id=550a3e4b-b061-4889-807c-4e332b68bc01>, prisijungta: 2006-10-02).
169. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. liepos 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹-04-2006 // Valstybės žinios. 2006, Nr. 85-3329.

ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI

Rima Čitavičiūtė

SANTRAUKA

Atsižvelgus į ekonomines-politines ir vertybių sistemos transformacijas, administracinės teisės šakos pažinimo, tinkamo administracinio teisinio reguliavimo poreikį, administracinės teisės šaltinių mokslinių nagrinėjimų fragmentiškumą ir neišsamumą bei literatūros stoką, šiame magistro baigiamajame darbe nagrinėjami administracinės teisės šaltiniai.

Remiantis bendrateorinėmis žiniomis apie teisės šaltinį apskritai, kitose teisės šakose vartojamos sąvokos teisės šaltinis tradicija bei administracinės teisės sąvoka magistro baigiamajame darbe pateikiama administracinės teisės šaltinių samprata bei jų rūšys. Administracinės teisės šaltinių sistema analizuojama atskleidžiant tiesioginius (teisės principus, Konstituciją, Europos Sąjungos teisės aktus, tarptautinės teisės aktus, įstatymus, poįstatyminius teisės aktus) ir netiesioginius (teismų praktiką, teisės doktriną) administracinės teisės šaltinius. Visų administracinės teisės šaltinių charakterizavimas orientuojamas į tai, kad kartu būtų pagrįstas atskirų rūšių teisės šaltinių priskyrimas administracinės teisės šaltinių sistemai: teisės principo, kaip abstraktaus elgesio standarto, egzistavimo įrodymų randama ne tik pirminiuose, bet ir antriniuose teisės šaltiniuose; Europos Sąjungos teisės aktuose įtvirtintos teisės normos nustato ir tiesiogiai taikomų reikalavimų, kurių vykdymo kontrolė pavedama nacionalinėms vykdomosios valdžios institucijoms, įneša, nors ir netiesiogiai, pokyčių į vykdomosios valdžios institucijų kompetencijas, riboja nacionalinės valdžios institucijų diskreciją administraciniame reglamentavime; kai kurie tarptautinės teisės dokumentai, nors ir neturi privalomos galios, bet juose įtvirtintas nuostatas valstybės stengiasi vykdyti kaip privalomus nurodymus, be to, yra ir tiesiogiai taikomų tarptautinės teisės aktų, kuriais remiasi ir administracinė justicija, ir kurie turi efektyvų juose įtvirtintų nuostatų gynimo mechanizmą; teismų aktai sukelia norminio akto teisinės galios praradimą; teismams sprendimus grindžiant tiesiogiai doktrina, doktrininės idėjos tampa teisėto elgesio matu – tokiu būdu doktrina tampa teisės aiškinimo, taigi ir pačios teisės, šaltiniu. Analizuojant tiesioginius ir netiesioginius administracinės teisės šaltinius taip pat parodomas skirtingos prigimties administracinės teisės šaltinių tarpusavio ryšys.

Apibendrinant daroma išvada, kad visų valdžios šakų teisės aktai gali būti ir administracinės teisės šaltiniais – administracinę teisę savo aktais keičia tiek įstatymų leidžiamoji, tiek vykdomoji, tiek teisminė valdžia.

THE SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW

Rima Čitavičiūtė

SUMMARY

Taking into consideration economical-political and value system's transformations, as well as the needs of cognizance of branch of administrative law and appropriate administrative legal regulation, fragmentary scientific analysis of sources of administrative law, their incompleteness and lack of literature, these master's thesis examines the sources of administrative law.

Following the broad-based theoretic knowledge about legal sources in general, the tradition of use of notion "legal source" in the other branches of law and the concept of administrative law, these master's thesis describe the concept of sources of administrative law and their interconnection. The system of sources of administrative law is analyzed by disclosing direct (legal principles, Constitution, EU legal acts, international legal acts, laws, post-law legal acts) and indirect (court practice, law doctrine) sources of administrative law. All characteristics of sources of administrative law are oriented towards substantiation of ascription of separate types of legal sources to the system of sources of administrative law: the proves of existence of legal principle, as the standard of abstract conduct, are found both in the primary and secondary legal sources; legal norms, consolidated in EU legal acts, determine the direct requirements, controlled by the national executive governmental institutions, change, thought indirectly, the competencies of executive governmental institutions, limits the discretion of national governmental institutions in administrative regulation; the countries seek to execute the provisions of some documents of international law, thought not obligatory, as the stringent regulations, moreover, there are several directly applied legal acts, upon which the administrative justice relies, and having the protection mechanism of their provisions; the court acts influence the loss of legal power of the norm acts; when the courts predicate their decisions directly by means of doctrine, doctrine ideas become the measuring unit of legal conduct- thus doctrine becomes the source of explanation of law, and the source of law itself. Analyzing the direct and indirect sources o administrative law, the interconnection between the sources of administrative law of different origin is showed.

In summary, we can make the conclusion, that the legal acts of all government branches can be the sources of administrative law as well – the law publishing, executing and court government, by means of their acts, change the administrative law.