

ADMINISTRACINĖS TEISĖS YPATINGOSIOS DALIES METODOLOGINIAI PAGRINDAI

Arvydas Andruškevičius

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros docentas
socialinių mokslų daktaras
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 2 36 61 75
El. paštas: vtkatedra@tf.vu.lt

Straipsnyje analizuojama Lietuvos administracinės teisės ypatingosios dalies mokslinių tyrimų problematika. Apžvelgiama kai kurių užsienio valstybių teisės mokslo literatūra ypatingosios administracinės teisės klausimu, svarstoma, koku mastu ši patirtis galėtų būti pritaikyta rengiant vadovėlį ar išsamesnę monografinę studiją. Pateikiama nuomonė apie galimus tokios studijos turinio struktūros kriterijus ir būsimų administracinės teisės ypatingosios dalies institutų principinį turinį.

In this article the topic of future scientific investigations of the special part of Lithuanian administrative law is analysed. The scientific legal literature of some foreign states regarding special administrative law issue is reviewed, and it is discussed how this experience might be adapted when compiling a textbook or a broader monographic study. Reasoning of probable criteria of the structure of the content of such a study as well as of the principled content of the future institutes of the special part of administrative law is presented.

Įvadas

Pritartina kritinei pastabai, kad „Lietuvos universitetų teisės fakultetuose per pastaruosius 19 metų nepasirodė sistemiškai nauji ir išsamūs administracinės teisės („ypatingosios dalies“) vadovėliai. Daugelis sudėtingų ir praktiškai reikšmingų administracinės teisės institutų (kaip teritorinio planavimo teisė, statybų teisė, licencijų ar vietinių rinkliavų teisė) iki šiol nesulaukė reikiamo mokslininkų pedagogų dėmesio. Turint tai omenyje ir žinant administracinių bylų kategorijų įvairovę, galima many-

ti, kad šiuolaikinės administracinės teisės „daugiatomį“ vadovėlį Lietuvoje faktiškai įkūnija administracinių teismų praktika“ [10, p. 51]. Nurodoma, kad „vienas didžiausių nūdienos iššūkių akademinei jurisprudencijai – administracinės teisės „šakos“ *ypatingosios dalies* pagrindų mokslo pedagoginis (monografinis ar „vadovėlinis“) sukūrimas, kuris būtų grindžiamas administracinių teismų praktika (oficialia jurisprudencija)“ [10, p. 75].

Iš tiesų, ligšiolinėje Lietuvos administracinės teisės mokslinėje literatūroje dėmesio skirta arba labiau bendriems

administracinės teisės klausimams, tokiems kaip antai viešojo administravimo subjektų sistemos organizacija, valdymo aktų (plačiai – administracinės veiklos formų) institutas, administraciniai teisiniai režimai, viešojo valdymo kontrolės būdai ir kt. [12, 13, 15, 17], arba paskiriems administracinės teisinės problematikos dalykams – administracinės justicijos sanklodai, administracinės atsakomybės institutui, Lietuvos vykdomosios valdžios sandarai [19, 21, 16]. Tiesa, bendresnėse administracinės teisės studijose šios teisės posistemio ypatingoji dalis, dar vadinama specialiąja administracine teise, yra minima, tačiau tik labai glaustai teigiant, pavyzdžiui, kad:

- administracinės teisės normas galima hipotetiškai grupuoti atsižvelgiant <...> į *valdymo srities ypatumus*. Tai normos, reguliuojančios:
- policijos veiklą (policijos teisė);
- muitų santykius (muitų teisė);
- mokestinius santykius (mokesčių teisė);
- statybos ir teritorijų planavimo santykius (statybos teisė);
- susisiekimo santykius (transporto teisė);
- socialinės saugos santykius (socialinė teisė) ir kt. Šias normų grupes iš esmės galima vadinti ypatingąja, arba specialiąja, administracine teise [12, p. 112, 113];
- ypatingoji administracinės teisės dalis apima normas, kuriomis remiantis reguliuojami visuomeniniai santykiai konkrečiose valstybinio valdymo šakose ir srityse. Jos numato valstybinio valdymo organizavimą ir įgyvendinimą Lietuvos

ūkio srityje, socialinėje kultūrinėje srityje ir administracinėje politinėje srityje; šakų, priklausančių minėtoms sritims, valdymo organizavimą (pvz., pramonės, mokslo, sveikatos) ir tarpšakinio valdymo organizavimą (pvz., standartizacija, materialinis techninis tiekimas, statistika, informacija) [15, p. 79];

- dabarties Lietuvos specialiajai administracinei teisei atstovauja finansų (mokesčių), ekologinė ir kitos teisės šakos ar pošakiai, tarkim, policijos teisė (platesniu juožiūriu – viešosios tvarkos teisė), suformuoti socialinių santykių evoliucijos ir gausių specialiųjų teisės aktų leidybos [13, p. 93];
- specialioji administracinės teisės dalis jungia teisės normas, institutus, reguliuojančius visuomeninius santykius konkrečiose viešojo administravimo veiklos srityse: energetikos, pramonės, mokslo, švietimo, žemės ūkio, konkurencijos, mokesčių, sveikatos apsaugos, ekonomikos, kultūros, registrų, socialinių garantijų, licencijavimo, patentavimo, sertifikavimo, aplinkosaugos, prieglobsčio, teritorijų planavimo, vartotojų teisių apsaugos ir kitose srityse. Šios administracinės teisės šakos specialiosios dalies institutai gali keistis. Tai priklauso nuo aktualumo, laikmečio poreikių [17, p. 134].

Matyti, kad nors ypatingoji administracinės teisės dalis konstatuojama esanti atskira nuo bendrosios administracinės teisės, tačiau ligšiolinis Lietuvos administracinės teisės mokslas tuo ir apsiriboją. Be to, galima pažymėti, kad skiriasi ir

autorių pozicijos šią teisę galinčių sudaryti institutų klausimu. Mokslininkų pasisakymuose apie ypatingą administracinę teisę nėra ir jokios informacijos apie jos dalių galimą informacinį turinį, kuris labiausiai tiktų akademinėms teisės studijoms. Visa tai suponuoja šios problematikos gilesnės mokslinės analizės poreikį.

Šio straipsnio tikslas – pateikti nuomonę šiuolaikiško Lietuvos ypatingosios administracinės teisės vadovėlio ar monografijos rengimo klausimu. Tyrimo objektas – metodologiniai ypatingosios administracinės teisės pagrindai, o konkretniuoju požiūriu – kuo remiantis būtų pasirenkami administracinės teisės ypatingosios dalies institutai, taip pat tai, koks galėtų būti kiekvieno iš jų principinis turinys, t. y. kokią teisinę informaciją būtų labiausiai prasminga pateikti ypatingosios administracinės teisės vadovėlinio ar monografinio turinio dalyse.

Dėl apimties ribojimų straipsnyje pateikiami pastebėjimai nagrinėjamu klausimu yra tik pradiniai, todėl ši publikacija vertintina kaip kviečianti platesnei mokslinei diskusijai dėl minėto akademinė jurisprudencijai tenkančio uždavinio „sukurti administracinės teisės „šakos“ ypatingosios dalies monografinius ar „vadovėlinius“ pagrindus“.

Rengiant straipsnį remtasi daugiausia lyginamuoju ir sisteminiu loginiu mokslinio tyrimo metodais.

1. Užsienio valstybių administracinės teisės ypatingoji dalis

Šioje srityje daugelio užsienio šalių teisės mokslas yra gerokai pažengęs – apie ypatingą administracinę teisę gausu turiningų studijų, pagal teisinio reguliavimo

pokyčius ir kitas aktualijas ne kartą atnaujintų ir papildytų.

Pavyzdžiui, akademinė jurisprudencijai tenkanti misija tirti specialųjį administracinį teisinį reguliavimą dabartiniame Lenkijos teisės moksle grindžiama daugiausia tuo, kad ši reguliavimą sudarančios normos į pirmą planą iškelia individą, turintį ne tik pareigas, bet ir viešąsias subjektines teises ir plačiai suprantamus bei teisės saugomus interesus. Ypatingajai administracinei teisei, šios šalies mokslininkų vadinamai materialiaja administracine teise (*materialne prawo administracyjne* – lenk.), turi būti skiriama daugiausia dėmesio ypač dėl to, kad būtent ji apibrėžia tinkamas, t. y. skirtas tikrajai visuomenės ir individo gerovei, viešosios administracijos įsiterpimo į individo teisių ir laisvių sritį ribas, nustato individo lūkesčių šios administracijos atžvilgiu apimtį. Ši teisė apibūdinama kaip itin plačios dalykinės apimties teisė, aprėpianti visas gyvenimo sritis, taip pat ir „pilnos“ subjektinės apimties teisė, nes yra susijusi su kiekvienu asmeniu – teisės subjektu. Materialinės administracinės teisės veikimo sritis, anot lenkų teisės mokslininkų, apima diferencijuotas valdymo sritis. Ši teisė nėra ir negali būti talpinama kodekse. Reguluojamų sričių specifika suponuoja, kad materialinė teisė yra tematikos požiūriu diferencijuoto teisinio reguliavimo rinkinių kompiliacija, šie rinkiniai sudaro daugmaž savarankiškas dalis, dar apibrėžiamas „atskiromis administracinės teisės sistemomis“ [18, p. 11–16].

Vokietijos moksle ypatingoji administracinė teisė (*das besondere Verwaltungsrecht* – vok.) apibrėžiama kaip daugelio specialiųjų valdymo uždavinių įgyvendinimo teisė tuo požiūriu, kad kova su viešo-

sios tvarkos pažeidimais, aplinkos apsauga, socialinė sauga, teritorijų planavimas, kelių statyba ir priežiūra, transportas ir daug kitų sričių turi savo teisinius pagrindus ir šie uždaviniai sprendžiami pagal teisės nustatytą tvarką. Teisės aktų ir teismų sprendimų gausa orientuoja, ką kasdien privalo atlikti valstybės tarnautojai ir viešosios įstaigos siekiant užtikrinti teisinės valstybės standartus atitinkantį valdymą [14, knygos pratarinė].

Šiuolaikiniame rusų teisės moksle pažymima, kad Rusijos Federacijos administracinė teisė, užimdama išskirtinai reikšmingą vietą teisės sistemoje dėl savo glaudžių sąsajų su kitomis teisės šakomis, kartu turi ir savo vidaus struktūrą. Kaip ir kitos teisės sritys, ji tradiciškai skiriama į bendrąją ir ypatingąją dalis. Pastaroji įvardijama kaip ekonomikos, socialinės kultūrinės ir administracinės politinės sričių valdymas. Ši administracinės teisės dalis apima konkretų ir įvairiapusį skirtingų visuomeninio gyvenimo sričių administracinę teisinę reguliavimą [11, p. 29].

Minėtų valstybių mokslininkų parengti ypatingąją administracinę teisę aprašantys vadovėliai įprastai apima tokius skyrius: pilietybės teisė, sveikatos apsaugos teisė, alkoholio, tabako, psichotropinių ir narkotinių medžiagų vartojimo kontrolės teisė, socialinės rūpybos teisė, aplinkos apsaugos teisė, teritorijų planavimo teisė, statybos teisė, saugumo ir viešosios tvarkos teisė (Lenkijos Respublika); municipalinė teisė, policijos ir viešosios tvarkos teisė, ūkio valdymo teisė, statybos teisė, aplinkos apsaugos teisė, teritorijų planavimo teisė, viešosios tarnybos teisė, socialinės saugos teisė, transporto teisė (Vokietija). Rusijos Federacijos administracinės teisės

literatūroje laikomasi tradicijos ypatingąją šios teisės šakos dalį vaizduoti kaip pramonės, žemės ūkio, statybos, butų ir komunalinio ūkio, ryšių (komunikacijų), gamtos išteklių naudojimo ir apsaugos, finansų ir kreditavimo, tarptautinių ekonominių ryšių, švietimo, sveikatos apsaugos, mokslo, kultūros, piliečių socialinės apsaugos, gynybos, saugumo, užsienio reikalų, teisingumo (justicijos) valdymą.

Pažymėtina, kad minėtose šalyse vadovėlinis ypatingosios administracinės teisės aprašymas tiek jos struktūros, tiek ir jos turinio bei mokslinės informacijos išsamumo požiūriu skiriasi. Antai Vokietijos ar Lenkijos teisės mokslo leidiniuose ypatingoji administracinė teisė atskleidžiama pateikiant šią teisę sudarančių institutų sampratą ir juose nustatyto reguliavimo objektą, nurodant įstatyminius atitinkamų valdymo sričių reguliavimo pagrindus, taip pat pagal įstatymų viršenybės principą nustatomą poįstatyminį teisinį reguliavimą. Tam tikrais atvejais, pavyzdžiui, aprašant Vokietijos municipalinę teisę, statybos teisę ar, tarkim, viešosios tarnybos teisę, pasiūlytamas atitinkamų konstitucinių normų aiškinimas. Neapeinami ir tokie klausimai: kaip aplinkos apsaugos teisės principai ar, tarkim, teisinė atsakomybė ir su tuo susijusių administracinių teisės taikymo aktų teisėtumas ir pagrįstumas. Kai kuriuose ypatingosios administracinės teisės institutuose, kaip antai statybos ir teritorijų planavimo teisėje, ar valstybės tarnautojų teisėje randama vietos asmenų teisių ir interesų teisminės gynybos problematikai. Rusijos mokslas, aprašydamas ypatingąją administracinę teisę, pavyzdžiui, 2002 ir 2003 m. išleistuose vadovėliuose [20, p. 473–697; 11, p. 337–595], tebesilaiko tradicijos ją

glaustai nušviesti pagal tokią principinę žinių dėstymo schemą: 1) atitinkamos viešųjų socialinių santykių srities valdymo organizacinės ir teisinės formos, t. y. tos srities valdymą atliekantys subjektai ir jų teisinį statusą apibrėžiantys teisės aktai; 2) atitinkamoje valdymo srityje veikiančios įstaigos, įmonės ir jų teisinis statusas, taip pat vietiniu, t.y. ne federaliniu lygmeniu vykdomas valdymas; 3) valstybinės priežiūros formos atitinkamoje valstybinio valdymo srityje, pavyzdžiui, ekonomikoje, rusų mokslininkų nuomone, apimančioje tokias sritis, kaip antai pramonė, žemės ūkis, statyba, butų ir komunalinis ūkis, ryšiai, finansai ir kreditavimas, ekonominiai ryšiai su užsienio valstybėmis. Manytina, kad nurodytasis administracinės teisės ypatingosios dalies institutų turinio atkleidimas pasitelkiant iš esmės tik valdymo organizacinę pusę, negali būti laikomas pakankamu akademinėms šios teisės studijoms, nes jis nesiejamas nei su individualiais administraciniais aktais ir teismine jų kontrole, nei su bendraisiais ir kitais teisės principais, o juk pirmiausia su šiais klausimais savo praktiniame darbe susiduria aukštųjų teisės mokyklų absolventai.

2. Galimi administracinės teisės ypatingosios dalies struktūros kriterijai

Pirmiausia reikia aptarti, ar Lietuvos administracinės teisės ypatingosios dalies vadovėlio struktūros pakankamu pagrindu galėtų būti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo leistame biuletenyje *Administracinių teismų praktika* skelbiamos administracinių teismų išnagrinėtų bylų medžiagos sisteminimas (dabar šio biuletenio pavadinimas *Administracinė jurisprudencija*).

Minėto biuletenio oficialiosios dalies, o dabar – teismų praktikos dalies pradžioje tradiciškai skelbiamos Vyriausiojo administracinio teismo nutartys ir sprendimai dėl norminių administracinių aktų teisėtumo, paskui – šio teismo nutartys ir nutarimai ginčiuose dėl priimtų sprendimų administracinių teisės pažeidimų bylose, dar toliau – bylos, kylančios iš ginčų viešojo ar vidaus administravimo srityje. Dabartinio *Administracinės jurisprudencijos* biuletenio informacinėje dalyje pateikiama specialiosios teisėjų kolegijos nutarčių dėl ginčo bylų teisingumo apžvalga ir kita medžiaga, pavyzdžiui, susijusi su administracinių bylų teiseną.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartys ir sprendimai dėl norminių administracinių aktų biuletenyje nėra kaip nors susisteminti ir jų paskirtis – pateikti oficialų teismo vertinimą šių aktų ar jų dalių atitikties įstatymams ar Vyriausybės nutarimams, o kai kada ir Lietuvos Respublikos Konstitucijai požiūriu, nesvarbu, kokiai viešojo valdymo sričiai reguliuoti yra skirtas ginčijamas norminis administracinis aktas. Teismui pripažinus, kad toks aktas ar jo dalis minėtu požiūriu yra defektinis, jis, kaip žinoma, eliminuojamas iš administracinės teisės normų sistemos. Šio akto (ar jo dalies) neteisėtumo konstatavimas tiesiogiai nepaliečia asmens ar asmenų grupių subjektinių teisių ar įstatymo saugomų interesų viešojo administravimo srityje, išskyrus atvejus, kai norminis administracinis aktas tiriamas ryšium su administraciniame teisme nagrinėjama individualaus ginčo byla (žr. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 111–113 straipsnius).

Vyriausiojo administracinio teismo nutarčių, priimtų individualiose ginčų dėl teisės viešojo ar vidaus administravimo srityje bylose, medžiaga pasižymi tuo, kad ji yra susijusi jau su konkrečiu fiziniu ar juridinio asmens ar asmenų grupės teisėmis, įstatymų saugomais interesais ir pareigomis jų įgyvendinimo ar vykdymo apimtį – leidimų, ribojimų, draudimų, taikomo administracinio poveikio, pavyzdžiui, administracinės nuobaudos ar ekonominės sankcijos, skyrimo požūriui.

Minėto Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenio atitinkamose dalyse skelbiama šio teismo jurisprudencija dėl individualių administracinių teisės aktų, kaip antai nuosavybės teisių atkūrimo, žemės santykių klausimais, teismo aktai dėl Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos, Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos sprendimų. Biuletenio skyriuje, pavadintame *Kitos ginčo administracinės bylos*, skelbiami teismo sprendimai dėl viešojo administravimo subjektų ir asmenų plataus kategorijų spektro konfliktų – viešojo pirkimo, pensijų, bendradarbiavimo su buvusios SSRS specialiosiomis tarnybomis, laisvės kovų dalyvio statuso pripažinimo, profesinės sąjungos teisės kreiptis į administracinį teismą dėl valstybės tarnautojų interesų gynimo, daugiabučių namų savininkų bendrijos ir jos įstatų registravimo įtakos asmenų subjektišioms teisėms, pabėgėlio statuso suteikimo užsieniečiams, teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų, valstybinio medicininio audito tikslų, bylos šalių teisės į bylinėjimosi išlaidų atlyginimą, medžioklės plotų naudojimo teisėtumo, darbo inspekcijos atliekamų funkcijų pobūdžio, statybos leidimo nutraukimo teismo

sprendimu, religinių bendruomenių ginčų sprendimo, nuolatinės statybos komisijos priimto sprendimo (išvados) teisinio statuso, Draudimo priežiūros komisijos įgalinimų apimtį, bendruomenių teisės kreiptis į teismą ginant viešąjį interesą pagal Orhuso konvenciją, teisės akto, kuriuo objektas įrašomas į kultūros registrą, teisinio statuso, statybos projekto derinimo, rinkėjų balsų pirkimo, galimo valstybės tarnautojų interesų konflikto priimant ar dalyvaujant priimant (svarstant) sprendimus, susijusius su buvusiu darbovieta, Vyriausybės atstovo pasisakymui skirtu laiko ribojimo, interneto tinklaraščių autorių statuso ir kitų administracinių ginčų.

Kai yra tokia administracinio ginčo bylų įvairovė, būtų sudėtinga kategoriškai tvirtinti, kad Lietuvos administracinės teisės ypatingoji dalis turi apimti būtent tuos, o ne kitus institutus. Tiesa, nemažai Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijos dėl individualių administracinių ginčų pateikiama sisteminiu būdu, išskiriant, pavyzdžiui, bylas dėl: a) mokesčių teisinių santykių; b) mutinės veiklos; c) valstybės tarnybos; d) teritorijų planavimo ir statybos santykių; e) konkurencijos santykių; f) užsieniečių teisinės padėties Lietuvos Respublikoje; g) socialinės apsaugos. Tai bene kiekviename minėto biuletenio leidinyje atsispindintis teismo aktų grupavimas pagal nurodytas bylų kategorijas. Taigi administracinės teisės ypatingosios dalies institutų išskyrimo orientyru pasirenkant, pavyzdžiui, kiekviename Vyriausiojo administracinio teismo biuletenio leidinyje teikiamos medžiagos grupavimą pagal *ginčų bylų kategorijas*, būtų galima skirti, tarkime, valstybės tarnybos teisę, teritorijų planavimo ir statybos tei-

sę, mokesčių ir muitų teisę, migracijos teisę, socialinės saugos teisę ar, pavyzdžiui, konkurencijos teisės administracinį teisinį turinį.

Kita vertus, minėta aplinkybė, kad administraciniai teismai sprendžia ir „kitas administracinių ginčų bylas“, kurių neįmanoma sisteminti rūšiniu pagrindu dėl šių ginčų iš esmės vienkartinio situacinio pobūdžio, leidžia teigti minėtą orientyrą nesant pakankamu apsispręsti dėl būsimo ypatingosios administracinės teisės vadovėlio ar monografijos struktūros.

Atsižvelgiant į tai, ypatingosios administracinės teisės institutams išskirti galima siūlyti *valdymo santykių specifikos* kriterijų. Manytina, kad tai yra pakankamai objektyvus veiksnys, nes jis lemia: 1) atitinkamos valdymo srities teisinio reglamentavimo ypatumus ir atitinkamai viešojo administravimo subjektams suteikiamų įgaliojimų ir teisinių įpareigojimų turinį; 2) specialių teisės principų taikymo poreikį; 3) administracinės veiklos subjektų ir asmenų bendravimo turinį (valdymo metodų ypatumus); 4) teisės normų aiškinimo specifiką, nesvarbu, ar pozityvinę teisę taiko viešojo administravimo subjektai, ar teismai ir kitos valstybės institucijos, sprendamos kurioje nors viešojo valdymo srityje kylančius ginčus.

Taigi pagal minėtą ypatingosios administracinės teisės struktūros formavimo kriterijų būtų galima skirti, pavyzdžiui, šiuos jos institutus:

- 1) aplinkos teisė, pasižyminti tuo, kad šios srities santykiams taikomos Orhuso konvencijos nuostatos, galioja principas „teršėjas moka“, nustatyta pareiga atlyginti neteisėta veika gamtai padarytą žalą, taikomos sank-

cijos, įtvirtintos atitinkamose Administracinių teisės pažeidimų kodekso ypatingosios dalies normose;

- 2) teritorijų planavimo ir statybos teisė, apimanti, pavyzdžiui, pareigą tartis su gyventojais dėl planavimo dokumentų, pareigą paisyti kultūros paveldo apsaugos normų reikalavimų, specifinį teisinį reguliavimą priimant statybos techninius reglamentus, savo ruožtu, reikalaujančius specifinio šių reglamentų normų aiškinimo, taip pat apimanti leidimų ir kitokių privalomų statybos dokumentų institutą;
- 3) verslo priežiūros teisė, pasižyminti specialiuosiuose Lietuvos Respublikos įstatymuose nustatytu reguliavimu taikyti ekonomines sankcijas, išduoti, sustabdyti ar panaikinti licencijas, taip pat Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintais specifiniais ūkio subjektų priežiūros principais, tokiais kaip minimali ir proporcinga priežiūros našta, metodinės pagalbos ūkio subjektams teikimas, priežiūros funkcijų atskyrimas ir kiti;
- 4) viešosios tvarkos teisė, išskiriama pirmiausia remiantis tuo, kad tam tikri viešojo administravimo subjektai yra įgalioti įstatymų nustatytais pagrindais ir sąlygomis taikyti administracinio poveikio priemonės, įskaitant ir fizinės prievartos veiksmus;
- 5) valstybės tarnybos teisė, ypatinga tuo, kad jos normomis reglamentuojamas specifinis teisinis valstybės tarnautojų ir statutinių pareigūnų statusas, galioja nepriekaištingos

reputacijos imperatyvas ir kiti valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojų etikos principai, yra nustatyta specifinė valstybės tarnautojų ir pareigūnų atsakomybė, o valstybės tarnautojų funkcijos ir jų vykdymas nustatomas institucijos ar įstaigos vidaus administraciniais personalo valdymo aktais;

- 6) vietos savivaldos teisė, pasižyminti ta specifika, kad savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai, gyventojai dalyvauja svarstant administracinių sprendimų projektus, savivaldybių viešojo administravimo subjektai priima gyventojams ir ūkio subjektams adresuotus norminius administracinius teisės aktus, tarp jų nustatančius vietines rinkliavas, savivaldybių administravimo subjektų veiklos teisėtumą prižiūri Vyriausybės paskirti atstovai [5] ir kt.

Šių administracinės teisės ypatingosios dalies institutų nurodymas nevertintinas kaip baigtinis, nes, pavyzdžiui, galima svarstyti apie migracijos teisės išskyrimą ar, tarkime, pateikus atitinkamus argumentus, ypatingojoje administracinėje teisėje rasti vietos mokesčių teisei. Be to, administracinės teisės specialiosios dalys pagal aprėpiamus socialinius santykius gali būti aprašomos plačiau ar siauriau. Pavyzdžiui, viešosios tvarkos teisę įvardijant vidaus reikalų teisę, pastaroji, be įvairiapusės policijos funkcijas ar valstybės sienų apsaugos tarnybos veiklą reglamentuojančių teisės normų ir principų, apimtų ir migracijos santykių reguliavimą.

Pažymėtina ir tai, kad vienu ar kitu ypatingosios administracinės teisės institutų išskyrimas vertintinas kaip sąlygiškas dalykas taip pat tuo požiūriu, kad šie institutai nėra izoliuoti. Antai aplinkos teisė susijusi su priklausomybe teritorijų planavimo ir statybos teise pagal viešąjį interesą planavimą ir statybas atitinkamose teritorijose vykdyti taip, kad jos nedarytų žalos gamtos objektams, kraštovaizdžiui ir nekonkuruotų su rekreaciniais visuomenės narių poreikiais. Arba, pavyzdžiui, verslo priežiūros teisė su statybos teise susijusi per atitinkamų valstybinių inspekcijų įgaliojimą kontroliuoti, kaip statybos verslo subjektai paiso Lietuvos Respublikos teisės aktuose nustatytą draudimų, ribojimų ir įpareigojimų ir jų pažeidimų atvejais taikyti administracinio poveikio priemones. Šiuo atžvilgiu dar pažymėtina, kad, pavyzdžiui, ypatingajai administracinei teisei turinti tekti valstybės tarnybos teisė susijusi su bet kuria sritimi – aplinkosauga, verslo priežiūra, savivaldybių valdymu tuo požiūriu, kad valdymo funkcijas vykdančys subjektai yra viešojo administravimo institucijų ir įstaigų valstybės tarnautojai, tačiau Konstitucinio Teismo doktrinoje suformuluota valstybės tarnybos samprata ir minėti šių santykių reglamentavimo ypatumai, manytina, yra pagrindas valstybės tarnybos institutą priskirti ne bendrajai administracinės teisės daliai, kaip yra dabar [15, p. 376–464], o ypatingajai administracinei teisei. Diskutuotina ir tai, ar pagrįstai bendrojoje administracinės teisėje aprašomas pasų, licencijavimo, nepaprastosios padėties ir kitų specialių administracinių teisinių režimų turinys [15, p. 192–221].

3. Ypatingosios administracinės teisės institutų principinis turinys

Tai, kiek institutų sudarys Lietuvos administracinės teisės ypatingąją dalį, nėra esminis klausimas dėl jau nurodytų priežasčių. Teisės akademinių studijų aspektu svarbesnis yra tinkamas šių institutų principinio turinio parinkimas, kitaip tariant, pateikimas juose labiausiai tikslingos informacijos. Šiuo atžvilgiu manytina, kad būsimas ypatingosios administracinės teisės vadovėlis ar monografijos pavidalo leidinys pirmiausia turėtų tenkinti informacijos išliekamosios vertės testą. Tokią vertę turėtų tik informacija, apimanti principinius pozityvinės teisės aiškinimo ir taikymo dalykus, o vienu ar kitu viešojo valdymo santykių reguliavimo įstatymais ir kitais teisės normų išraiškos aktais nurodymas būtų reikšmingas ta apimtimi, kiek šis reguliavimas turi *principinių* atitinkamos valdymo srities reglamentavimo nuostatų, logiškai išplaukiančių, be kita ko, iš Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pateiktų pozityvinį reguliavimą koreguojančių sprendimų. Tai reikštų, kad išsamus pozityvinio reguliavimo aprašymas bet kurioje ypatingosios administracinės teisės dalyje nėra prasmingas ir todėl neturėtų dominuoti: įstatymų ir juos konkretinančių poįstatyminių teisės aktų turinys, ypač administracinėje teisėje, nuolat kinta, taigi šių aktų nustatyto reguliavimo pagrindu parašytas vadovėlis ar monografinė studija niekaip negalėtų būti patvarūs ir ilgalaikiai.

Antai, pavyzdžiui, valstybės tarnybos instituto pozityvią dalį vienijantis Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, priimtas 1999 m. liepos 8 d., jau 2002 m.

balandį buvo išdėstytas nauja redakcija [3] (palyginti su ankstesniu įstatymu pasižymėjusia, be kita ko, gerokai „šurkštesniu“ šios srities santykių reguliavimu, su laukusiu ir teisės mokslo kritikos, ypač dėl tarnybinės atsakomybės reglamentavimo, įvertinto kaip įstatymų leidėjo „žingsnis atgal“ [11, p. 187]). Tačiau ir šis Valstybės tarnybos įstatymas nėra patvarus: pavyzdžiui, valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos 2010 m. vasario 1 d. projekte nurodoma, kad ja „siekiama nustatyti valstybės tarnybos tobulinimo gaires kaip tai numatyta penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programoje“ ir kad valstybės tarnybos valdymas ir jos teisinis reglamentavimas turi trūkumų, kaip antai: valstybės tarnautojų veikla nepakankamai orientuota į rezultatus; neišskirti asmenų, einančių vadovaujančias pareigas valstybės tarnyboje, atrankos, veiklos, vertinimo, mokymo, karjeros, rotacijos, atleidimo ypatumai; ribotos vadovų galimybės lanksčiai valdyti žmoniškuosius išteklius; nepakankama individuali vadovų atsakomybė už institucijos veiklos rezultatus; esančios galimybės išvengti atsakomybės už tarnybinius nusižengimus; mažai efektyvus etikos ir korupcijos prevencijos priemonių reguliavimas ir taikymas ir kt. Akivaizdu, kad įgyvendinant šią koncepciją valstybės tarnybos instituto norminis turinys neišvengiamai pakistų.

Taigi ypatingosios administracinės teisės institutai pozityvų reguliavimą turėtų apimti tiek, kiek jame atsispindi principinėmis įstatymų ir juos konkretinančių poįstatyminių norminių aktų nuostatomis išreikštas reglamentavimas, lydimas viešosios teisės teoretikų ir teisės praktikų komentarų.

Atsižvelgiant į tai, manytina, kad kiekvieno ypatingosios administracinės teisės instituto principinį turinį galėtų sudaryti: 1) konstitucinė doktrina, kiek ji suformuluota pozityvinės administracinės teisės atžvilgiu, pavyzdžiui, valstybės tarnybos teisėje [7] ar vietos savivaldos teisėje [5, 6]; 2) atitinkamose valdymo srityse galiojantis principinis pozityvus reguliavimas ir jo jurisprudenciniai komentarai; 3) Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo konceptualioji jurisprudencija individualių ginčų bylose, pavyzdžiui, šio teismo praktikos, nagrinėjant bylas pagal viešąjį interesą ginančių subjektų skundus (prašymus), apibendrinimas [9, p. 325–362], administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų nagrinėjimo teismuose praktikos apibendrinimas [8, p. 252–450], taip pat kiti konceptualūs teisės taikymo aiškinimai atitinkamų kategorijų ginčų bylose.

Nurodytas administracinės teisės ypatingosios dalies institutų turinys, minėta, yra tik principinis, t. y. šio pobūdžio informacija bet kuriame institute *turėtų atspindėti* siekiant jau aptarto akademiniams poreikiams skirtos studijos išliekamojo vertingumo. Be abejo, būtų reikšminga ir kitokia teisinė informacija, kaip antai atitinkamą viešųjų santykių sritį administruojančių subjektų teisinis statusas, šių viešųjų santykių kitų dalyvių administracinis subjektiškumas ir pan. Tačiau vėlgi: tokia informacija, ypač aprašant atitinkamos valdymo srities viešojo administravimo subjektus, gali ir nebūti patvari: antai ne kartą buvo suabejota Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos kompetentingumu vykdant Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo ir Tabako kontrolės įstatymo įgyvendinimo priežiūrą [12, p. 101, 309] ir todėl siūlyta minėtos tarny-

bos funkcijas perduoti vykdyti kitoms institucijoms. Neatmestina, kad analogiška situacija gali susiklostyti ir kai kurių kitų viešojo administravimo subjektų atžvilgiu. Beje, teisinio reguliavimo permainos galimos ne tik dėl nepakankamai kokybiškos viešojo valdymo veiklos, bet ir dėl objektivių priežasčių: pavyzdžiui, įgyvendinus Europos Sąjungos fondų paramos lėšų programą administravimo subjektų sistemoje nebeliktų vietos Nacionalinei mokėjimų agentūrai prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos.

Ypatingosios administracinės teisės vadovėlio ar monografijos turinys gali kisti ir dėl principinių teisinio reguliavimo naujovių, ypač susikaupus jų „kritinei masei“. Antai, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas 2010 metais buvo papildytas IV skirsniu, jo 36² straipsnyje įtvirtinant tokius ūkio subjektų veiklos priežiūros principus, kaip antai minimali ir proporcinga priežiūros našta, ūkio subjektų nediskriminavimas, priežiūros veiklos planavimas, informacijos apie priežiūros atlikimo principus, procedūras ir rezultatus viešumas, metodinės pagalbos teikimas ūkio subjektams, verslo subjektų priežiūrą atliekančių viešojo administravimo subjektų funkcijų atskyrimas. Pakankamai ženkliais bendrųjų nuostatų ir kitų teisės normų pokyčiais 2010 metais pasižymėjo ir Lietuvos Respublikos statybos įstatymas [4]. Taigi jei ypatingosios administracinės teisės vadovėlis, apimantis statybos teisę ir verslo priežiūros teisę, jau būtų buvęs išleistas anksčiau, minėtų teisės principų ir kitų principinių nuostatų įstatyminis įtvirtinimas verstų šį vadovėlį atitinkamai atnaujinti.

Pažymėtina ir tai, kad parengtas vienisas ypatingosios administracinės teisės

vadovėlis nereikštų jo „neginčijamo autoriteto“ kitų mokslinių administracinės teisės studijų atžvilgiu. Čia turimos omenyje situacijos, kai kuris nors specialus administracinės teisės institutas būtų išsamiai tiriamas atskirame vadovėlyje, pavyzdžiui, mokesčių teisė ar, tarkime, statybos teisė. Neatmestina, kad tokie leidiniai būtų rengiami taikant savitus jų struktūros ir turinio formavimo kriterijus, todėl šių studijų buvimas savaime yra sveikintinas kaip teikiantis galimybę smalsiems teisės studentams įgyti platesnio spektro specialiųjų administracinės teisės žinių.

Parengti pakankamo teorinio ir taikomojo lygio tvaru administracinės teisės ypatingosios dalies vadovėlį ar monografiją – sutelktam mokslininkų kolektyvui įveikiamas uždavinys, sprendžiamas, žinoma, ne vien paties administracinės teisės mokslo plėtojimo labui, bet pirmiausia turint tikslą rengti pakankamai kvalifikuotus viešojo administravimo ir jo kontrolės subjektų teisininkus.

Išvados ir apibendrinimai

1. Ligšioliniai Lietuvos administracinės teisės vadovėliai ir monografijos skirti bendrajai šios teisės problematikai, specialiuosius jos institutus – statybos, teritorijų planavimo, viešosios tvarkos, aplinkos apsaugos teisę ir kitus paliekant nuošalyje ir apsiribojant nurodymu, kad, be bendrosios administracinės teisės, išskirtina specialioji jos dalis. Produktyvesnių akademinų administracinės teisės studijų labai minėtu klausimu tikslingas platesnis leidinys, o tai suponuoja poreikį svarstyti, kokiais metodologiniais pagrindais remiantis jis galėtų būti rengiamas.

2. Galimybė remtis užsienio šalių ypatingosios administracinės teisės tyrimais yra tik sąlygiška dėl tų valstybių mokslininkų daugeliu atvejų skirtingo požiūrio tiek į šią teisę sudarančių institutų parinkimą, tiek ir šiuose institutuose teikiamos teisinės informacijos turinį.
3. Tam tikru orientyru rengiant administracinės teisės ypatingosios dalies vadovėlį galėtų būti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo dalies jurisprudencijos sisteminimas, tačiau šį orientyrą silpnina dažnai vienkartinis situacinis šio teismo nagrinėjamų ginčų pobūdis. Todėl priimtinesnis vadovėlio struktūrinės konstrukcijos pagrindas galėtų būti viešojo valdymo sričių specifika ir iš jos kylantys valdymo metodų, taip pat šias sritis reglamentuojančios teisės aiškinimo ir taikymo ypatumai.
4. Siekiant ypatingosios administracinės teisės studijos išliekamojo vertingumo, bet kuris šią teisę sudarantis institutas turėtų aprėpti conceptualią Lietuvos teismų jurisprudenciją. Gana dažnai kintamą viešojo valdymo sričių pozityvių reguliavimą vadovėlyje ar monografijoje optimalu nurodyti ta apimtimi, kuria šis reguliavimas įtvirtina principines ir todėl turinčias būti pakankamai patvariomis viešojo valdymo nuostatas.
5. Pagal pozityvaus reguliavimo principinių nuostatų ir teismų jurisprudencijos turtėjimą atnaujinama Lietuvos ypatingosios administracinės teisės studija nekonkuruotų su lygia greta leidžiamais siauresnės specializacijos – aplinkos teisės, statybos teisės ir kitais vadovėliais: pastarieji (jų esant) reikštų platesnes galimybes studijuojantiems teisę gilintis į viešųjų santykių teisinio reglamentavimo, jo aiškinimo ir taikymo subtilybes.

LITERATŪRA

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-308; nauja redakcija – *Valstybės žinios*, 2000, nr. 85-2566.
2. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 60-1945; nauja redakcija – *Valstybės žinios*, 2006, nr. 77-2975.
3. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 66-2130; nauja redakcija – *Valstybės žinios*, 2002, nr. 45-1708.
4. Statybos įstatymo 1, 2, 3, 5, 6, 12, 16, 20, 21, 23, 24, 27, 28, 33, 35, 40, 42, 45 straipsnių pakeitimo ir papildymo, šeštojo skirsnio pavadinimo pakeitimo, 21¹ straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir įstatymo papildymo 28¹ straipsniu, keturioliktoju skirsniu ir 1 priedu įstatymas. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 84-4401.

Teismų jurisprudencija

5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1998, nr. 18-435.
6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos),

taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai. *Valstybės žinios*, 2003, nr. 19-828.

7. 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; nr. 186 (atitaisymas).
8. *Administracinių teismų praktika* (9). Vilnius, 2006.
9. *Administracinė jurisprudencija*, Nr. 6 (16). Vilnius, 2008.

Specialioji literatūra

10. *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*. Kolektyvinė monografija. Vilnius, 2010.
11. ALIOCHIN, A., et al. *Administrativnoje pravo Rossijskoi Federacini*. Moskva, 2003.
12. ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius, 2004.
13. ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius, 2008.
14. BADURA, P., et al. *Besonderes Verwaltungsrecht*. Berlin, 2003.
15. BAKAVECKAS, A., et al. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius, 2005.
16. BAKAVECKAS, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius, 2007.
17. DEVIATNIKOVAITĖ, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius, 2009.
18. DUNIEWSKA, Z., et al. *Materialne pravo administracyjne: pojecia, instytucje, zasady*. Warszawa, 2005.
19. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius, 2005.
20. POPOV, L. L., et al. *Administrativnoje pravo*. Moskva, 2002.
21. ŠEDBARAS, S. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius, 2006.

METHODOLOGICAL FUNDAMENTALS OF THE SPECIAL PART OF ADMINISTRATIVE LAW

Arvydas Andruškevičius

S u m m a r y

In this article it is discussed according to which objective criteria one might draft a textbook or a monograph of the special part of Lithuanian administrative law. In the first part of the article the investigations of special administrative law fulfilled by legal scientists in Germany, Poland and Russia are described in a comparative aspect. A conclusion is drawn that this law is described differently in different states. In the Russian legal science by tradition it is understood as a regulation of administrative relations in the economic, social cultural and administrative political spheres. The German special administrative law comprises municipal law, law of police and public order, law of rule of economy, law of building, law of nature protection, law of state service, law of casework, law of transport. Material administrative law in the Republic of Poland is understood as law of citizenship, law of public health, law of alcohol and narcotics control, law of nature protection, law of building and territorial layout, law of public order protection. The contents of these parts of administrative law differ, as well. For example, special parts of administrative law of the Russian Federation are described according to the following principal scheme: 1) organisational legal forms of administration; 2) legal status of enterprises and organizations; 3) relation between federal administration and autonomy; 4) state control. Textbooks of special administrative law published in Germany and Poland present notably more universal and thorough information about this law.

In the second part of this article it is stated that the methodological basis of a textbook of the special part of Lithuanian administrative law might partly be the jurisprudence of the Supreme Administrative Court of Lithuania. This Court in its Bulletin publishes the information about rulings in cases of individual administrative dispute in a partially systematized manner, e. g. there are grouped cases on disputes regarding building issues, cases on migration, cases on disputes in state service, etc. However, not a

small part of this Court's practice is published in the Bulletin's chapter "Other Cases of Administrative Disputes". Thus, supplementary objective criteria to describe special administrative law are necessary. In the opinion of the author of this article, such an essential criterion might be the peculiarities of positive regulation in a concrete sphere of public relations, and the specifics following from this regulation of interpretation and appliance of positive norms. According to this criterion the following will belong to the special administrative law: 1) civil service law (specific legal regulation of the status of civil servants, involving statutory civil servants as well); 2) local municipality law, having such peculiarities as regulation of local levies or, for example, legal status of communities of municipalities' residents; 3) law of building and territorial layout (involving regulations of building, duty to negotiate with residents); 4) environmental law, marked by a special requirement to apply norms of the Orhus Convention when protecting public interests, as well as by the principal "a polluter pays"); 5) law of supervision of economy subjects, having the peculiarity to apply economic sanctions to the trade subjects, a principle of minimal and proportional supervision.

The third part of the article deals with the content of the future institutes of the special administrative law. In the opinion of the author, in every case it would be advisable to present the conception of a corresponding institute, to point out the unanimous objective features of this institute. Every institute would involve a corresponding doctrinal jurisprudence of the Constitutional Court, as well as the practice of the Supreme Administrative Court of Lithuania when interpreting and applying legal norms and principles constituting this institute. The opinion of the author of the article is that in order a textbook or a monograph had a long-lasting value, the regulation determined in acts of positive administrative law would not be expatiated, as this regulation is often changed.

Įteikta 2010 m. gruodžio 9 d.

Priimta publikuoti 2010 m. gruodžio 22 d.