

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

EGLĖ ALEKSIEJEVA
(Administracinės teisės studijų programa)

**ADMINISTRACINIO (VALDYMO) AKTO SAMPRATOS PROBLEMA
LIETUVOS TEISINĖJE SISTEMOJE**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
Prof. dr. Algimantas Urmonas

VILNIUS, 2011

TURINYS

ĮVADAS.....	3
1. ADMINISTRACINIO (VALDYMO) AKTO INSTITUTO SUSIFORMAVIMAS IR RAIDA	7
1.1. Administracinio (valdymo) akto atsiradimas ir raida lyginamojoje teisėje	7
1.2. Administracinio (valdymo) akto atsiradimas ir raida Lietuvos teisinėje sistemoje.....	13
2. ADMINISTRACINIO (VALDYMO) AKTO SAMPRATOS APIBRĖŽTIES ELEMENTŲ PAIEŠKOS LIETUVOS IR LYGINAMOSIOS TEISĖS DOKTRINOJE.....	19
2.1. Bendrinės žodžių administracinis, valdymo ir aktas reikšmės analizė	19
2.2. Administracinis aktas – teisės aktas	21
2.3. Administracinio akto sampratos apibrėžties paieškos Lietuvos ir užsienio šalių administracinės teisės doktrinoje: lyginamasis tyrimas.....	24
3. ADMINISTRACINIO (VALDYMO) AKTO SAMPRATOS APIBRĖŽTIES ELEMENTŲ PAIEŠKA LIETUVOS POZITYVIOJOJE TEISĖJE IR TEISMŲ PRAKTIKOJE.....	46
3.1. Administracinio akto sampratos apibrėžties problemos Lietuvos pozityviojoje teisėje.....	46
3.2. Administracinio akto sampratos vertinimo problemos teismų praktikoje	55
3.3. Administracinių aktų rūšių skyrimas ir jo svarba bendrosios administracinio akto sampratos apibrėžimui.....	65
3.4. Administracinio akto formos ir turinio požymių apibendrinimas.....	67
IŠVADOS	70
LITERATŪROS SĄRAŠAS	72
ANOTACIJA.....	80
ANNOTATION.....	81
SANTRAUKA.....	82
SUMMARY	83

ĮVADAS

Probleminė situacija. Šiuolaikinė demokratinė teisinė valstybė neįsivaizduojama be joje veikiančio viešosios administracijos aparato, kurio, kaip daugelis autorių¹ nurodo, veikla yra valdymas, o tos veiklos pagrindinė forma – valdymo aktų priėmimas. Šį teisinį reiškinių vaizdingai yra apibūdinęs rusų administracinės teisės mokslininkas: valdymas – tai menas priimti gerus sprendimus ir gebėjimas juos įgyvendinti². Šiandien yra ypač pabrėžiama vykdomosios valdžios institucijų, kaip pagrindinės viešosios administracijos sudedamosios dalies, svarba, nurodant, kad jos, leisdamos įstatymų įgyvendinamuosius (poįstatyminiu) teisės aktus pagal savo kompetenciją faktiškai pratęsia įstatymų leidžiamosios valdžios veiklą³. Pastaruoju metu vykdomosios valdžios subjektų priimamų teisės aktų skaičius didėja aritmetine progresija⁴. Neabejotinai leidžiamų administracinių aktų skaičių padidina ir besiplečianti administracinės teisės reglamentuojama sritis. Taip pat pažymėtina, kad administraciniuose teismuose nuolat auga gaunamų ir išnagrinėtų administracinių bylų skaičius⁵. Šie rodikliai akivaizdžiai rodo didėjančią viešosios administracijos priimamų administracinių aktų svarbą. Tačiau, nepaisant šios administracinio akto svarbos, jis iki šiol nėra išsamiai analizuotas Lietuvos administracinės teisės moksle. Tai pastebi ir patys Lietuvos administracinės teisės mokslininkai: deja, Lietuvoje, valdymo akto doktrinai teisės mokslininkai dar nėra skyrę, ko gero, jokio dėmesio⁶, kai tuo tarpu užsienio šalių administracinės teisės mokslininkai administracinio akto analizei skiria ypač daug vietos. Dėl šios Lietuvos administracinės teisės spragos kyla poreikis analizuoti administracinio akto sampratą.

Šią magistro baigiamojo darbo problemą galima sukonkretinti per tris teisės ontologijos lygmenis:

Pirmoji problema – tai neišplėtotą administracinės teisės doktriną administracinio akto sampratos klausimu. Tik nedaugelis Lietuvos administracinės teisės mokslininkų šiam administracinės teisės institutui yra skyrę šiek tiek dėmesio, tačiau jo nepakanka vyraujančios administracinio akto sampratos nustatymui ir atskleidimui. Daugiausiai autoriai skiria dėmesio administracinio ir kitų teisės aktų skirtumų nustatymui bei administracinio akto rūšių aptarimui, o ne apskritai administracinio akto požymių nustatymui. Nesuformuota vieninga administracinio

1 Pavyzdžiui, prof. A. Andruškevičius, prof. A. Bakaveckas, dr. R. Kalesnykas, I. Deviatnikovaitė ir kt.

2 Бахрах Д.И. *Административное право: Учебник для вузов*. Москва: Издательство БЕК, 1999, с. 157.

3 Bakaveckas A. *Lietuvos vykdomoji valdžia. Monografija*. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 145.

4 *Ibid.*

5 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo statistika [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-12-06].

<<http://www.lvat.lt/veikla/statistika.aspx>>.

6 Šedbaras. S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006, p. 190.

akto sampratos doktrina yra nepakankamai išplėtotą, kad aptarnautų ir metodologiškai pagrįstą pozityviają teisę bei teismų praktiką, o tai būtent sukelia kitas dvi problemas.

Antroji problema yra susijusi su pozityviaja teise. Nesant teisės doktrinoje išplėtos administracinio akto sampratos pozityvioji teisė buvo ir vis dar yra kuriama nenuosekliai, neišryškinant esminių administracinio akto sampratos elementų. Pozityviojoje teisėje vartojami teisės terminai yra nevienodi, o kai kurie iš jų iš viso neturi teorinio pagrindimo. Deja, administracinės teisės doktrina ne tik neaptarnauja pozityviosios teisės administracinio akto sampratos formavimo procese, bet ir jau suformuotų sąvokų aiškinime. Taigi nesant suformuotos administracinio akto sampratos doktrinos, nėra ir to būtinojo doktrinos ir pozityviosios teisės ryšio, todėl teisės aktai kuriami nenuosekliai, nevienodai.

Trečioji problema. Mokslininkai pabrėžia teisės doktrinos ir teismų praktikos sąsajų metodologinę svarbą. Visuotinai pripažintomis, t. y. nusistovėjusiomis teisės mokslo doktrinomis remiasi teismai, tarp jų Konstitucinis Teismas ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Savo ruožtu teisės mokslo publikacijų argumentai labai dažnai būna grindžiami teismų praktika, taip savotiškai ją apibendrinant pagal mokslo nagrinėjamas sritis, kartu palengvinant ir šios praktikos akademinės studijas.⁷ Nesant išvystytos administracinio akto doktrinos, taip pat vienodos teisės terminijos pozityviojoje teisėje iš esmės nėra ir to veiksnio, kas aptarnautų teismų praktiką. Pastaroji dėl tokios administracinės teisės mokslo spragos formuojasi stichiškai, nenuosekliai. Administracinių teismų praktika administracinio akto sampratos klausimu yra ne tik negausi, bet ir nevienoda. Dažnai iškyla abejonių dėl kai kurių administracinių teismų priimamų nutarčių pagrįstumo.

Nurodyta probleminė situacija suponuoja išsamaus administracinio akto sampratos teorinio tyrimo poreikį. Taigi šio magistro baigiamojo darbo tema yra **aktuali ir nauja**, nes Lietuvos administracinėje teisėje iki šiol nebuvo skirta pakankamai dėmesio pačiam fundamentaliausiam šios teisės šakos institutui – administraciniam aktui. Manytina, kad kiekvienos teisinės kategorijos tinkamas suvokimas turi prasidėti nuo sampratos išsiaiškinimo nuosekliai tiriant tris teisės lygmenis: administracinės teisės doktriną, pozityviają teisę ir teismų praktiką bei jų tarpusavio ryšius administracinio akto sampratos formavime.

Tyrimo objektas – administracinio (valdymo) akto sampratos apibrėžties elementai.

Tyrimo tikslas yra mokliškai išanalizuoti ir apibendrinti administracinio (valdymo) akto sampratos apibrėžties elementų problematiką.

Šiam tikslui pasiekti keliami tokie **uždaviniai**:

1. Naudojant istorinį tyrimo metodą išanalizuoti, įvertinti ir apibendrinti administracinio

⁷ Andruškevičius A.; Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 92.

(valdymo) akto istorines atsiradimo prielaidas lyginamojoje ir Lietuvos teisėje.

2. Lingvistinio, dokumentų analizės, metaanalizės ir kitų metodų pagalba nustatyti administracinio (valdymo) akto požymius, išskiriamus administracinės teisės doktrinoje, Lietuvos pozityviojoje teisėje ir teismų praktikoje, taip pat išryškinti su kokiomis problemomis susiduria šiuolaikinė administracinio akto samprata.

3. Nustačius ir įvertinus administracinio akto sampratos apibrėžties problemas pateikti apibendrintas nuostatas, sudarančias sąlygas aiškiau apibrėžti administracinio akto sampratą.

Darbo tema suponuoja tokią **hipotezę**: Lietuvos administracinės teisės moksle nėra suformuota aiškių administracinio (valdymo) akto sampratos apibrėžties elementų, o tai suponuoja šio instituto apibrėžties pozityviojoje teisėje ir teisminėje praktikoje problemas.

Atliekant tyrimą taikyti **metodai**:

Istorinis. Šio metodo pagalba administracinis (valdymo) aktas tiriamas ne kaip statinis juridinis reiškinys, bet kaip kintantis, evoliucionuojantis.⁸ Analizuojamos istorinės šio akto atsiradimo prielaidos ir genezė, taip pat sąsajos su visos administracinės teisės atsiradimu.

Lingvistinis. Šio metodo pagalba atliekamas teisinių terminų reikšmės tyrimas. Naudojant šį metodą tiriamos sąvokos analizuojamos keliais aspektais: 1) gramatikos, t. y. nagrinėjama žodžių, žodžių junginių ir sakinių sandara; 2) semantikos, t. y. nagrinėjamos žodžių ir žodžių junginių reikšmės ir prasmės; 3) sintaksės, t. y. nagrinėjama žodžių reikšmė sakiniuose.

Teisinių dokumentų analizės. Taikant šį metodą renkami teisiniai dokumentai (teisės aktai, teismų sprendimai, mokslinės publikacijos ir kt.) ir analizuojama juose esanti objektyvi informacija apie tiriamą teisės reiškinį – administracinį aktą, atsiribojant nuo subjektyvių vertinimų⁹.

Metaanalizės. Taikant šį metodą atliekama jau užbaigtų tyrimų analizė¹⁰, t. y. analizuojant administracinės teisės mokslininkų jau atliktų tyrimų medžiagą, suformuotą doktriną, teorijas pateikiamos apibendrinančio pobūdžio išvados, įvairūs požiūriai papildomi savomis įžvalgomis.

Analitinis – kritinis. Darbe šis metodas naudojamas išryškinant administracinio (valdymo) akto sampratos formavimo ir vertinimo problemas, kritiškai vertinant kai kurių autorių požiūrius, pateikiant savo įžvalgas.

Darbo struktūra. Darbą sudaro trys dalys. Pirmoje – istorinėje dalyje tiriamos administracinio (valdymo) akto atsiradimo prielaidos ir raida lyginamojoje ir Lietuvos teisėje. Išskirtinis dėmesys teikiamas Prancūzijos ir Sovietų Sąjungos istoriniams įvykiams, kurių eigoje

8 Tidikis R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 411-412.

9 *Ibid*, p. 488, 495-497; Kardelis K. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Šiauliai: Lucilijus, 2005, p. 225.

10 Kardelis K., *supra* note 9, p. 231.

labiausiai išryškėja administracinio (valdymo) akto pokyčiai. Siekiant nustatyti šiuolaikinio administracinio (valdymo) akto apibrėžties elementus toliau nuosekliai tiriami trys teisės ontologiniai lygmenys: Lietuvos ir užsienio administracinės teisės doktrina, pozityvioji teisė ir teismų praktika. Šis tyrimas išskiriamas į kitas dvi darbo dalis: teorinę, kurioje atliekama lyginamoji Lietuvos ir užsienio administracinės teisės doktrinos analizė administracinio akto sampratos kontekste, ir praktinę, kurioje atliekama Lietuvos pozityviosios teisės ir administracinių teismų praktikos analizė siekiant nustatyti, su kokiomis problemomis susiduria šiuolaikinė administracinio akto samprata. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados, kuriose atsispindi, su kokiomis problemomis susiduria šiuolaikinė administracinio akto samprata, taip pat pateikiami šių problemų sprendimo variantai.

1. ADMINISTRACINIO (VALDYMO) AKTO INSTITUTO SUSIFORMAVIMAS IR RAIDA

Teisinių sistemų istorija prasideda nuo papročių, kurie tik per ilgą laiką evoliucionavo į abstrakčias teisės normas, vėliau į teisės normų rinkinius ir galiausiai virto kompleksinėmis teisinėmis sistemomis. Administracinio akto evoliucija vyko kartu su visų teisinių sistemų raida: pradedant šio akto užuomazgomis jau pirmose teisinėse sistemose ir baigiant šiais laikais priimamais sudėtingais teisės aktais, kurių priskyrimas ar priešingai – nepriskyrimas administraciniams aktams yra sprendžiamas teisminiu keliu.

Aiškiausiai administracinio akto genezę galima atskleisti per teisės istorijos epochų apžvalgą, kiekvienoje jų randant šio akto pavyzdžių. Administracinio akto užuomazgų pradedama ieškoti seniausiose valstybiniuose dariniuose, kuriuose kūrėsi pirmosios teisinės sistemos. Apžvelgiant istorinius įvykius stebima administracinio akto raida ir sampratos kaita. Išskirtinis dėmesys teikiamas Prancūzijoje vykusiems istoriniams įvykiams, nes būtent ši valstybė yra laikoma administracinės teisės ir, galima sakyti, paties administracinio akto, tėvyne. Istorinių įvykių raida suponuoja administracinio akto ir pačios administracinės teisės susiformavimo sąsajas, kurias apžvelgiame plačiau.

Žvelgiant istoriniu rakursu Lietuvos teisėje taip pat gausu administracinio akto pavyzdžių. Kaip ir užsienio teisės istorijoje, Lietuvoje administracinio akto užuomazgų galima aptikti jau atsiradus pirmam valstybiniam dariniui su primityvia teisine sistema. Vėliau, Lietuvos, kaip valstybės, istorinė raida nulėmė ir administracinio akto raidą. Išskirtinis yra sovietų okupacijos laikotarpis, kuriame administraciniam aktui buvo suteiktas ypatingai svarbus vaidmuo visų teisės aktų sistemoje ir kurio įtaka jaučiama dar šių dienų administracinio akto sampratoje.

Išsamesnė administracinio akto analizė galima tik atlikus jo istorinę apžvalgą. Istorinių administracinio akto atsiradimo ir raidos aplinkybių nustatymas sudaro sąlygas atskleisti šiuolaikinę administracinio akto sampratą ir tam tikrų jos elementų būtinybę.

1.1. Administracinio (valdymo) akto atsiradimas ir raida lyginamojoje teisėje

Administracinio akto atsiradimo užuomazgų galima aptikti jau pirmosiose teisinėse sistemose. Kaip žinia, seniausios teisinės sistemos susiformavo IV – III tūkstantmetyje pr. Kr. Tai senovės Rytų teisė, kurią kūrė ir taikė senovės Egiptas, senovės Mesopotamija, senovės Indija, senovės Kinija ir kt. Iš vieno Mesopotamijos valstybėlių karaliaus Bilalamos įstatymų rinkinio,

kuris pasirodė XX a. pr. Kr., matyti, kad karalius čia aktyviai kišosi į savo šalies ūkio gyvenimą, nustatydamas įvairių prekių – grūdų, riebalų, vilnos, vario – kainą. Taip pat minėto karaliaus įstatymų rinkinio 40 straipsnis nustatė vienodą vergo, vergės, jaučio ir bet kurio kito „vertingo daikto“ pardavimo tvarką¹¹. Šios taisyklės suponuoja, kad jau pirminėse teisinėse sistemose egzistavo toks kišimasis į visuomenės gyvenimą, kuris turi panašumų į šiądienį valstybinį teisinį reguliavimą (pavyzdžiui, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija valstybės vardu teisės aktų pagalba reguliuoja tam tikrų produktų ir paslaugų teisingos kainos nustatymą; taip pat Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba valstybės vardu teisinėmis priemonėmis saugo ir gina vartotojų teises). Taigi nors karaliaus Bilalamos priimtose teisės normos ir vadinamos įstatymų rinkiniu, tačiau savo turiniu yra labai panašios į šių dienų viešojo administravimo institucijų priimamus administracinius aktus.

Analizuojant pirmo demokratinio miesto-valstybės – Atėnų istoriją galima pastebėti jau daugiau administracinio akto užuomazgų. Kaip žinia, Atėnų demokratinį valdymą įgyvendino tautos susirinkimas, Penkių šimtų taryba ir teismai (*heliėja*). Būtent Penkių šimtų taryba yra labai artima šiuolaikinei vyriausybei, kaip vykdomajai valdžiai. Visų pirma Penkių šimtų taryba vykdė Tautos susirinkimo valią. Ji užsiėmė politikos įgyvendinimu ir administraciniais reikalais. Tarybos valdžioje buvo finansai, mokesčių rinkimas, laivyno kontrolė ir kiti valstybės valdymo reikalai, tačiau jos veikla buvo apribota Tautos susirinkimo sprendimų. Įgyvendindama šias funkcijas Penkių šimtų taryba priimdavo nutarimus¹². Kadangi šiais nutarimais būdavo įgyvendinama ir konkretizuojama aukščiausios valdymo institucijos – Tautos susirinkimo valia, tai galima daryti išvadą, kad jie yra panašūs į šiądieninėje teisinėje sistemoje priimamus Vyriausybės nutarimus, vadinamus norminiais administraciniais aktais.

Pakankamai aiškių istorinių administracinio akto užuomazgų galima aptikti ir senovės Romos teisėje, kuri iki šiol daugiausia buvo tyrinėjama tik iš privatinės teisės pozicijų. Dar V a. pr. Kr. priimtuose Dvylikos lentelių įstatymuose jau galima rasti administracinio akto užuomazgų. X lentelės 1 straipsnyje buvo įtvirtinta sanitarinė taisyklė, kurioje nurodyta: „Mirusiojo mieste niekas tenelaidoja ir tenedegina“¹³. Panašaus pobūdžio taisyklės yra priimamos ir šiądieninėje teisinėje sistemoje, kurios priskiriamos administraciniams aktams. Pavyzdžiui, laidojimo tvarką ir kapinių priežiūrą šiais laikais Lietuvos teisinėje sistemoje reglamentuoja Vyriausybės 2008 m. lapkričio 19 d. nutarimu Nr. 1207 patvirtintos Kapinių tvarkymo taisyklės, savivaldybių tarybų sprendimais tvirtinamos leidimų laidoti išdavimo

11 Maksimaitis M. *Užsienio teisės istorija*. Vilnius: Justitia, 2002, p. 24-25.

12 Laisvoji enciklopedija [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-08-09]. <http://lt.wikipedia.org/wiki/At%C4%97n%C5%B3_demokratija>.

13 Vėlyvis S.; Jonaitis M. *XII lentelių įstatymai ir jų komentarai*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2007, p. 113.

taisyklės¹⁴ ir kt.

Romos respublikos laikais įstatymų leista tikrai nemažai, daugiausia valstybės santvarkos, žemės valdymo, administravimo ir kai kuriais kitais reikalais¹⁵. Nors visi leidžiami teisės aktai ir vadinti įstatymais, tačiau vien reglamentavimo sritis suponuoja šių teisės aktų rūšį: administravimo ir kiti valstybės tvarkymo reikalus reglamentavę aktai yra panašūs į šių laikų administracinius aktus.

Žlugus Romos imperijai, barbarai sugriovė antikos civilizaciją. Barbarų antplūdis drauge pakirto romėnų teisę. Primityvus barbarų visuomeninio gyvenimo būdas, natūrinis ūkis, vietinis ekonomikos pobūdis, didelių miestų nebūvimas, žemas prekybos santykių lygis lėmė menką teisinį reguliavimą, tam tikrą teisinio reguliavimo regresą. Vakarų Europos teisės raida tarsi nutrūko. Galima teigti, kad teisės, kaip griežtos socialinio reguliavimo sistemos, Vakarų Europos tautų gyvenime iki pat XI a. tebuvo tik užuomazgos¹⁶. Taigi sustojus pačios teisės kūrimui, sustojo ir administracinio akto raida.

Viduramžiais vyravusi feodalinė visuomenės santvarka iš esmės primena daug mažų administracinių vienetų su aptarnaujančiomis tarnybomis. Karaliaus vasalai – feodalai jiems paskirtuose žemės sklypuose (*beneficijose, lenose, feoduose*) įgyvendino savo senjoro – karaliaus valdžią, kurio vardu valdė perduotas sritis, rinko mokesčius, prižiūrėjo, kad visi vasalai sąžiningai atliktų karo prievolę ir atliko kitas vasaliteto nusakomas pareigas. Tačiau tokiuose veiksmuose ar jų pagrindu priimamuose aktuose sunku įžvelgti aiškesnę pažangą nuo to, ką senovės Antikos ar senovės Romos laikais įvardijome kaip administracinio akto užuomazgas.

Ankstyvaisiais viduramžiais vyravo barbarų paprotinė teisė. Brandžiaisiais viduramžiais dominavo bažnytinė valdžia ir jos kuriama kanonų teisė. Tik vėlyvaisiais viduramžiais, sustiprėjus karalių valdžiai, vėl imta aktyviai kurti pasaulietinę teisę. Tačiau ir čia sunku įžvelgti administracinio akto raidos pažangą, nes visa valdžia – tiek įstatymų leidžiamoji, tiek vykdomoji buvo sutelkta vieno karaliaus rankose. Įsigalėjo absoliutinė monarchija. Dauguma karalių leidžiamų aktų buvo skirti asmeninių interesų tenkinimui. Žvelgiant į bendrąją administracinio akto sampratą galima teigti, kad nesant viešo intereso – negalima nustatyti ir paties administracinio akto egzistavimo, nes priešingu atveju būtų paneigta tokio akto prigimtis tenkinti ne privačius, o visuomeninius interesus.

Esminis lūžis administracinio akto raidos istorijoje įvyko modernių valstybių kūrimosi eigoje. XVIII a. pasirodžiusiame Š. Monteskje veikale „Apie įstatymų dvasią“ buvo kalba apie

14 Pavyzdžiui, Vilkaviškio rajono savivaldybės tarybos 2009-04-24 sprendimu Nr. B-TS-811 patvirtintas Leidimų laidoti išdavimo, laidojimo ir kapinių lankymo Vilkaviškio rajono savivaldybės teritorijoje tvarkos aprašas.

15 Maksimaitis M., *supra* note 11, p. 42.

16 *Ibid*, p. 65.

trijų valdžių – įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės – atskyrimą (padalijimą). Kiekvienos valdžios funkcijų įgyvendinimas buvo siejamas su atitinkamų tik jai vienai skirtų uždavinių vykdymu ir aktų priėmimu. Valdžių padalijimo teorija padėjo tvirtus pagrindus administracinio akto atsiradimui. Nors toks atsiradimas buvo tik teoriniame lygmenyje, tačiau spartūs socialiniai ir ekonominiai pokyčiai netrukus parodė, kad administracinis aktas turi veikti ir praktikoje.

1789 m. Prancūzijoje įvykusi Didžioji revoliucija lėmė kardinalius pokyčius visuomenėje, kuriems vykstant teisė buvo gerokai atnaujinta, pritaikyta naujiems poreikiams arba net iš esmės atsisakyta senosios ir sukurta, galima sakyti, nauja teisė¹⁷. Ekonominiai, socialiai ir politiniai pokyčiai lėmė pirmųjų administracinių aktų atsiradimą ir sparčią tolimesnę jų raidą.

Feodalinę santvarką keitė kapitalizmas, absoliutines monarchijas – konstitucinės monarchijos, buvo atsigręžta į žmogų ir jo teises, pripažinta žmogaus laisvė, o vietoj totalinės policinės valstybės atsirado nauja, teisinė valstybė¹⁸. XVIII a. įvykęs pramonės perversmas paskatino naujus visuomenės pokyčius: perėjimą nuo manufaktūrinės gamybos prie pramoninės, nuo agrarinio ūkio prie industrializacijos, naujų verslininkystės formų atsiradimą. Teisiniai santykiai tapo vis sudėtingesni, todėl didėjo valstybės aktyvumas įvairiose gyvenimo srityse¹⁹. Visi šie procesai iškėlė valstybės vaidmenį visuomenėje. Visa tai skatino imtis priemonių, kuriomis būtų teisingai sureguliuoti valstybės ir piliečio tarpusavio santykiai, nustatytos valstybės valdžios ribos, sukurta efektyviai veikiančių valstybės institucijų sistema. Sukurti naują teisinę sistemą kontinente daugiausia padėjo centriniai valstybės valdžios organai, kurie šiam reikalui plačiai naudojo įstatyminius aktus. Be įstatymų tiesiogine šio žodžio prasme, romanų – germanų teisės šeimos šalyse rašytinės teisės šaltiniu taip pat pripažįstami teisės aktai, išleisti ne parlamento, o kitų valstybės institucijų. Tai įvairūs poįstatyminiai aktai, kurių priėmimas dažniausiai susijęs su įstatymų vykdymu²⁰.

Pakankamai apibrėžtą formą administracinis aktas įgavo 1791 m. Prancūzijoje priėmus pirmąją Konstituciją. Vykdomąją valdžią Konstitucija pavedė paveldimam karaliui, įgyvendinančiam ją per savo paties skiriamus ministrus. Jis turėjo valdyti griežtai laikydamasis įstatymų. Paties karaliaus aktai įgaudavo galią, tiksliai patvirtinti (kontrasignuoti) atitinkamo ministro²¹. Taigi administracinis aktas aiškiai tapo įstatymų įgyvendinamuoju aktu, negalinčiu jam prieštarauti, nors dar visai neseniai jo užuomazgų buvo galima rasti tiek įstatyminiuose, tiek

17 *Ibid*, p. 253.

18 *Ibid*, p. 254.

19 *Ibid*, p. 260-261.

20 *Ibid*, p. 256-257.

21 *Ibid*, p. 331.

karaliaus priimamuose ir kitokio pobūdžio teisės aktuose.

Vėliau sparčiai keičiantis Prancūzijos valstybės santvarkai keitėsi ir administracinio akto priėmimo subjektai: respublikos laikotarpiu – Visuomenės gelbėjimo komitetas, jakobinų valdymo laikais visa reali valdžia buvo sutelkta vienos konvento rankose, direktorato laikais – direktorija, konsulato laikais – trys konsulai iki kol vienas iš konsulų – Napoleonas Bonapartas visą valdžią perėmė į savo rankas ir Prancūzija vėl tapo monarchija. Tačiau nepaisant šios valstybės santvarkos Napoleono Bonaparto laikais buvo sukurtas didelis valstybės administracinis aparatas ir valstybės tarnybos sistema, kuri labai išvystė administracinį aktą ir įtakojo net šių dienų Prancūzijos administracinio akto sampratą. 1799 m. buvo įkurta Valstybės taryba, kuri atliko patariamojo organo ir teismo funkcijas. Jai, kaip aukščiausiojo teismo institucijai, priklausė spręsti didžiąją dalį administracinių bylų.²² Būtent per administracinių bylų nagrinėjimą buvo išplėtotas administracinio akto samprata ir moderniai orientuota į administracijos galių ir piliečių teisių suderinimą.

Po Napoleono Bonaparto valdymo dar ne kartą pasikeitus Prancūzijos valstybės santvarkai keitėsi ir vykdomąją valdžią įgyvendinančios bei administracinius aktus priimančios institucijos, tačiau administracinis aktas jau visada išlaikė savo reikšmę teisės aktų sistemoje. XIX a. profesorius A. V. Dicey rašė: „Prancūzijos teisė visada pripažino neapibrėžtą grupę aktų, tai yra valstybės aktus, kurie svarbiausių politinių ar valstybės saugumo klausimų srityje arba vykdam užsienio politiką ar tarptautines sutartis, arba santykiuose su užsieniečiais turi likti nekontroliuojamoje vyriausybės nuožiūroje ir visiškai nepriklauso jokio teismo jurisdikcijai. Valstybės akto tikslus apibrėžimas Prancūzijoje netgi dabar atrodo esąs ginčytinas klausimas, dėl kurio pripažinti teisės specialistai galutinai nesutaria.“²³

Socialiniai, politiniai ir ekonominiai pokyčiai turėjo didžiulę reikšmę tiek administracinio akto raidai, tiek pačios administracinės teisės atsiradimui. Nauja valstybės sandara, nauji visuomeniniai santykiai, teisiniuose dokumentuose įtvirtinti laisvės, lygybės, teisėtumo principai įtakojo galiojančių teisės aktų peržiūrėjimą ir keitimą. Teisė tuo metu turėjo operatyviai reaguoti į socialinius pokyčius, reikėjo nustatyti teisingus valdžios ir piliečių tarpusavio santykius, nustatyti valstybės kišimosi ribas, sukurti efektyviai veikiančią valstybinę administraciją. Tuo metu dominavusi civilinė teisė buvo nebepakankama reguliuoti naujai atsirandančius piliečių ir valstybės santykius, viešosios administracijos veiklos formas ir principus, be to, valdžios ir piliečių tarpusavio santykių reguliavimas peržengė civilinės teisės ribas. Vis didėjančius viešosios administracijos santykius imta reguliuoti jau ne pavienėmis viešosios teisės normomis, o ištisais administraciniais aktais, kol pagaliau iš civilinės teisės

22 Vilutis P. *Administracinė teisė: bendroji dalis*. Kaunas: VDU Teisių fakultetas, 1939, p. 49.

23 Dicey A. V. *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 233.

išsirutuliojo administracinė teisė, kaip savarankiška teisės šaka. Kaip ir nurodo P. Vilutis, pradžioje administracinė teisė buvo visiškoje civilinės ar baudžiamosios teisės nuostatų vergovėje. Ji pabudo tik XVII a. pradžioje, kada stipriai išaugo viešoji administracija.²⁴ Civilinė teisė ir tais laikais buvo gana prakutusi ir todėl ji administracinei teisei daug kur buvo pavyzdžiu; pagrindiniai civilinės teisės principai net buvo administracinės teisės pasisavinti, kuriuos ji perdirbo pagal savo charakterį.²⁵ Visą laiką administracinei teisei teko kovoti su civiline ir kartais baudžiamąja teise. Toji kova dar nėra ir dabar baigta.²⁶ Administracinės ir civilinės teisės sąsajos iki šiol yra pripažįstamos. Šių teisės šakų ryšys įtakoja ir administracinio akto prigimtį. Nors dauguma administracinių aktų pagal savo teisinę paskirtį yra valdžios nurodymai valdomiems subjektams, tačiau neišvengiamai galime rasti ir civiliams teisiniams santykiams artimų susitarimų, ne vienos, o kelių šalių pasireiškimo administracinio akto kūrimo procese. Manytina, kad tai yra akivaizdi civilinės teisės įtaka, kuri buvo jaučiama ne tik administracinės teisės atsiskyrimo, bet ir viso jos formavimosi metu.

Nors administracinio akto užuomazgų randama jau seniausiose teisinėse sistemose, tačiau, kaip matyti, tikrąjį administracinio akto gimimą galima sieti tik su modernios valstybės atsiradimu, kurioje yra įgyvendintas valdžių padalijimo principas. Tai suponuoja ir vieną iš svarbiausių – vykdomosios valdžios institucijų, kaip administracinio akto autorių, požymių.

Ne viena Europos valstybė pasekė Prancūzijos pavyzdžiu ir taip pat įgyvendino valdžių padalijimo teoriją. Valstybės, siekdamos gerinti valdymą, palaipsniui didino administracinį aparatą. Paraleliai gausėjo ir administracijos priimamų aktų, skirtų įgyvendinti valstybės valią. Esant labai dideliai tokių aktų gausai tapo sudėtinga reguliuoti viešosios administracijos teisinių santykių sritį. Siekiant užtikrinti viešųjų santykių stabilumą ir jau priimtų administracinių aktų veiksmingumą, kilo poreikis sisteminti administracinius aktus į bendrą visumą.

Iš pradžių minėta visuma nebuvo aiškiai išskirta į savarankišką teisės šaką. Dar XVII a. atsirado kameraliniai mokslai, kurie buvo susieti su karalių ir kunigaikščių išdais ir jų pajamomis. Vėliau jie apėmė bendrąsias žemės ūkio, miško, kasyklų, pramonės ir amatų disciplinas ir primityvius teorinius ekonomikos pagrindus, o nuo XVIII - XIX a., daug dėmesio skyrus valstybės valdymo analizei, viešojo ūkio pajamoms ir kitiems valstybės valdymo reikalams, kameraliniai mokslai virto administravimo moksline disciplina. Kai atgimė teisinės valstybės idėja, buvo pereinama iš administracijos mokslinės teorijos į administracinę teisę. Daugelyje kontinentinės Europos šalių reikėjo įgyvendinti valstybės įstaigų reformas, todėl ir išaugo administracinės teisės vaidmuo. Be to, intensyvėjant įvairių mokslo šakų specializacijai,

24 Vilutis P., *supra* note 22, p. 38.

25 *Ibid*, p. 47.

26 *Ibid*, p. 38.

besiformuojantis administracijos mokslas „susmulkėjo iki administracinės teisės normų“. Šios normos buvo sujungtos į bendrą visumą – administracinę teisę²⁷.

Dauguma autorių administracinės teisės susiformavimą, ypač Vakarų Europoje, sieja su pramoninėmis revoliucijomis ir moderniosiomis valstybėmis, pareikalavusiomis viešąjį valdymą reglamentuoti specialiomis normomis²⁸. Šią nuomonę galima sustiprinti ir prof. A. Vaišvilos teiginiais, kad bet kurios savarankiškos teisės šakos susiformavimui visų pirma reikalingi kokybiškai nauji, socialiai svarbūs visuomeniniai santykiai, kurių reguliavimui nepakanka egzistuojančių teisės šakų normų²⁹. Iš to, kas pasakyta, galime daryti išvadą, kad ir administracinės teisės, kaip autonominės teisės šakos, atsiradimą įtakojo viešojo valdymo, t. y. naujų visuomeninių santykių atsiradimas ir paplitimas visoje Europoje. Tačiau šiame procese negalime nepastebėti ir tam tikrų ryšių su administraciniu aktu. Kai kurie autoriai būtent šių aktų atsiradimą išskiria kaip dar vieną atskirą administracinės teisės susiformavimo sąlygą teigdami, kad administracinės teisės susiformavimą lėmė net keli esminiai dalykai: 1) daugėjo valstybės funkcijų; 2) didėjo biurokratinis aparatas; 3) atsirado specialių savo prigimtimi teisės aktų, reguliuojančių vykdomosios valdžios veiklą (iki tol vykdomosios valdžios subjektų, kaip ir kitų teisės subjektų, veiklą reguliavo tos pačios teisės normos)³⁰. Iš to galime daryti išvadą, kad administracinės teisės atsiradimą lėmė ne tik kokybiškai nauji viešojo valdymo santykiai, bet ir atsiradę specialūs teisės aktai – administraciniai aktai, kurių dėl visiškai naujo reguliavimo dalyko ir metodo, nebuvo galima priskirti prie jau egzistuojančių teisės šakų. Plečiantis biurokratiniam aparatui ir daugėjant administracinių aktų iškilo būtinybė visa tai sujungti į bendrą visumą, kuri buvo pavadinta administracine teise. Taigi administracinį aktą, atsiradusį kiek anksčiau už administracinę teisę, galime laikyti pastarosios formavimosi epicentru.

1.2. Administracinio (valdymo) akto atsiradimas ir raida Lietuvos teisinėje sistemoje

Lietuvoje teisė pradėjo formotis IX – XII a. susiklosčius teritoriniams valstybinio pobūdžio junginiams. Atsiradusi teisė, aišku, dar buvo primityvi, joje dar liko daugybė pirmą kartą santvarkos atgyvenų, tiesa, atitinkamai transformuotų. Ji dar nesudarė vieningos sistemos, jos normos nebuvo tarpusavyje nuosekliai susijusios, reguliavo tik atskirus

27 Smalskys V. Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė. *Viešoji politika ir administravimas*. 2002, Nr. 1.

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

29 Vaišvila A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000, p. 337.

30 Bakaveckas A., et al. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005, p. 159.

visuomeninius santykius.³¹ Tačiau kaip ir pasaulio pirmosiose teisinėse sistemose, taip ir Lietuvos teisės istorijos pradžioje jau galima rasti administracinio akto užuomazgų.

Santykiai, kurių vienas subjektas nurodo, liepia, rūpinasi kitu (pvz., kunigaikštis rūpinasi didikais, kurie turėjo organizuoti tiltų statybą, kelių tiesimą, pilių taisymą) egzistavo Lietuvos teritorijoje jau seniai. Tačiau akivaizdžių to įrodymų randama apytiksliai tik XIII – XIV a., kai tokie santykiai buvo pradėti fiksuoti rašytiniuose dokumentuose. Šie dokumentai atskleidžia, kad mūsų protėviai taip pat stengėsi reglamentuoti žmonių elgesio modelius ir reguliuoti tarpusavio santykius, kad bent kiek būtų organizuojama ir palaikoma viešoji tvarka.³² Taigi administracinio akto užuomazgų paieškas tikslinga pradėti nuo rašytinių dokumentų, fiksavusių valdymo santykius, atsiradimo.

XIV a. Gediminas laiškais kviesdamas atvykti pirkliaus, kalvius ir kitus amatininkus skelbė, kad atleidžia nuo mokesčių³³. Nepaisant šios skatinamosios priemonės išreiškimo formos, savo turiniu tai labai panašu į administracinio akto užuomazgą. Dar vienas pavyzdys iš Vytauto laikų, kuomet vienas iš kunigaikščio pareigūnų – maršalka skelbdavo žmonėms didžiojo kunigaikščio nutarimus, dovanojimus, nustatydamas kainas ir prižiūrėdavo, kad kunigaikščio rūmuose nebūtų triukšmaujama³⁴. Tokie maršalkos veiksmai tiek savo forma, tiek turiniu yra panašūs į šiuolaikinio valstybės tarnautojo priimamus administracinius aktus. Pareigūnas minėtus veiksmus atlieka tiesiogiai įgyvendindamas aukščiausios valdymo institucijos – kunigaikščio nutarimus, be to, tokių funkcijų įgyvendinimas, kaip taisyklių nustatymas konkrečioms teisiniams santykiams reguliuoti ar priežiūra šiandieninėje teisinėje sistemoje yra priskiriama viešojo administravimo sričiai.

Aiškesnių administracinio akto pavyzdžių, jau įgavusių tam tikrą teisės akto formą, galima rasti Lietuvos Statutuose. Analizuojant pirmojo Statuto tekstą pastebimos nuostatos, kurios įrodo tuo metu buvus priimamų administracinių aktų. Pateiksime kelias Statuto nuostatas, kuriose buvo nustatytas tam tikras valstybės kišimasis į visuomeninį gyvenimą, kitaip tariant, valstybinis reguliavimas: 1) „<...> Tik Didžiojoje Kunigaikštystėje būdami, mes patys ir mūsų įpėdiniai turime mūsų valdiniais duoti ir juos apdovanoti pagal jų nuopelnus. O privilegijų amžinam reikalui neturime niekam niekur kitur suteikti <...>“³⁵; 2) „<...> nustatome ir įsakome Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės vaivadoms ir seniūnams, ir visiems mūsų laikytojams, kad neleistų pakampių karčėmoms būti neleistinosiose vietose, ir labiausiai toms, kurios mūsų suteikties mūsų arba mūsų pirmtakų raštu neturėtų. Ir dėl to įsakome, kad kiekvienas iš jūsų tokias

31 Rasimavičius P., et al. *Teisė – visuomeninė vertybė*. Vilnius: Mintis, 1988, p. 19.

32 Deviatnikovaitė I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009, p. 194.

33 *Ibid*, p. 185.

34 *Ibid*, p. 186.

35 Valiukonytė I.; Lazutka S.; Gudavičius E. *Pirmasis Lietuvos Statutas (1529 m.)*. Vilnius, 2001, p. 8

karčemas atimtu, <...> nes per tokias karčemas daug piktadarysčių daroma ir taip pat mūsų, valdovo, pajamos sumažėja, ir taip pat tų, kurie turi leidimą mūsų raštu.“³⁶ Iš šių nuostatų matyti, kad Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje leidimų pagalba buvo vykdoma tam tikra valstybinė verslo kontrolė, taip pat matyti, kad tuometiniai pareigūnai valstybės vardu turėjo įgaliojimus taikyti tiek administracinės prievartos priemones (pvz., „karčemas atimtu“), tiek skatinimą (apdovanojimai, privilegijos). Tokie veiksmai šiandieninėje administracinėje teisėje yra priskiriami viešajam administravimui ir išreiškiami individualiais administraciniais aktais³⁷.

Lietuvos Didžioji Kunigaikštystė, kaip valstybė, buvo panaikinta XVIII a. pabaigoje, ją kartu su Lenkija pasidalijus trims tuo metu galingoms <...> kaimynėms – Rusijai, Prūsijai ir Austrijai. Statutai beveik neteko galios. Likę teisės šaltiniai buvo nuolatos veikiami rusų teisės. Iki 1918 m. valdymo teisėje vyravo didžiulė sumaištis. Įsigalėdavo vis kitos administracijos – Napoleono administracija, carinės Rusijos³⁸. Administracinio akto plėtrai ypač reikšmingas Napoleono administracijos įvedimo laikotarpis. Kaip minėta, būtent Napoleono laikais administracinis aktas buvo labai išvystytas ir patobulintas teisės aktas. Tuo metu Lietuvoje įvesta Napoleono administracija buvo pasiekusi pakankamai aukštą lygį, nes buvo paremta Prancūzijos valdymo modeliu, kuris pasižymėjo centralizuota ir hierarchine valdymo sistema. Buvo aiškiai apibrėžti administracinio akto priėmimo subjektai ir jų kompetencija. Napoleonas siekė atverti valstybės tarnybą visiems talentingiems piliečiams, neatsižvelgiant į jų socialinę kilmę³⁹. Biurokratinio aparato augimas ir jo funkcijų plėtimas, kvalifikuotų valstybės tarnautojų priėmimas neabejotinai didino administracinio akto vaidmenį Lietuvos teisinėje sistemoje. Buvo sukurtos visos reikiamos sąlygos intensyviai administracinio akto kaitai.

Tarpukario Lietuvoje, jau susikūrus moderniai valstybei su pakankamai gerai išvystyta administracija, buvo aktyviai užsiimama administraciniu reglamentavimu – administracinių aktų leidyba. 1921 m. Ministrų kabinetas arba atskiri ministrai leido taisykles, instrukcijas įstatymams vykdyti. Statutais, regulaminais buvo nustatoma įstaigų, komisijų, organizacijų santvarka ir veiklos kompetencija. Įsakymus tam tikriems veiksmais ar pavedimams atlikti leido šalies Prezidentas, ministrai, atskirų įstaigų vadovai. Iš tiesų reikia pripažinti, kad bendrojo pobūdžio administracinių aktų, kuriais viešieji subjektai įgyvendindavo įstatymus, buvo labai įvairių rūšių⁴⁰. Tačiau ne tik savo gausa ir rūšių įvairove tuo metu pasižymėjo administraciniai aktai.

36 *Ibid*, p. 14.

37 Pavyzdžiui, LR Konstitucijos 84 straipsnio 24 punkte numatyta, kad Respublikos Prezidentas skiria valstybinius apdovanojimus, o LR Valstybės apdovanojimų įstatymo 4 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad valstybės apdovanojimai – tai Respublikos Prezidento dekretu skiriami ordinarai, medaliai ir kiti pasižymėjimo ženklai.

38 Deviatnikovaitė I., *supra* note 29, p. 195.

39 Šenavičius A.; Smalskys V. Administraciniai pertvarkymai Užnemunėje (1795 – 1915 m.). *Viešoji politika ir administravimas*. 2009, Nr. 28, p. 102.

40 Deviatnikovaitė I., *supra* note 29, p. 199.

Pasak M. Romerio, šie aktai buvo pernelyg imperatyviški, net galėjo nukonkuruoti įstatymų imperatyvus, negalėdami būti jų teisėtumo atžvilgiu teismo tikrinami ir teismo sprendimu panaikinami; vienintelis galimas dėl jų neteisėtumo skundas buvo tarnybinis skundas⁴¹. Nors šie teiginiai daugiau susiję su teisminės sistemos netobulumu, tačiau atskleidžia ir to meto administracinio akto specifinį ypatumą - „absoliutų“ teisėtumą.

Dar vienas ryškesnis administracinio akto raidos laikotarpių Lietuvoje yra sovietinės okupacijos metai. Šis laikotarpis vertas išskirtinio dėmesio dėl specifinio administracinio akto suvokimo ir vis dar jaučiamos įtakos formuojant šiuolaikinę šio akto sampratą Lietuvoje.

Sovietų Sąjungai aneksavus Lietuvą buvo pradėta diegti to meto ideologija su savita kultūra ir teisine sistema, valstybinis valdymas buvo paverstas komandiniu – administraciniu. Kadangi sovietmečiu pirmumas buvo teikiamas valstybei ir jos interesų užtikrinimui, tai dominuojančią padėtį užėmė viešoji teisė, kuri praktiškai reguliavo visas, net asmeninio, gyvenimo sritis. Būtent administracinei, kaip viešajai teisei, buvo suteiktas labai svarbus vaidmuo. Šios teisės šakos reguliavimo sritis išsiplėtė net iki tokių visuomeninių santykių, kurie šiais laikais priskiriami privatinei teisei, pvz., vidaus prekybos, transporto, vežimo teisiniai santykiai. Plečiantis administracinės teisės reguliavimo sričiai kartu plėtėsi ir administracinio akto, tuo metu vadinto valstybinio valdymo akto, samprata. Valdymo aktais valstybinio valdymo organai nustatė tam tikras teisės normas ir taikė jas, reguliavo visuomeninius santykius valstybiniame valdyme, tiesiogiai, nenutrūkstamai ir operatyviai vadovavo ūkinei, socialinei – kultūrinei ir administracinei – politinei veiklai⁴². Nepaisant to, kad valstybinis valdymas apėmė labai plačią visuomeninių santykių sritis, administraciniais aktais dar buvo reguliuojama ir TSRS saugumo ir gynybos klausimai (administracinė – politinė veikla), spaudos valdymas, bendra kultūros charakteristika (socialinė – kultūrinė sritis), kas šiais laikais yra priskiriama kitų teisės aktų reglamentavimo sričiai arba apskritai nereguliuojama teisės. Pažymėtina, kad valstybinio valdymo aktai buvo skirti ne tik įstatymų, bet ir įvairių partinių direktyvų įgyvendinimui⁴³, taigi buvo visiškai politizuoti.

Sovietiniais laikais susiformavęs požiūris į administracinę teisę, kaip valstybinės prievartos teisę, keitė požiūrį ir į patį administracinį aktą. Savo turiniu administracinis aktas labiau priminė valdžios įrankį užtikrinant jos neribotas galias nei demokratinės valstybės teisės aktą. Šiuo laikotarpiu buvo visiškai paneigta teisinės valstybės idėja, o administracinis aktas buvo valdžios primato prieš žmogų išraiška. Nors administraciniai aktai ir buvo vadinami teisės aktais, tačiau tokia jų forma buvo tik totalitarinės valstybės priedanga. Net tų laikų randamuose

41 *Ibid*, p. 206.

42 Lapinskas K.; Petkevičius P. *Tarybinė administracinė teisė*. Vilnius: Mintis, 1980, p. 166.

43 Andriulis V., *et al.* *Lietuvos teisės istorija*. Vilnius: Justitia, 2002, p. 467.

administracinio akto apibrėžimuose galima išvelgti tokių valstybinės prievartos elementų: jais vienašališkai išreiškiama valstybės valia, kuriai turi paklusti visi nurodytieji valdymo objektai, valdymo aktai sukuria teisinius rezultatus, kurie yra atitinkamų valstybinio valdymo organų vienašališkų sprendimų išvada⁴⁴.

Sovietiniais laikais administracinis aktas buvo laikomas vienu svarbiausiu teisės aktu, padedančiu užtikrinti neribotą valstybės valdžią. Manytina, kad dėl ilgo okupacijos laikotarpio ir sovietinės teisės diegimo administracinis aktas net iki šių dienų dažnai yra siejamas su valdingais įsakymais ir dėl to turi tam tikrą neigiamą atspalvį.

Žlugus Sovietų Sąjungai ir atkūrus nepriklausomybę Lietuvoje pasikeitė ne tik politinė sistema ir valstybės santvarka, bet ir požiūris į teisę. Visuomenėje didžiausia vertybe laikyta jau nebe valstybė, o pilietis ir jo teisės bei laisvės. Toks valstybės ir piliečio santykių humanizavimas 1992 m. buvo įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, kuri iš esmės pakeitė visą teisinę sistemą. Tuo pagrindu keitėsi ir administracinio akto samprata. Atskyrus valstybinį valdymą nuo privatinų teisinių santykių susiaurėjo administraciniais aktais reglamentuojama sritis. Prioritetą suteikus ne valstybės valios įgyvendinimui, o piliečių teisių užtikrinimui, administraciniai aktai yra skiriami teisės įgyvendinimui, ramybės ir saugumo užtikrinimui valstybės viduje, kaip pagalbinė priemonė piliečiams tinkamai pasinaudoti savo teisėmis, o ne jas varžyti.

Nepaisant Lietuvoje įtvirtintos demokratinės teisinės valstybės koncepcijos, administracinė teisė ir jos kategorijos iki šiol liko mažiausiai pakitusios nuo sovietinių laikų. Lietuvos teisinėje sistemoje administracinis aktas vis dar yra siejamas su sovietinės ideologijos palikimu, nors, kaip žinia, tikrąją savo formą šis aktas atsirado Prancūzijoje prieš du šimtus metų ir iki šiol yra laikomas labai moderniu teisės aktu. Manytina, kad didžiausia tokio požiūrio Lietuvoje problema yra nepakankamas mokslininkų dėmesys administracinio akto doktrinai.

Atlikus Lietuvos administracinio akto istorinę analizę galima daryti išvadą, kad svarbiausias tokio akto egzistavimo elementas visų pirma yra valstybė. Būtent valstybės kišimasis į visuomeninius santykius per teisinį reguliavimą yra užtikrinamas specialiais – administraciniais aktais. Pažymėtina ir tai, kad valstybės kišimasis grindžiamas ne valstybės vardu veikiančių subjektų privačių interesų užtikrinimu, o viešų interesų tenkinimu. Nei kunigaikščių, nei kitų subjektų leidžiami aukščiausios teisinės galios aktai nebūtų realiai veikę be juos įgyvendinančių administracinių aktų, kurie, kaip matėme, pradžioje valstybės gyvavimo buvo labai primityvūs ir skirti tik elementariai viešai tvarkai palaikyti, o vėliau išsivystė į sudėtingų valstybės ir piliečio tarpusavio santykių reguliavimą. Įvairiais istorijos laikotarpiais administraciniai aktai buvo priimami skirtingomis išraiškos formomis: pradedant nuo

44 Lapinskas K.; Petkevičius P., *supra* note 39, p. 166.

paprasciausių konkludentinių veiksmy, žodžiu išreikštų aktų ir baigiant pakankamai sudėtingais rašytiniai dokumentais. Išskirtini ir dar keli istoriniame kontekste susiformavę administracinio akto požymiai. Pirma, tai administracinio akto autoriai – vykdomosios valdžios aparatas. Antra, sovietinės okupacijos laikotarpiu išryškintas vienašališkumo požymis, kuris suponuoja tik vienos šalies – valstybės vardu veikiančio subjekto dalyvavimą priėmimo procese. Nepriklausomybės laikotarpiu daugiausia dėmesio skiriama administracinio akto turiningiesiems požymiams: teisėtumo, demokratiškumo, teisinės valstybės principų įgyvendinimui kuriant ir priimant administracinės teisės normas.

2. ADMINISTRACINIO (VALDYMO) AKTO SAMPRATOS APIBRĖŽTIES ELEMENTŲ PAIEŠKOS LIETUVOS IR LYGINAMOSIOS TEISĖS DOKTRINOJE

Siekiant ištirti administracinio akto sampratos problemą būtina atlikti išsamią administracinės teisės doktrinos analizę. Tokią analizę tikslinga pradėti nuo teisinio termino *administracinis (valdymo) aktas* semantinio tyrimo, kadangi bendrinė žodžių reikšmė įveda tam tikro aiškumo. Tačiau ši analizė atliekama nenukrypstant nuo teisinio konteksto. Toliau, siekiant nustatyti administracinio akto sampratos elementus, analizė atliekama tiriant Lietuvos ir lyginamąją administracinės teisės doktriną. Taikant lyginamąjį metodą nustatomi Lietuvos ir kai kurių užsienio šalių administracinio akto požymių skirtumai ir panašumai. Taip pat išryškinamos Lietuvos administracinio akto sampratos apibrėžties problemos, atsižvelgiant į užsienio šalių patirtį pateikiami galimi šių problemų sprendimų variantai.

2.1. Bendrinės žodžių *administracinis, valdymo ir aktas* reikšmės analizė

Teisingai yra pastebėjusi lituanistė, kalbininkė doc. dr. V. Žilinskienė sakydama, kad teisės kalbos sklandumas ir taisyklingumas, be kitų įvairių dalykų, labai priklauso ir nuo pačių teisės terminų aiškumo, tikslumo, vienareikšmiškumo ir taisyklingumo. Akivaizdu, kad ir teisininkų, ir teisės raštų kalba turi būti logiška, sklandi, taisyklinga, ypač tiksliai ir vienareikšmiškai įvardijanti ar nusakanti tam tikrą reiškinį ar situaciją. Juk šios srities kalba rašomi įvairiausi nutarimai ir įstatymai, lemiantys tvarką valstybėje, jos ekonominę raidą, o kartais net galintys lemti valstybės egzistavimo sąlygas. Šią kalbą vartoja nemaža dalis valstybės pareigūnų, vienaip ar kitaip tvarkančių mūsų visų tam tikras gyvenimo sritis ir situacijas.⁴⁵ Taigi siekdami kuo aiškiau ir tiksliau suvokti teisinio termino *administracinis (valdymo) aktas* reikšmę, tyrimą pradėsime būtent nuo bendrinės šio žodžių junginio reikšmės analizės.

Žodis *administratio* išvertus iš lotynų kalbos reiškia valdyti, vadovauti. Lietuvių kalbos žodynas pateikia net tris žodžio *administracinis (-ė)* reikšmes: 1) administracijai priklausantis; 2) administracijai būdingas; 3) vykdomosios valdžios organų nustatytas⁴⁶. Kaip matyti, informatyvesnis yra tik trečiasis apibrėžimas, o pirmieji du pasižymi *idem per idem* klaida, todėl toliau aiškinantis *administracinis* reikšmę reikia nustatyti, ką žymi žodis *administracija*. Tas pats lietuvių kalbos žodynas pateikia dvi reikšmes: 1) valstybinio valdymo tvarkomieji organai, vykdomosios valdžios organai; 2) valdymo pareigūnai, kurios nors įstaigos ar įmonės

45 Žilinskienė V. Teisės terminai ir terminų žodynai. *Jurisprudencija*. 2001, Nr. 21(13), p. 165.

46 Lietuvių kalbos žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-09-15]. <<http://www.lkz.lt/startas.htm>>.

vadovaujantysis personalas⁴⁷. Taigi žodį *administracinis* galima apibrėžti kaip vykdomosios valdžios organams priklausantį, jiems patiems būdingą ir vykdomosios valdžios organų nustatytą.

Administracinės teisės doktrinoje taip pat yra vartojama sąvoka *valdymo aktas*, kaip administracinio akto sinonimas, tačiau ar *valdymo* iš tiesų reiškia tą patį kaip *administracinis*. Nors *administratio* iš lotynų kalbos ir yra verčiama valdyti, vadovauti, tačiau lietuvių kalbos žodynas tarp sąvokų *administracinis* ir *valdyti*, *valdymas* nededa lygybės ženklo. Pažymėtina, kad daugumos teoretikų nuomonės šiuo klausimu išsiskiria. Vieni autoriai šias sąvokas tapatina, kiti – pabrėžia jų skirtingumą ir pataria nevertoti kaip sinonimų: valdymas, pasak Robert C. Applebay, yra procesas, kaip visuma, o administravimas yra tik jo dalis.⁴⁸ Žodis *valdyti* turi ne vieną reikšmę. Nagrinėjamame kontekste išskirtinos tokios šio žodžio reikšmės: 1) turėti valdžią, viešpatauti; 2) žiūrėti (darbų, reikalų) tvarkos, vadovauti, tvarkyti; 3) reguliuoti kieno veiksmus, duoti nurodymus, rikiuoti; 4) žiūrėti drausmės, versti klausyti, drausti⁴⁹. Visos šios reikšmės iš esmės apibrėžia tą patį, t. y. poveikio darymą, turint tikslą reguliuoti (nustatyti, įpareigoti, drausti ir pan.). Administracinės teisės bendrosios dalies vadovėlyje valdymas apibrėžiamas kaip valdančiojo poveikis valdomajam siekiant užsibrėžto bendros valdymo sistemos tikslo⁵⁰. *Valdymas* reiškia reguliavimą⁵¹. Taigi žodį *valdymo* galima apibrėžti kaip reguliavimo, taisyklių nustatymo, tvarkymo.

Žodžio *aktas* reikšmė yra nevienalytė. Tiek tarybiniame lietuvių kalbos žodyne⁵², tiek dabartinės lietuvių kalbos žodyne⁵³ pateikiamos bent kelios šio žodžio reikšmės: 1) veiksmas, pasielgimas; 2) dramos veikalo ar spektaklio dalis, veiksmas; 3) oficialus dokumentas, raštas; 4) iškilmingas mokymo įstaigos susirinkimas, posėdis: Ąktų salė; 5) nuogo kūno atvaizdavimas (tapyboje, skulptūroje). Nagrinėjamame kontekste svarbios būtų pirmoji ir trečioji žodžio *aktas* reikšmės – veiksmas, dokumentas.

Pasitelkiant semantinės analizės rezultatais galima nustatyti tokias teisinio termino *administracinis (valdymo) aktas* reikšmes. Pažodžiui *administracinis aktas* reiškia vykdomosios valdžios organų veiksmą arba dokumentą. Šiek tiek kitokią reikšmę turi žodžių *valdymo aktas* junginys – tai tvarkymo, reguliavimo, taisyklių nustatymo veiksmas arba dokumentas. Taigi žodžių junginys *administracinis (valdymo) aktas* reiškia **vykdomosios valdžios institucijų**

47 *Ibid.*

48 Bakaveckas A. *supra* note 3, p. 129-130.

49 Lietuvių kalbos žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-09-15]. <<http://www.lkz.lt/startas.htm>>.

50 Bakaveckas A., *et al.*, *supra* note 27, p. 485.

51 *Ibid.*

52 Lietuvos TSR Mokslų akademija Lietuvių kalbos ir literatūros institutas. *Lietuvių kalbos žodynas I. Antras leidimas*. Vilnius: Mintis, 1968, p. 87.

53 Lietuvių kalbos institutas. *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. IV leidimas*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidyklos institutas, 2000, p. 8.

atliekamus veiksmus ar priimamus dokumentus, kuriais yra nustatomos tam tikros taisyklės, įpareigojimai, nurodymai. Šis žodžių junginys taip pat gali reikšti ir įmonės vadovaujamojo personalo susirinkimą, posėdį, tačiau toks apibrėžimas teisiškai nebūtų reikšmingas. Administracinis aktas teisinėje terminijoje yra įgavęs kiek kitokią reikšmę.

Siekiant nustatyti administracinio (valdymo) akto sampratą pažodžiui išvesti apibrėžimai yra pernelyg trumpi ir abstraktūs, tačiau svarbūs bent keliais aspektais. Žodis *administracinis* nurodo, kokie subjektai ir kokioje srityje yra įgalinti priimti administracinius aktus. Žodis *valdymo* apibrėžia administracinio akto esminę paskirtį – reguliuoti. Žodžio *aktas* reikšmės suponuoja administracinio akto išraiškos formas: konkliudentiniai veiksmai, dokumentai (raštai, protokolai ir kt.).

Pažymėtina, kad būtent valdymo akto (rus. *Правовые акты управления*) terminas yra vartojamas rusų administracinės teisės doktrinoje. Šis terminas yra kilęs iš sovietinės administracinės teisės. Nors patys rusų administracinės teisės mokslininkai pripažįsta, kad tikslesnis ir labiau tinkamas vartoti vis tik yra administracinio akto terminas.⁵⁴ Jungtinėse Amerikos Valstijose (toliau – JAV) priešingai nei Lietuvoje, administraciniams aktams iš viso nėra suteiktas bendrinis pavadinimas. Agentūrų priimami aktai yra vadinami arba sprendimų priėmimo (ang. *adjudication*) aktais, kai agentūra išnagrinėja administracinę bylą ir priima sprendimą, arba taisyklių nustatymo (ang. *rulemaking*) aktu, kai juo nustatomos, keičiamos arba naikinamos taisyklės⁵⁵.

Teisiškai vertinant semantinės analizės metodo pagalba nustatytą administracinio akto sampratą ji būtų pernelyg plati ir sukeltų daug diskusijų taikymo srityje, todėl siekiant ją tikslinti toliau administracinis aktas tiriamas trijų teisės ontologinių lygmenų kontekste. Administracinio akto sampratos elementus sieksime nustatyti tirdami administracinės teisės doktriną, Lietuvos pozityviąją teisę ir teismų praktiką. Atlikus tyrimą pateiksime apibendrintus administracinio akto požymius.

2.2. Administracinis aktas – teisės aktas

Prieš pradedant analizuoti administracinio akto sampratą ontologiniuose teisės lygmenyse, tikslinga būtų ištirti fundamentaliausią šio akto požymį, kuris administracinį aktą apibūdina kaip teisės aktą. Nors tai atrodo akivaizdi tiesa, tačiau praktikoje neretai susiduriama su jos nustatymo problemomis. Ši analizė pradedama nuo teisinio termino teisės aktas reikšmės

⁵⁴ Бахрах ДЛ., *supra* note 2, c. 157-158.

⁵⁵ Jungtinių Valstijų federalinio Administracinio proceso įstatymo tekstas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-23]. <<http://usgovinfo.about.com/library/bills/blapa.htm>>.

tyrimo. Toliau palyginamos teisės akto ir administracinio akto sąvokos siekiant nustatyti jas jungiančius ir skiriančius požymius. Viską apibendrinant nustatomi teisės akto ir administracinio akto ryšiai.

Lietuvos pozityviojoje teisėje teisės aktas yra apibrėžiamas kaip įgaliotos valstybės valdžios institucijos arba referendumu priimamas teisės aktas, kuriame nustatomos, keičiamos arba naikinamos teisės normos⁵⁶. Tačiau toks apibrėžimas mažiausiai yra netikslus ir suformuluotas pažeidžiant logikos taisykles. Teisės aktas apibrėžiamas kaip [...] teisės aktas [...], be to, apibrėžime vartojamas teisės normos terminas įveda dar didesnio neaiškumo. Taigi teisės akto sampratos paieškas tikslingą būtų tęsti teisės teorijos mokslininkų suformuotoje doktrinoje.

Dar 1989 m. A. Cirtautas rašė: „Teisinis aktas – tai valstybės, jos organų, įgaliotų visuomeninių organizacijų ar atskirų žmonių žodžiais arba dokumentais įforminta valios išraiškos forma“⁵⁷. Teisės akto sąvoka nedaug kuo pakito ir šiais laikais. Vieni autoriai teisės aktą apibrėžia kaip tautos, valstybės institucijų, pareigūnų ar pavienių asmenų tam tikra tvarka priimtą oficialų rašytinį dokumentą, kuriame yra suformuluotos teisės normos⁵⁸. Kiti autoriai laikosi kiek platesnio požiūrio ir teisės aktą apibrėžia labai abstrakčiai – kaip bet kokią su teise (principais ir normomis) susijusį aktą (veiką)⁵⁹. Prof. S. Vancevičius kaip esminį teisės akto požymį išskiria visiems privalomų elgesio taisyklių nustatymą.⁶⁰ Iš aptartų sąvokų galime nustatyti tokius esminius teisės akto požymius: 1) jį gali priimti įgaliotos valstybės institucijos (Seimas, Prezidentas, Vyriausybė ir kitos valdymo institucijos) ir pareigūnai, teismai, piliečiai, įgyvendindami savo subjektines teises, ar pati tauta referendumu sau nustatydamą elgesio taisykles; 2) juo yra nustatomos teisės normos, t. y. visuotinai privalomo elgesio taisyklės, kurios garantuojamos valstybės prievarta⁶¹; 3) jie priimami laikantis tam tikros tvarkos; 4) jei tai bet kokia veika, vadinasi gali būti įvairių išraiškos formų (žodiniai, rašytiniai ir kt.).

Pagal bendrinę žodžių reikšmę administracinį (valdymo) aktą apsibrėžėme kaip vykdomosios valdžios institucijų atliekamą veiksmą, dažniausiai – priimamą dokumentą, kuriuo nustatomos tam tikros taisyklės, nurodymai, sukuriamas reguliavimas. Kaip matyti, teisės akto ir administracinio (valdymo) akto sąvokų pagrindiniai elementai sutampa: 1) vienas iš teisės akto priėmimo subjektų gali būti valstybės institucijos ir pareigūnai, o administracinius (valdymo) aktus priima būtent vykdomosios valdžios institucijos, t. y. sudedamoji valstybės institucijų

56 Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 41-991.

57 Lietuvos TSR Liaudies švietimo ministerija Vilniaus darbo raudonosios vėliavos ir tautų draugystės ordinų valstybinis V. Kapsuko universitetas Teisės fakultetas. *Valstybės ir teisės teorija. Mokymo priemonė*. Vilnius: Mintis, 1989, p. 99.

58 Vaišvila A. *Teisės teorija. Vadovėlis. Trečiasis pataisytas ir papildytas leidimas*. Vilnius: Justitia, 2009, p. 313.

59 Baublys, L., et al. *Teisės teorijos įvadas. Vadovėlis*. Vilnius: Mes, 2010, p. 243.

60 Vancevičius S. *Valstybės ir teisės teorija. Mokomoji priemonė*. Vilnius: Justitia, 2000, p. 183.

61 Vaišvila, A., *supra* note 55, p. 245 - 246.

dalis; 2) tiek teisės aktas, tiek administracinis (valdymo) aktas yra dokumentas, o pasitelkus platesnę teisės akto sampratą, galima teigti kad abu aktai yra laikomi ir bet kokie veiksmai; 3) tiek, teisės aktu, tiek administraciniu (valdymo) aktu yra kuriamas reguliavimas, t. y. nustatomos privalomo elgesio taisyklės. Taigi galima daryti išvadą, kad kiekvienas administracinis (valdymo) aktas yra teisės aktas. Tačiau būtina pastebėti, jog teisės akto sąvoka yra platesnė už administracinio (valdymo) akto sąvoką, nes teisės aktus gali priimti platesnis subjektų ratas, kai tuo tarpu administracinius aktus priima tik vykdomosios valdžios subjektai. Taigi ne kiekvienas teisės aktas yra administracinis (valdymo) aktas, o tiksliau tariant administracinis (valdymo) aktas yra sudėtinė kategorija, nusakanti specialią teisės akto rūšį.

Teisės teorijoje yra išskiriamos tokios pagrindinės teisės aktų rūšys: 1) bendrųjų teisės normų aktai (teisės norminiai aktai), 2) individualių teisės normų aktai, kai kurių autorių dar skirstomi į teisės taikymo aktus ir teisės įgyvendinimo aktus, ir 3) interpretuotų teisės normų aktai, dar vadinami teisės aiškinimo aktais⁶². Prof. A. Vaišvila nurodo, kad yra ir kitų teisės aktų klasifikacijų, pavyzdžiui, pagal teisės šakas teisės aktai gali būti skirstomi į civilinius, baudžiamuosius, administracinius, šeimos, darbo ir kitus⁶³, tačiau plačiau apie šias teisės aktų rūšis nepasisako. Taip pat ir kiti teisės teorijos autoriai tik formaliai išskiria teisės akto rūšis į administracinius, baudžiamuosius, civilinius, konstitucinius, darbo ir kitus teisės norminius aktus⁶⁴, tačiau išsamesnio kiekvieno akto aprašymo nepateikia. Vienintelė administracinį (valdymo) aktą apibūdinanti detalė, kurią galima rasti teisės teorijos vadovėliuose, yra tai, kad prie administracinių aktų dažniausiai daroma nuoroda į Vyriausybės nutarimus ar kitus įstatymus įgyvendinamuosius / lydymuosius norminius teisės aktus⁶⁵. Taigi administracinio akto priskyrimas prie teisės akto rūšių patvirtina, kad administracinis aktas yra teisės aktas.

Sustiprinant šios analizės išvadas pateiksime kelių mokslininkų nuomonių nagrinėjamu klausimu. Jau 1939 m. P. Vilutis neabejojo šia tiesa ir rašė: „Svarbiausia administraciniai aktai yra juridiniai arba teisiniai, kurie ryškiai skiriasi nuo grynai materialinių aktų. <...> Teisiniais aktais mes vadiname tikrai tokius tarnybinius valstybės valdžios organų veiksmus, kurie savo padariniais ką nors teisės srityje keičia arba nauja padaro.“⁶⁶ Dr. D. Žilinskas, tirdamas teisės taikymo aktus teisėdaros kontekste, pažymi, kad individualus administracinis aktas, kaip teisės taikymo aktas, laikytinas teisės aktu, nes jis sukelia teisinius padarinius ir atlieka reguliavimo funkciją.⁶⁷ Dr. R. Kalesnykas, aptardamas skiriamuosius administracinio akto požymius, nurodo,

62 Pavyzdžiui, Vaišvila. A., *supra* note 55, p. 313; Baublys. L., *et al.*, *supra* note 56, p. 243.

63 Vaišvila. A., *supra* note 55, p. 331.

64 Pavyzdžiui, Baublys. L., *et al.*, *supra* note 56, p. 265; Valančius K. L. *Teisės pagrindai: konstitucionalistinis aspektas. Mokomoji knyga*. Vilnius: Technika, 2008, p. 124.

65 *Ibid.*

66 Vilutis P., *supra* note 22, p. 147-148.

67 Žilinskas D. Administracinės teisės taikymas Lietuvos policijos veikloje: probleminis aspektas. *Jurisprudencija*.

kad administracinis aktas yra viešojo administravimo teisės aktas, nes išleidžiant šį teisinį dokumentą visada atsiranda tam tikros teisinės pasekmės, t. y. viešojo administravimo santykių dalyvių teisės ir pareigos.⁶⁸ Prof. A. Andruškevičius, apibūdindamas administracinius aktus, nurodo, kad jais daroma įtaka asmenų teisėms ir laisvėms, nustatomos vienokios ar kitokios pareigos ar patiems viešojo administravimo subjektams suteikiami teisiniai įgaliojimai ir nustatomi teisiniai įpareigojimai.⁶⁹ Kaip matyti autoriai iš esmės akcentuoja vienintelį elementą, kuris administracinį aktą leidžia priskirti teisės aktams – tai teisinių padarinių kilimas, kai susiklostę administraciniai teisiniai santykiai vienaip ar kitaip yra pakeičiami. Vadinasi administracinis aktas adresatams daro ne bet kokį, o teisiškai įpareigojantį poveikį.

Pažymėtina ir tai, kad Lietuvos pozityvioji teisė administracinį aktą taip pat laiko teisės aktu ir pateikiamuose apibrėžimuose išryškina šį akto požymį. Nors tai svarbiausias, tačiau ne vienintelis administracinio akto požymis, kurį išskiria Lietuvos pozityvioji teisė. Taigi toliau administracinio akto požymių tyrimą tęsime nuosekliai analizuodami administracinės teisės doktriną ir pozityviają teisę.

2.3. Administracinio akto sampratos apibrėžties paieškos Lietuvos ir užsienio šalių administracinės teisės doktrinoje: lyginamasis tyrimas

Lyginant su kitomis teisės šakomis administracinės teisės doktrina nepasižymi tokiu mokslinių darbų gausumu kaip, pavyzdžiui, civilinė ar civilinio proceso teisė. Tokią pat išvadą galima padaryti ir Lietuvos administracinės teisės doktriną lyginant su užsienio valstybių šios teisės šakos doktrinomis. Užsienio šalių administracinėje teisėje administracinio akto sampratos analizei yra skirta kur kas daugiau dėmesio nei Lietuvos administracinėje teisėje. Štai, pavyzdžiui, JAV, kuriose yra bendroji (precedentinė) teisės sistema, išleisti net du kodifikuoti teisės aktai, iš kurių vienas skirtas administracinio akto priėmimo procedūroms, o antrajame yra surinkti visi norminiai administraciniai aktai pagal juos priimančias institucijas. Rusijos ir Vokietijos administracinės teisės doktrina, kurioje tiriamas administracinio akto institutas, yra kur kas labiau išvystyta nei Lietuvos. Prie Prancūzijos administracinio akto sampratos plėtojimo daug prisideda specializuoti administraciniai teismai. Prof. A. Andruškevičius pastebi, kad jau 1939 m. šaltiniuose buvo rašoma apie Prancūzijos administracinę teisę, kaip teisėjo kuriamą teisę⁷⁰. Autorius taip pat pastebi, kad ir šių dienų Prancūzijos administracinę teisę gana aktyviai

2001, Nr. 23(15), p. 149.

68 Bakaveckas A., *et al.*, *supra* note 27, p. 487.

69 Andruškevičius A.; Paškevičienė L., *supra* note 7, 2011, p. 93.

70 Andruškevičius A., *supra* note 25, p. 26.

kuria administraciniai teismai⁷¹.

Lietuvos administracinės teisės mokslininkai daugiausia dėmesio skiria bendrajai administracinės teisės daliai: iki šiol yra analizuojama viešojo administravimo, vykdomosios valdžios ir net pačios administracinės teisės samprata. Tačiau pačiai fundamentaliausiai administracinės teisės kategorijai – administraciniam aktui neskirta pakankamai daug dėmesio. Lietuvoje administracinio akto iki šiol niekas atskirai neanalizavo, tik keliuose administracinės teisės leidiniuose yra pabandyta fragmentiškai jį apibrėžti. Pavyzdžiui, I. Deviatnikovaitė mokomojoje knygoje apie administracinius aktus užsimena tik tiek, kad jie yra administracinio reglamentavimo rezultatas⁷². Prof. A. Andruškevičius 2004 m. leidinyje rašo: „Rašytiniai valdymo aktai yra plačiai taikoma administracinės veiklos forma. Šiais aktais nustatomos daugelio teisės subjektų elgesio taisyklės bei sukuriama labai įvairūs administraciniai teisiniai santykiai.“⁷³ Nors pastarasis autorius vėlesniame savo leidinyje pastebėjo, kad, būtent pakankamas valdymo aktų instituto išmanymas ir yra administracinę teisę taikančio teisininko profesionalumo pagrindas⁷⁴, todėl šiai administracinės teisės kategorijai skyrė kiek daugiau dėmesio. Iš fragmentiškų administracinio akto apibrėžimų sunku kažką daugiau sužinoti apie šio akto ypatumus, taip pat sunku suprasti, kokios šio teisės akto sampratos yra laikomasi Lietuvos teisinėje sistemoje.

Dažniausiai Lietuvos administracinės teisės mokslininkai tarsi preziumuoja, kad administracinio akto samprata visiems yra žinoma ir visą dėmesį skiria administracinio akto rūšių (norminio ir individualaus) skirtumų nustatymui. Tokiu atveju autoriai apsiriboja pozityviosios teisės padiktuotu administracinio akto apibrėžimu arba vis dar vartoja tarybinės administracinės teisės sąvokas. Kiti autoriai daugiau dėmesio skiria teisminiam administracinio akto vertinimui ir jo veikimui praktikoje. Taigi kiekvienas autorius administracinį aktą yra aptaręs tik tiek, kiek tai reikalinga jo nagrinėjamos temos kontekste ir dažniausiai paminėjęs tik vieną ar du administracinio akto požymius. Nesant vientisos administracinio akto analizės Lietuvos administracinės teisės doktrinoje nėra nusistovėjusi ir vieninga jo samprata. Tik per atskirų administracinio akto požymių analizę galime identifikuoti, kokia šio akto samprata vyrauja šiuolaikinėje administracinėje teisėje.

Pirmasis ir vienintelis tiek daug dėmesio administraciniam aktui skyręs mokslininkas yra dr. R. Kalesnykas, kuris kartu su bendraautoriais išleistame Administracinės teisės bendrosios dalies vadovėlyje išskyrė net dvylika viešojo administravimo (administraciniams)

71 *Ibid.*

72 Deviatnikovaitė I., *supra* note 29, p. 21.

73 Andruškevičius A., *supra* note 25, p. 72.

74 Andruškevičius A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008, p. 19-20.

teisės aktams būdingų požymių. Šiuos požymius toliau ir aptarsime lygindami tiek su kitų Lietuvos administracinės teisės mokslininkų, tiek su užsienio autorių išskiriamais administracinio akto požymiais.

1) Administracinis aktas yra **teisinė priimto sprendimo išraiška (išvada)**. Išleisdama administracinį aktą viešojo administravimo institucija (pareigūnas) išsprendžia vienokį arba kitokį klausimą (kolegialų ar individualų), kylantį įgyvendinant valdymo uždavinius bei funkcijas. Šiuo aktu nustatomos, keičiamos ir naikinamos administracinės teisės normos, sprendžiami įvairūs viešojo administravimo subjektų ginčai, įgyvendinamos valdymo funkcijos, uždaviniai ir pan.⁷⁵ Pirmiausia teisinė išraiška suponuoja administracinio akto teisinę prigimtį, administracinis aktas yra teisės aktas. Taip pat galima pastebėti, kad šis požymis suponuoja administracinio akto, kaip svarbiausios viešosios administracijos veiklos išraiškos formą. Viešoji administracija bene daugiausia savo funkcijų įgyvendina priimdama įvairaus turinio administracinius aktus: bendro pobūdžio taisykles, sprendimus dėl leidimų, licencijų išdavimo ar panaikinimo, nutarimus administracinio teisės pažeidimo byloje, žodinius pavedimus, atliktamos registravimo veiksmus, reguliuodamos eismą ir t.t. Atsižvelgiant į tai, kad šis požymis atskleidžia ne administracinio akto specifiškumą, o vietą ir svarbą teisės aktų sistemoje, manytina, kad tokio požymio apskritai nereiktų išskirti.

2) Administracinį aktą gali priimti ir išleisti tik tam **įgaliota viešojo administravimo institucija (pareigūnas) pagal savo kompetenciją įgyvendindama vykdomosios ir tvarkomosios veiklos funkcijas**.⁷⁶ Šį požymį galime skaidyti į tris atskirus požymius, nors labai glaudžiai tarpusavyje susijusius.

a) Administracinio akto autoriai arba priėmimo subjektai yra **viešojo administravimo institucijos**. Administracinės teisės doktrinoje⁷⁷ viešojo administravimo subjektai yra grupuojami į lygmenis: aukščiausią, kuriam priskiria Vyriausybę, centrinį, kuriame viešojo administravimo subjektai veikia valstybės mastu, ir teritorinį, kuriame viešojo administravimo subjektai veikia teritorijų lygmeniu, tarsi centrinių subjektų padaliniai. Kaip atskira kategorija yra išskiriami ir kiti viešojo administravimo subjektai⁷⁸, kuriems yra priskirtos viešojo administravimo funkcijos, pvz., viešosios įstaigos, asociacijos ir pan. Toks grupavimas padeda struktūriškai suvokti ne tik viešojo administravimo subjektų sistemą, bet ir jų priimamų

⁷⁵ Bakaveckas A., *et al.*, *supra* note 27, p. 485.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Pavyzdžiui, Bakaveckas A., *supra* note 3, p. 170; Andruškevičius A., *supra* note 25, p. 49-50; Deviatnikovaitė I., *supra* note 29, p. 38 ir kiti autoriai.

⁷⁸ Nors pozityviojoje teisėje 2011-05-01 įsigaliojus naujiems Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimams (*Valstybės žinios. 2011, Nr. 4-125*) šis terminas nebevertotinas, tačiau administracinės teisės doktrinoje vis dar išlikęs ir iš esmės apibrėžia tuos pačius subjektus, kurie minėtame įstatymo pakeitime pagal veiklos teritorijas tapo priskirti valstybiniais arba savivaldybių viešojo administravimo subjektams.

administracinių aktų galiojimą teritorijoje. D. M. Bachrachas nurodo, kad būtent tuo ir pasireiškia administracinių aktų oficialus pobūdis, jog juos priima viešojo administravimo institucijos, veikdamos valstybės vardu⁷⁹.

Dar vienas labai svarbus aspektas aptariant administracinio akto autorius yra teisinės terminijos vartojimas. Vieni mokslininkai juos įvardija viešojo administravimo subjektais, kiti – vykdomosios valdžios subjektais, dar kiti – valdymo subjektais. Šių kategorijų sąsajas yra atskleidęs prof. A. Bakaveckas, kuris nurodo, kad plačiausia iš visų kategorijų yra viešojo administravimo subjektai, nes jie apima tiek vykdomosios valdžios, tiek valstybinio valdymo institucijas. Viešojo administravimo institucijų sistemą, pasak autoriaus, sudaro valstybinio valdymo institucijos (kurios savo ruožtu skirstomos į vykdomosios valdžios institucijas ir institucijas, nepriklausančias vykdomosios valdžios institucijų sistemai, tačiau įgyvendinančios vykdomojo pobūdžio (viešojo administravimo) funkcijas), savivaldybių valdymo institucijos ir kiti administravimo subjektai, kuriems įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka valstybė deleguoja vykdyti viešojo administravimo funkcijas.⁸⁰ Taigi tiksliausias terminas apibrėžiant administracinio akto priėmimo subjektus yra viešojo administravimo institucijos, nes nurodant tik vykdomosios valdžios ar valdymo institucijas nepagrįstai bus susiaurinamas šių subjektų ratas.

Aptariamas administracinio akto požymis iš esmės visose užsienio valstybėse yra nurodomas kaip vienas iš pagrindinių administracinio akto požymių, skiriančių jį nuo kitų teisės aktų, tačiau jo turinys aiškinamas skirtingai, kadangi kiekviena valstybė nevienodai apibrėžia viešojo administravimo subjektų ratą. Pavyzdžiui, Prancūzijoje ir Vokietijoje viešojo administravimo subjektais yra laikomi ne tik tie subjektai, kurie administruoja viešųjų paslaugų teikimą, bet ir tie, kurie teikia viešas paslaugas: valstybiniai universitetai, valstybinės gydymo institucijos ir pan.⁸¹ Taigi tokių subjektų priimami aktai minėtose valstybėse laikomi administraciniais aktais, tuo tarpu Lietuvoje – nėra administraciniai aktai.

Šį administracinio akto požymį kiek plačiau aptarsime analizuodami Lietuvos pozityviąją teisę, kurioje viešojo administravimo subjektai taip pat laikomi administracinio akto autoriais, tačiau nuo 2011 m. gegužės 1 d., pasikeitus įstatyminiam reglamentavimui, yra kiek kitaip apibrėžiami.

b) Administracinius aktus gali priimti tik tam **įgaliotos** viešojo administravimo institucijos **pagal savo kompetenciją**. Šis požymis yra siejamas su administracinius aktus

79 Бахрах ДЛ., *supra* note 2, c. 157.

80 Bakaveckas A., *supra* note 3, p. 136.

81 Prancūzijoje: Fournier J. Public services [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-26]. <<http://ambafrance-us.org/spip.php?article641>>; Vokietijoje: Hofmann H.; Gerke J. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Bescheidtechnik, Verwaltungsvollstreckung und Rechtsschutz. 10 Auflage*. Stuttgart, 2010, p. 107-112.

priimantiems subjektams suteiktais viešojo administravimo įgaliojimais, kurie yra aiškinami kaip suteikti įgaliojimai praktiškai įgyvendinti vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas. Viešojo administravimo subjektai savo aktais išreiškia valstybės valią ir nustato elgesio taisykles. Asmenys ar institucijos, kuriems tokie įgaliojimai nėra suteikti, teisės normų savo priimamais aktais nustatyti negali. Kita vertus, viešojo administravimo subjektai gali veikti ir veikia ne tik tiesiogiai realizuodami jiems suteiktas viešojo administravimo funkcijas, bet ir vykdydami kitą veiklą, pavyzdžiui, veikdami kaip ūkio subjektai ūkinės komercinės veiklos srityje, darbo ar tarnybos teisės subjektai darbo ar tarnybos teisinių santykių srityje ir pan. Šiuo atveju viešojo administravimo subjektų veikla yra reglamentuojama atitinkamų teisės šakų normomis. Viešojo administravimo subjektų aktai, priimti vykdant tokio pobūdžio veiklą, gali būti privalomi asmenims, kuriems jie skiriami, dėl prižasčių, numatytų tų teisės šakų normomis, pavyzdžiui, būtinybės laikytis tarp šalių sudarytos sutarties nuostatų arba darbuotojo pareigos paklusti darbovietėje nustatytai darbo tvarkai, tačiau jie neturi teisės aktui būdingo visuotinio privalomumo požymio, kylančio iš viešojo administravimo subjektų įgaliojimų savo aktais išreikšti valstybės valią ir nustatyti privalomas elgesio taisykles⁸². Taigi sprendžiant, ar tam tikras aktas gali būti pripažintas administraciniu aktu, reikia nustatyti ne tik tai, ar šis aktas yra priimtas viešojo administravimo subjekto, bet ir išsiaiškinti, ar šis aktas priimtas būtent įgyvendinant viešojo administravimo įgaliojimus, t. y. jį priėmusiam subjektui tiesiogiai realizuojant valstybės valią ir nustatant elgesio taisykles, o ne vykdant kitokio pobūdžio veiklą.

c) Viešojo administravimo institucijos administracinius aktus priima **vykdydamos viešąjį administravimą**. Iki šiol niekas nėra pateikęs aiškios viešojo administravimo sąvokos, su kuria sutiktų dauguma praktikų ir mokslininkų.⁸³ Pažymėtina, kad viešojo administravimo kategorija yra analizuojama ne tik teisės, bet ir kitų mokslo šakų (politikos, vadybos ir kt.) kontekste. Šiame tyrime apsiribosime tik teisiniu viešojo administravimo kategorijos vertinimu.

Prof. A. Bakaveckas monografijoje labai plačiai yra išanalizavęs viešojo administravimo kategoriją. Autorius nurodo, kad iš prigimties viešasis administravimas yra siejamas su viešąja teise, jos įgyvendinimu. Viešasis administravimas negali funkcionuoti be teisinio pagrindo. Būtent reglamentavimas sudaro viešojo administravimo esmę ir traktuojamas kaip viena iš seniausių valdžios funkcijų. Šių dienų reglamentavimas yra taip pat plačiai paplitęs, kad su juo mes susiduriame kiekvieną dieną. Teorijoje viešosios teisės subjektai negali taikyti teisės normų, jeigu jos nėra nustatytos įstatymuose arba kituose teisės aktuose, kuriuos įstatymų

82 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I¹-01/2007.

83 Bakaveckas A., *supra* note 3, p. 117.

leidėjas paveda patvirtinti atitinkamiems viešojo administravimo subjektams.⁸⁴ Prof. A. Andruškevičius viešojo administravimo kategoriją nagrinėja pozityviosios teisės kontekste ir nurodo, kad tai yra įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti skirta veikla⁸⁵. I. Deviatnikovaitė viešąjį administravimą apibrėžia labai paprastai – tai viešojo administravimo subjektų veikla, veikiant viešojo administravimo srityse⁸⁶. Autorė taip pat nurodo Viešojo administravimo įstatyme išskirtas viešojo administravimo sritis. Galima rasti ir vaizdingesnių šio administracinio akto požymio apibūdinimų. Pavyzdžiui, H. Kelsenas Grynojoje teisės teorijoje rašo: „Vadinamoji valstybės administravimo funkcija iš esmės yra to paties tipo, kaip ir įstatymų leidyba bei jurisdikcija, būtent – teisinė funkcija siauresne teisės normų kūrimo ir taikymo prasme“⁸⁷. Šį savo teiginį autorius paaškina lygindamas Vyriausybės, įstatymų leidžiamosios valdžios ir teismo funkcijas. Pasak autoriaus, Vyriausybė, jai konstitucijos deleguotose srityse, „dalyvauja įstatymų leidyboje“ – kuria ir taiko bendrąsias ir individualiąsias normas, o taikydama sankcijas iš esmės atlieka teismo funkcijas – nuo teismų jurisdikcijos ši funkcija skiriasi ne savo turiniu, o tik funkciją vykdančio organo prigimtimi. Panašią teoriją yra išvedęs ir vienas Amerikos administracinės teisės mokslininkas, kuris teigia, kad agentūrų taisyklių nustatymo aktai yra panašūs į įstatymus (ang. *legislation*), kurių priėmimas išskirtinai yra įstatymų leidžiamosios valdžios funkcija, o agentūrų sprendimai – į teismų sprendimus (ang. *judgement*), kas yra išskirtini teisminės valdžios funkcija. Pagal šią teoriją agentūrų aktus autorius vadina „agentūrų įstatymais“ ir „agentūrinių teismų sprendimais“⁸⁸. Lietuvos administracinės teisės mokslininkas – dr. D. Žilinskas administravimą apibūdina taip: „Lietuvos įstatymuose yra daug pavedimų Vyriausybei arba jos įgaliotoms institucijoms. Tai reiškia, kad įstatymų leidėjas nustato tik reguliuojamų visuomeninių santykių teisinio sutvarkymo pagrindus pavesdamas poįstatyminės teisėdaros subjektams nustatyti konkrečias įstatymų normų įgyvendinimo teisinės procedūras. Įstatymų leidėjas įgalioja Vyriausybę procesiškai sunorminti įstatymuose esančių materialinių teisės normų įgyvendinimą.“⁸⁹ Įstatymų gyvendinimo funkciją konstitucinės teisės mokslininkas prof. J. Žilys yra apibūdinęs kaip „konkretizuojantį vaidmenį“⁹⁰. Iš esmės visi aptarti autoriai akcentuoja tą patį administracinio akto elementą – įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimą, be kurio nei vienas iš jų realiai neveiktų. Administracinio akto niekada negalima laikyti savarankišku, autonominiu teisės aktu, kadangi jo

84 *Ibid*, p. 119.

85 Andruškevičius A.; Paškevičienė L., *supra* note 7, p. 22.

86 Deviatnikovaitė I., *supra* note 29, p. 20.

87 Kelsen H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 219.

88 Morrison A. B. Administrative Agencies Are Just Like Legislatures and Courts - except When They're Not. *Administrative Law Review*. 2007, No. 59, p. 79-97.

89 Žilinskas D., *supra* note 64, p. 149.

90 Žilys J. *Teisės aktų konstitucingumo problema rengiant Lietuvos Respublikos Konstituciją*. Vilnius: Lietuvos teisės akademijos leidybos centras, 2000, p. 34.

priėmimą ir taikymą visada lemia kitas – aukštesnės teisinės galios teisės aktas. Taigi administraciniu aktu, kaip viena iš viešojo administravimo išraiškos formų, yra įprasminamas visos teisės realus funkcionavimas. Būtent tai patvirtina administracinio akto svarbą teisinėje sistemoje. Ši reglamentų⁹¹ vaidmenį aiškiai yra apibūdinęs Vokietijos administracinės teisės mokslininkas M. Schröder: „Parlamentas negali absoliučiai visko sureglamentuoti įstatymais, kai kurios sritys reikalauja ypatingo profesionalumo. Dėl to Parlamentas dalį savo įstatymų leidybos teisių deleguoja vykdomajai valdžiai. Tačiau deleguota teisė nėra absoliuti, Parlamentas kontroliuoja reglamentų apimtį, turinį ir tikslą.“⁹²

Šis administracinio akto požymis precedentinės teisės sistemos valstybėse vadinamas deleguotąja įstatymų leidyba (ang. *delegated legislation*), o šių valstybių mokslininkai kelia tokių aktų prigimties teisėtumo klausimą⁹³. Pavyzdžiui, kai kurie JAV mokslininkai labai kritikuoja administracinėms agentūroms perduotą teisės aktų leidybos funkciją teigdami, kad JAV Konstitucija įstatymų leidybos galias yra suteikusi tik visuomenės renkamiems pareigūnams, todėl tokių funkcijų delegavimas kažkokiai ketvirtai biurokratinei valdžiai iš esmės pažeidžia valdžių padalijimo principą. Tačiau priešininkai nesutikdami nurodo, kad administracinės agentūros yra steigiamos ir prižiūrimos renkamų pareigūnų arba prezidento. Jų galios teisės aktų leidyboje yra labai apribotos. Be to, į agentūrų teisės aktų leidybos procesą visada yra įtraukiama visuomenė, todėl kaip būtų galima dar geriau įgyvendinti konstitucines nuostatas, jie neįsivaizduoja.⁹⁴ Visuomenės dalyvavimas priimant taisykles pasireiškia tuo, kad agentūra parengtą taisyklių projektą viešai paskelbia visuomenei ir nustato terminą pastaboms, pasiūlymams ir kitokiems pastebėjimams pareikšti. Kad ši procedūra nebūtų tik deklaratyvi, agentūroms yra nustatyta pareiga privalomai reaguoti į visuomenės pateiktus pasiūlymus.⁹⁵

Šis administracinio akto požymis taip pat bus analizuojamas Lietuvos pozityviosios teisės ir teismų praktikos kontekste.

3) Administraciniame akte išreiškiamas **valdingas** ir **vienašališkas** nurodymas įvairiems valdymo subjektams.⁹⁶ Būtent šiuos požymius, kaip skiriamuosius administracinio akto

91 Nors Vokietijos administracinėje teisėje norminiai, bendro pobūdžio taisykles nustatantys viešojo administravimo subjektų aktai nelaikytini administraciniais aktais, o reglamentais, kaip atskira teisės aktų rūšimi, tačiau tarp šių reglamentų ir Lietuvos norminių administracinių aktų galime įžvelgti panašumų, todėl kai kuriuos Vokietijos reglamento požymius galime palyginti su Lietuvos norminio administracinio akto požymiais.

92 Schröder M. *Administrative law in Germany. Administrative law of the European Union, its member states and the United States: a comparative analysis*. Antverpen: Intersentia, 2007, p. 109, 112.

93 Pavyzdžiui, Anglijoje: Wade W.; Forsyth Ch. *Administrative law*. London; New York: Oxford University Press, 2004, p. 857; JAV: teisės žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-23]. <<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Administrative+Agency>>.

94 Teisės žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-23]. <<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Administrative+Agency>>.

95 West W. Administrative Rulemaking: An Old and Emerging Literature. *Public Administration Review*. 2005, No. 6, p. 657. [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-23]. <<http://www.jstor.org/stable/i282913>>.

96 Bakaveckas A., *et al.*, *supra* note 27, p. 485.

elementus, išskiria tiek Lietuvos, tiek dauguma užsienio administracinės teisės mokslininkų. Dr. S. Šedbaras, analizuodamas administracinės sutarties ir administracinio akto skirtumus, kaip esminius skiriamuosius administracinio akto požymius nurodo ne tik šio akto vienašališkumą ir valdingumą, bet ir jo **privalomumą**⁹⁷. Rusų administracinės teisės mokslininkai D. M. Bachrachas, J. M. Kozlovas, analizuodami administracinio akto sampratą, nurodo, kad vykdomosios valdžios teisės aktas remiasi valdingais jo autoriaus įgaliojimais ir yra vienašalė valdinga valios išraiška⁹⁸. Tačiau D. M. Bachrachas pažymi, kad tokia valios išraiška nereiškia, jog administracinės valdžios subjektai neatsižvelgia į piliečių, pavaldžių darbuotojų, susijusių organizacijų valią. Priešingai, daugelio valdymo sprendimų pagrindu yra paraiškos, peticijos, pasiūlymai.⁹⁹ Belgijos administracinės teisės mokslininkas S. Lust nurodo, kad priimant administracinį aktą nėra reikalingas šio akto adresatų pritarimas. Papildant šią mintį autorius taip pat pabrėžia, kad tai nereiškia, jog piliečiai niekada nėra įtraukiami į sprendimų priėmimą. Dažniausiai jie turi galimybę išreikšti savo nuomonę, tačiau atėjus lemiamam momentui priimti galutinį administracinį sprendimą vykdomosios valdžios institucija vienašališkai priima sprendimą, net jei adresatas jam nepritaria.¹⁰⁰ Atsižvelgiant į pastarųjų autorių nuomones darytina išvada, kad vienašališkumo terminas nėra tikslus norint apibrėžti administracinį aktą, kitaip tariant, šis požymis turi tam tikrų išimčių. Abu autoriai užsimena apie vienokios ar kitokios formos adresatų įtraukimą į administracinio akto priėmimo procedūrą.

Toliau išsamiai aptarsime kiekvieną (valdingumo ir vienašališkumo) požymį atskirai:

Valdingas paprastai tariant reiškia įsakmus, sugebantis valdyti¹⁰¹. Kaip jau išsiaiškinome 2.1. poskyryje, *valdyti* reiškia daryti poveikį, reguliuoti, tvarkyti. Taigi, visų pirma, administracinio akto valdingumas reiškia ne kažkokį ypatingą požymį, o jo, kaip teisės akto, reguliacinį pobūdį, kuris teisės teorijoje išskiriamas į imperatyvų ir dispozityvų¹⁰². Kadangi administracinė teisė yra viešosios teisės šaka, tai normalu, kad administraciniuose aktuose dominuoja imperatyvios teisės normos¹⁰³. Antra, administracinio akto valdingumas pasireiškia dar ir tuo, kad juo yra daromas poveikis. Kadangi administracinis aktas yra teisės aktas, tai juo daromas poveikis taip pat yra ne bet koks, o teisinis: administracinis aktas sukelia tam tikras administracines teises ir pareigas, t. y. sukuria administracines teises ir pareigas. Šis aspektas iš esmės sutampa su pirmuoju išskirtu administracinio akto požymiu, todėl manytina, kad pirmasis

97 Šedbaras. S., *supra* note 6, p. 123.

98 Бахрах Д.И. *Административное право России*. Москва: Эксмо, 2008, c. 220; Козлов Ю. *Административное право*. Москва: Юристъ, 2007, c. 388-389.

99 Бахрах Д.И., *supra* note 2, c. 157.

100 Lust S. *Administrative law in Belgium. Administrative law of the European Union, its member states and the United States: a comparative analysis*. Antwerpen: Intersentia, 2007. p. 11.

101 Lietuvių kalbos žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-01]. <<http://www.lkz.lt/startas.htm>>.

102 Vaišvila. A., *supra* note 55, p. 201.

103 Imperatyvumą plačiau aptarsime jį nagrinėdami kaip atskirą administracinio akto požymį.

požymis yra perteklinis ir jį išskirti – netikslinga. Toliau aptarsime trečią valdingumo aspektą, kuris taip pat kyla iš administracinio akto būvimo teisės aktu. Administracinis aktas yra valdingas dėl to, kad jis, kaip valstybės valdžios institucijų priimtas **privalomas** teisės aktas, yra garantuojamas valstybės prievarta. Administracinio akto vykdymas užtikrinamas administracinio poveikio priemonėmis¹⁰⁴. Būtent šis administracinio akto, kaip teisės akto, požymis skiria jį nuo kitų neteisinio pobūdžio aktų¹⁰⁵, pavyzdžiui: moralės elgesio taisyklių, techninių normų ir pan. Šis požymis taip pat suponuoja, kad ir tam tikri viešojo administravimo subjektų priimti aktai, kurie adresato tiesiogiai neįpareigoja vienaip ar kitaip elgtis, o, tarkim, jam tik pataria, yra nelaikytini administraciniais aktais. Taigi tokie viešojo administravimo subjektų priimti aktai, kaip Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos sprendimai, turintys tik rekomendacinį pobūdį, Valstybinės mokesčių inspekcijos teikiamos konsultacijos, Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2009 m. gegužės 29 d. įsakymu Nr. 1R-168 patvirtintos Teisinių išvadų dėl norminių teisės aktų projektų rengimo Teisingumo ministerijoje rekomendacijos, yra nelaikytinos administraciniais aktais, nes nurodytų pavyzdžių dokumentai vien jau savo pavadinimu suponuoja neturintys privalomumo požymio, o jų vykdymas negarantuojamas valstybės prievarta. Kaip matome, valdingumo požymis sukonkretina daugelį administracinio akto, kaip teisės akto, elementų.

Vienašališkumo požymio tyrimą taip pat pradėsime nuo bendrinės šio žodžio reikšmės nustatymo. Lietuvių kalbos žodyne žodis *vienašališkas* aiškinamas kaip susijęs su viena puse¹⁰⁶. Vadinasi, administracinio akto atsiradimui pakanka vienos šalies – viešojo administravimo subjekto – valios išraiškos.

Tai, kad visi norminiai administraciniai aktai laikomi vienašališkais galime sakyti yra akivaizdi tiesa. Joks subjektas, kuriam adresuojamas valdingas nurodymas, negali paveikti valdymo institucijos (pareigūno) valios priimti norminį administracinį aktą. Net įstatymų leidžiamosios valdžios nurodymas valdymo subjektui priimti atitinkamus įstatymus įgyvendinamuosius teisės aktus neišreiškia tokio valdingo nurodymo, kuris būtų garantuojamas kokiomis nors teisinėmis priemonėmis. Neretai pasitaiko, kad įstatyme įsakmiai nurodoma, jog Vyriausybė turi parengti vieno ar kito įstatymo įgyvendinimo tvarką, tačiau Vyriausybė naudojasi „negatyviaja“ diskrecija, pasireiškiančia neveikimu, kitaip sakant Seimo pavedimų ignoravimu. Nėra aiškaus mechanizmo, kas ir kaip tokiu atveju galėtų kontroliuoti legislatyvinę administracijos diskreciją. Manytina, kad tokia diskrecija apskritai nėra kontroliuojama.¹⁰⁷

104 Šedbaras. S., *supra* note 6, p. 123.

105 Vaišvila. A., *supra* note 55, p. 260.

106 Lietuvių kalbos žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-01]. <<http://www.lkz.lt/startas.htm>>.

107 Urmonas A.; Pranevičienė B. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės.

Jurisprudencija. 2002, Nr. 32 (24), p. 56-58.

Didesnių diskusijų kyla vienašališkumo požymį priskiriant individualiems administraciniams aktams. Manytume, kad ne visiems aptariamoms rūšies administraciniams aktams šis požymis yra būdingas. Tam tikriems individualiems administraciniams aktams priimti yra būtina dviejų ar daugiau subjektų valia. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 10 straipsnyje numatyti subjektai, norintys priimti atitinkamą individualų administracinį aktą dėl konkretaus valstybės tarnautojo priėmimo į tarnybą (pvz., įsakymą), pirmiausia turi turėti kandidato pateiktą prašymą dalyvauti konkurse, t. y. turi būti išreikšta asmens valia būti priimtam į valstybės tarnautojo pareigas. Be to, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimu Nr. 966 patvirtintų Konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašo 59 p. numatyta, kad laimėjęs konkursą pretendentas pasirašo konkurso protokole, kad sutinka eiti konkurse laimėtas pareigas. Taigi nesant kandidato valios išraiškos (prašymo ir sutikimo), neįmanomas ir individualus administracinis aktas dėl priėmimo į valstybės tarnybą, nes paprasčiausiai nebūtų dėl ko jo priimti. Bet kurio iš šių individualių administracinių aktų priėmimui reikalingas asmens prašymas suteikti informaciją, t. y. asmens valios išraiška gauti tam tikrą informaciją iš institucijos, įstaigos ar organizacijos. Nesant tokio prašymo viešojo administravimo subjektas tiesiog neturėtų teisinio pagrindo priimti tokio akto. Taip pat Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos sprendimas skirti ligos pašalpą dėl laikino nedarbingumo: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 25 d. nutarimu Nr. 86 patvirtintų Ligos ir motinystės socialinio draudimo pašalpų nuostatų 55 punkte numatyta, kad ligos pašalpai gauti turi būti pateiktas prašymas ir nedarbingumo pažymėjimas (išskyrus atvejus, kai išduotas elektroninis nedarbingumo pažymėjimas per EPTS) bei pranešimas, kurio reikia ligos socialinio draudimo pašalpai skirti (forma NP-SD). Taigi tokių individualių administracinių aktų negalime laikyti vienašališkais, nes jų priėmimą lemia jau ne vienos, o kelių šalių valia. Nors ta valia nėra tokia suderinta kaip civilinių sutarčių priėmimo (nėra jokio kompromiso), tačiau viena kitą veikia: nesant vieno subjekto valios negalima ir kito subjekto valia. Daugiašaliuose individualiuose administraciniuose aktuose asmens valios išraiška pasireiškia kaip pagrindas ir tikslas pradėti individualaus administracinio akto kūrimą ir priėmimą. Kadangi ne visi administraciniai aktai yra priimami vienašališkai, tai šis požymis, apibrėžiant ne konkretų, o apskritai visus administracinius aktus, yra netinkamas. Galime daryti išvadą, kad nors Lietuvos administracinėje teisėje nėra pripažįstama daugiašalių administracinių aktų samprata, tačiau faktiškai tokie aktai egzistuoja ir praktiškai jie yra taikomi.

Pažymėtina ir tai, kad žodis *vienašališkas* taip pat gali reikšti šališkas, neobjektyvus¹⁰⁸. Būtent šis žodžio aiškinimas rodo ydingą jo vartojimą administracinio akto sampratoje ir tarsi

108 Lietuvių kalbos žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-01]. <<http://www.lkz.lt/startas.htm>>.

atskleidžia galimas vienašališkai priimamų administracinių aktų problemas.

Lyginant užsienio valstybių administracinės teisės doktriną pažymėtina, kad administracinio akto vienašališkumo požymis vertinamas nevienodai. Rusijoje, kaip ir Lietuvoje, laikomasi vienašalių administracinių aktų doktrinos. Nors, kaip minėjome, D. N. Bachrachas, ir nurodo, kad dažniausiai administracinio akto priėmimui yra reikalingas valdomo subjekto prašymas, tačiau vien dėl šios aplinkybės administracinio akto nelaiko daugiašaliu teisės aktu.

Vokietijos administracinėje teisėje viešojo administravimo institucijų veiklos formos išskiriamos į vienašališkas ir konsensuso. Vienašališkai veikdami viešojo administravimo subjektai priima vidines ir išorines taisykles. Administraciniai aktai priskiriami būtent prie išorinių taisyklių rūšies. Vokietijos administracinės teisės mokslininkas M. Schröder teigia, kad administracinis aktas yra žinomiausia ir labiausiai naudojama viešojo administravimo institucijų veiklos forma skirta reguliuoti vienkartinį individualų atvejį.¹⁰⁹ Konsensuso forma išreiškiama administracinėmis sutartimis¹¹⁰, kurios Vokietijos Federacijos Administracinio proceso įstatyme vadinamos viešosiomis teisinėmis sutartimis. Minėto įstatymo 54 straipsnyje numatyta, kad viešojoje teisėje teisiniai santykiai, tiek, kiek tai neprieštarauja teisės nuostatomis, gali atsirasti, pasikeisti ar pasibaigti viešosios teisinės sutarties pagrindu. Institucija, vietoj administracinio akto priėmimo asmens atžvilgiu, gali su juo sudaryti susitarimą.¹¹¹ Be to, kaip atskira kategorija dar yra išskiriamas paprastas viešojo administravimo institucijų veikimas, kurio metu priimami neprivalomo pobūdžio aktai: tai informacijos suteikimas, ataskaitų teikimas ar eksperto nuomonė.¹¹² Taigi, kaip matyti, Vokietijos administracinėje teisėje viešojo administravimo institucijų priimami aktai yra skirstomi į vienašalius sprendimus, kuriems priskiriami administraciniai aktai, administracines sutartis ir neprivalomus aktus. Tačiau šis skirstymas dar nereiškia, kad Vokietija laikosi absoliučios vienašalių administracinių aktų doktrinos. Pagal asmens dalyvavimo lygį administracinio akto priėmime šie aktai yra išskiriami į tokias rūšis: 1) vienašališkas administracinis aktas, kuris priimamas be jokio asmens poveikio aktą priimančiam subjektui, pavyzdžiui, licencijos panaikinimas; 2) administracinio bendradarbiavimo aktas, kuris priimamas tik esant asmens prašymui arba jo sutikimui, pavyzdžiui, pilietybės suteikimas užsieniečiui; 3) daugiapakopio administravimo aktas, kai reikalingas kelių institucijų dalyvavimas, pavyzdžiui, planavimo dokumento išdavimas.¹¹³ Kaip matyti, toks aktų skirstymas iš dalies atspindi ir mūsų aptartą poziciją, kad ne visi administraciniai aktai priimami

109 Schröder M., *supra* note 89, p. 110.

110 *Ibid.*, p. 110.

111 Vokietijos Federacijos Administracinio proceso įstatymo tekstas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-27].

<<http://www.aufenthaltstitel.de/vwvfg.html>>.

112 Schröder M., *supra* note 89, p. 109, 115.

113 Hofmann H.; Gerke J., *supra* note 78, p. 245-257; Detterbeck S. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. München, 2011, p. 231-244.

vienašališkai; yra ir tokių administracinių aktų, kurių priėmimui yra būtina kelių šalių valia. Nors, kaip matėme, administracinės sutartys, kurių sudarymui reikalinga kelių šalių valia, nėra laikomos administraciniais aktais, o nurodoma kaip atskira viešojo administravimo subjektų priimam teisės aktų rūšis.

Prancūzijoje apskritai yra pripažįstama daugiašalių administracinių aktų doktrina, pagal kurią administraciniais aktais laikomi tiek viešosios valdžios vienašališkai priimami sprendimai, tiek administracinės sutartys. Prof. J. B. Auby nurodo, kad viešoji valdžia turi specifinę teisinę kompetenciją, Prancūzijoje įvardijamą kaip viešosios valdžios prerogatyvą (pranc. *prérogatives de puissance publique*). Ši kompetencija pasireiškia per vienašališkai priimamus sprendimus. Dar 1982 m. *Huglo* byloje *Conseil d'État* išreiškė nuomonę, kad fundamentaliausia viešosios teisės norma yra administraciniams organams suteikta teisė priimti vienašališkus sprendimus, nustatančius piliečiams pareigas: kitaip tariant, įgaliojimai keisti teisinę tvarką teisės aktais, kurių priėmimui nereikalingas adresatų sutikimas.¹¹⁴ Prof. J. B. Auby taip pat nurodo, kad vienašališki sprendimai nėra vieninteliai administraciniai sprendimai, kuriuos priima viešoji administracija. Administraciniai sprendimai pakankamai dažnai yra išreiškiami susitarimais, dar vadinamais administracinėmis sutartimis¹¹⁵. Administracinėms institucijoms nėra leidžiama sudaryti sutarčių bet kokiais klausimais. Tai joms leidžiama padaryti tik jų kompetencijos ribose. Tačiau yra ir tokių valstybių, kuriose administracinėms institucijoms vietoje vienašalių sprendimų iš viso nėra leidžiama sudaryti susitarimų, institucijos negali sutartinėmis nuostatomis apriboti savo sprendimų priėmimo galios ateityje. Šis pakankamai griežtas draudimas Prancūzijos administracinėje teisėje yra vadinamas administracine politika, kuri, plačiąja prasme, apima visus atvejus, kai administravimo įgaliojimais siekiama apsaugoti viešąją tvarką.¹¹⁶ Taigi Prancūzijoje vienašalis administracinis aktas reglamentuoja žmonių, kurie nedalyvavo akto priėmime elgesį, o administracinė sutartis reglamentuoja ją sudariusių šalių savitarpio santykius¹¹⁷. Kaip matyti Prancūzijos administracinio akto doktrina yra dar kitokia nei Vokietijos, čia pasirinkta ne tarpinė, o konkreti daugiašalių administracinių aktų doktrina. Jau vien žodis sutartis suponuoja kelių, o ne vienos šalies valios pasireiškimą akto priėmime. Tokių sutarčių priskyrimas aiškiai suponuoja apie pripažįstamą daugiašalių administracinių aktų doktriną. Manytina, kad tokia praktika yra sektina. Pirma, susitarimu pasiektas sprendimas yra kur kas veiksmingiau vykdomas nei priimtas vienašališkai, nes adresatas tarsi savanoriškai prisiima tam

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

115 *Ibid*, p. 70.

116 *Ibid*, p. 72-73.

117 Administracinės teisės studijų medžiaga [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-12-03] <<http://www.studility.com/?q=node/152>>.

tikras pareigas, jos nėra primestos valstybės. Antra, nors Lietuvoje bendroji administracinių sutarčių teorija nėra formuojama, tačiau administracinės sutartys tiek doktrinoje, tiek teismų praktikoje pripažįstamos *de facto*¹¹⁸, todėl jų priskyrimas administraciniams aktams iš esmės išspręstų ne tik pačios administracinės sutarties vietą teisės aktų sistemoje, bet ir išplėstų viešosios administracijos galimybes įgyvendinant įstatymus ir kitus teisės aktus kiekvienu konkrečiu atveju pasirinkti tinkamesnę to įgyvendinimo formą.

4) Administracinio akto **adresatai neturi galimybės paveikti valdymo subjekto valios**, tačiau jie turi teisę administracinio akto taikymo metu kreiptis į instituciją, priėmusią konkretų administracinį aktą, dėl jo išaiškinimo ar teisėtumo patikrinimo (šiuo atveju kreipimasi į administracinį ar Konstitucinį Teismą).¹¹⁹ Atlikus vienašališkumo požymio analizę galime matyti, kad šis autoriaus išskiriamas administracinio akto požymis iš esmės yra vienašališkumo požymio paaiškinimas. Manytina, kad išskirti tokį požymį buvo netikslinga. Kita vertus, aiškindamas šio požymio esmę autorius atskleidžia ir naują administracinio akto aspektą – adresatui suteikiamą galimybę patikrinti jo teisėtumą ir pagrįstumą. Šis aspektas yra išskirtas kaip atskiras administracinio akto požymis, todėl jį aptarsime toliau.

5) Administraciniame akte pasireiškia **teisinė** ir **valdinga** vykdomosios valdžios subjekto **valia**.¹²⁰ Aiškindamas šį požymį dr. R. Kalesnykas nurodo, kad priimant ir išleidžiant administracinį aktą visada atsiranda teisinių pasekmių. Tai lemia viešas interesus.¹²¹ Tačiau su tokiu paaiškinimu nenorėtume sutikti, nes, kaip jau nustatėme, teisinių pasekmių kilimą lemia būtent tas administracinio akto požymis, kad jis yra teisės aktas, o ne viešo intereso egzistavimas. Nors kita vertus, teisę apskritai galime laikyti viešu interesu, nes būtent ji yra skirta visuomeninės tvarkos stabilumui garantuoti, apsaugoti pagrindines visų visuomenės narių teises ir laisves vienodai veiksmingomis priemonėmis¹²². Atkreiptinas dėmesys, kad ir šis autoriaus išskiriamas administracinio akto požymis yra perteklinis, nes jį iš esmės apima trečiasis – valdingumo ir vienašališkumo požymis.

6) Administraciniams aktams būdingas **imperatyvumas**.¹²³ Iš lotynų kalbos išvertus žodį lot. *imperativus* reiškia liepiamasis, įsakomasis. Tokias pat šio žodžio reikšmes pateikia ir tarptautinių žodžių žodynas¹²⁴. Lietuvių kalbos žodyne žodis *imeratyvas* aiškinamas kaip

118 Kuncėvičius G. Sutartis kaip viešojo administravimo subjektų teisinės veiklos Lietuvoje forma: probleminiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos. Mykolo Romerio universitetas*. 2010. Nr. 1(5), p. 151.

119 Bakaveckas A., *et al.*, *supra* note 27, p. 485.

120 *Ibid.*, p. 485-486.

121 *Ibid.*

122 Vaišvila. A., *supra* note 55, p. 156.

123 Bakaveckas A., *et al.*, *supra* note 27, p. 486.

124 Tarptautinių žodžių žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-11-30].

<<http://www.zodziai.lt/reiksme&word=imperatyvas&wid=8355>>.

liepimas, reikalavimas¹²⁵. Prof. A. Vaišvila nurodo, kad imperatyvų reguliavimą apibūdina siekis detalai ir smulkmeniškai reguliuoti visuomeninio santykio dalyvių elgesį. Visuomeniniai santykiai čia negali atsirasti anksčiau negu juos leidžianti teisės norma, todėl autorius šį metodą išreiškia principu viskas, kas nėra tiesiogiai leista įstatymo, draudžiama. Profesorius taip pat pabrėžia, kad šitokiu metodu paprastai naudojasi administracinė ir baudžiamoji teisė.¹²⁶ Lietuvos administracinės teisės mokslininkai išskiria tokius pagrindinius imperatyvumo elementus: tai įpareigojimas elgtis būtent taip, o ne kitaip¹²⁷, išreiškiamas įpareigojančiomis ir draudžiančiomis normomis¹²⁸. Prof. A. Andruškevičius pabrėžia ir tai, kad taikant imperatyvaus pobūdžio normas negali būti remiamasi plečiamuoju jų turinio aiškinimu, taip pat šių normų negalima taikyti pagal analogiją.¹²⁹ Rusų administracinės teisės mokslininkas J. M. Kozlovas administracinio akto imperatyvumą aiškina kaip teisinį privalomumą¹³⁰. Galime daryti išvadą, kad imperatyvumas papildo valdingumo požymį, nes pastarasis reiškia privalomą nurodymą, o imperatyvumas atskleidžia, kad tas nurodymas yra ne bet koks, o įsakmus, liepiantis elgtis nurodytu būdu. Administracinio akto adresatui yra nurodomas konkretus elgesys, kurio pastarasis neturi galimybės keisti, jis privalo elgtis taip (arba susilaikyti nuo tam tikro konkretaus elgesio), kaip nurodyta administraciniame akte. Jei adresatui ir suteikiama galimybė rinktis, tai tik iš griežtai apibrėžtų variantų. Pavyzdžiui, Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos direktoriaus 2008 m. rugsėjo 30 d. įsakymu Nr. 1-169 patvirtintų Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos darbo reglamento 124 p. numatyta, kad tarnybos sudaryta komisija, išnagrinėjusi vartotojo prašymą, nutarimu priima vieną iš nurodytų sprendimų. Minėto reglamento 126.10 p. taip pat numatyta, kad sprendime turi būti nurodyta jo įvykdymo tvarka ir terminas, per kurį siūloma sprendimą įvykdyti, bei informacija, kad apie sprendimo neįvykdymą bus paskelbta Vartotojų teisių apsaugos įstatymo 28 straipsnio nustatyta tvarka. Kaip matyti tokia administraciniame akte adresatui suteikiama ribota galimybė rinktis: arba įvykdyti tokį sprendimą, kokį priima Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba, arba sprendimo nevykdyti, tokiu būdu pasirenkant informacijos apie pažeidimo padarymą viešą paskelbimą. Dėl to, kad adresatui visada yra nurodoma, kaip jis gali elgtis, administraciniai aktai pasižymi prof. A. Vaišvilos taip įvardintu smulkmenišku reglamentavimu, nes yra būtina numatyti kuo daugiau galimų elgesio modifikacijų, juk tai, kas nenumatyta yra draudžiama.

7) Administracinis aktas yra kaip **juridinis faktas**, t. y. priimant ir išleidžiant šį aktą

125 Lietuvių kalbos žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-11-30]. <<http://www.lkz.lt/startas.htm>>.

126 Vaišvila. A., *supra* note 55, p. 201.

127 Bakaveckas A., *et al.*, *supra* note 27, p. 175.

128 Andruškevičius. A., *supra* note 71, p. 45-46.

129 *Ibid.*

130 Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. Москва: Юристъ, 1999, с. 132.

susidaro tokios aplinkybės, kurioms esant atsiranda, pasikeičia ar nutrūksta administraciniai teisiniai santykiai.¹³¹ Viešojo administravimo institucijos vadovui priėmus įsakymą dėl konkretaus asmens priėmimo į valstybės tarnybą, t. y. administracinį aktą, atsiranda administraciniai (valstybės tarnybos) teisiniai santykiai; priežiūrą vykdančiai institucijai panaikinus ūkio subjektui išduotą licenciją, t. y. priėmus administracinį aktą, nutrūksta prieš tai egzistavę administraciniai teisiniai santykiai.

Pažymėtina, kad administracinis aktas gali būti ne tik administracinių, bet ir kitų teisės šakų teisinių santykių atsiradimo pagrindu. Tai plačiau aptarsime nagrinėdami dvylikąjį požymį.

8) Administracinis aktas yra **su įstatymais susijęs aktas**. Jis leidžiamas tam, kad įgyvendintų Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus nustatyta tvarka ir forma.¹³² Kaip jau išsiaiškinome, viešojo administravimo paskirtis yra įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimas, todėl ir šį autoriaus išskirtą požymį galime laikyti pertekliniu. Šį požymį apima viešojo administravimo požymis, kuri nagrinėjome anksčiau. Šio požymio analizei taip pat dėmesio skirsime tirdami pozityviąją teisę ir teismų praktiką.

9) Administracinis aktas – tai **rašytinis teisinis dokumentas**.¹³³ Tačiau su šiuo teiginiu sunku sutikti. Kaip jau išsiaiškinome, vien žodžio *aktas* bendrinė reikšmė yra ne tik rašytinis dokumentas, bet ir veiksmas. Prof. A. Andruškevičius nurodo, kad pagal išraiškos būdą administraciniai aktai gali turėti dokumento (rašytinę) formą arba dokumentu neįforminami valdymo veiksmai, t. y. išreikšti žodžiu arba konkludentiniais veiksmais.¹³⁴ Taigi administracinis aktas, kaip veiksmas, gali turėti tiek rašytinę, tiek žodinę išraiškos formą, be to, gali būti ir konkludentiniai veiksmai. Rašytinių administracinių aktų pavyzdžiais gali būti: leidimo laikyti naminius gyvūnus išdavimas, nutarimas administracinio teisės pažeidimo byloje ir pan.; žodinių: administracinės nuobaudos – įspėjimo skyrimas, policijos pareigūno įspėjimas sustoti, kiti pareigūno paliepimai ir pan.; konkludentinių: kelių policininko reikalavimas sustoti, eismo reguliuotojo veiksmai, specialiųjų tarnybų švyturėliai, garso signalai, transporto priemonių ir dokumentų tikrinimas, šaunamojo ginklo panaudojimas, draudžiamoje vietoje stovinčios transporto priemonės nuvežimas ir pan.

Rusų administracinės teisės mokslininkas J. M. Kozlovas nurodo, kad administraciniai aktai yra rašytiniai dokumentai, tačiau tai ne vienintelė jų forma. Administraciniai aktai gali būti išreikšti ir žodžiu. Tokia jų forma dažniausiai naudojama karinio valdymo sistemoje, tarnybiniuose santykiuose tarp vadovo ir jam tiesiogiai pavaldžių tarnautojų.¹³⁵ Vokietijos

131 Bakaveckas A., *et al.*, *supra* note 27, p. 486.

132 *Ibid*, p. 486-487.

133 *Ibid*, p. 487.

134 Andruškevičius. A., *supra* note 71, p. 139.

135 Козлов Ю.М., *supra* note 127, c. 132.

administraciniai aktai pagal išraiškos formą gali būti: 1) rašytiniai; 2) žodiniai; 3) konkludentiniai veiksmai ir 4) elektroniniai.¹³⁶ Taip pat nurodoma, kad Vokietijoje kai kurių administracinių aktų forma yra griežtai nustatyta ir patvirtinta kaip šablonas, pavyzdžiui, gimimo liudijimų, tačiau yra net labai laisvos formos administracinių aktų, tokių kaip policijos pareigūno veiksmai reguliuojant eismą.¹³⁷ Pastarąjį teiginį galime pritaikyti ir Lietuvos administraciniams aktams. Lietuvoje taip pat yra tiek labai griežtos, tiek pakankamai laisvos formos administracinių aktų. Griežtai nustatytos formos aktų pavyzdžiais galime nurodyti: leidimą laikyti (nešiotis) ginklus, kurio forma yra nustatyta Lietuvos policijos generalinio komisaro 2003 m. birželio 23 d. įsakymu Nr. V-362 patvirtintų Fizinį asmenų ginklų ir šaudmenų civilinės apyvartos ir jos kontrolės taisyklių priede, juridinio asmens registravimo pažymėjimą, kurio forma nustatyta Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2003 m. gruodžio 15 d. įsakymo Nr. 297 „Dėl juridinių asmenų, jų filialų ir atstovybių, užsienio juridinių asmenų ir kitų organizacijų filialų ir atstovybių registravimo pažymėjimų formų patvirtinimo“ priede ir kt. Laisvos formos administraciniai aktai Lietuvoje būtų: informacijos asmeniui suteikimas žodžius, asmens dokumentų tikrinimas. Manytina, kad Lietuvos administracinėje teisėje ir elektroniniai administraciniai aktai netrukus taps labai paplitusia šio akto forma. Pavyzdžiui, visai neseniai politikai paruošė Lietuvos Respublikos mėgėjiškos žūklės įstatymo pataisų projektą, kuriuo siūlo Lietuvoje įdiegti elektroninę leidimų žvejoti sistemą, t. y. mėgėjiškos žvejybos leidimai būtų išduodami internetu arba net mobiliojo ryšio priemonėmis. Šis projektas Seimui svarstyti bus pateiktas gruodžio pradžioje, o jas patvirtinus elektroninė leidimų žvejoti sistema pradėtų veikti jau 2012 metais.¹³⁸

10) Administracinis aktas išleidžiamas griežtai laikantis **nustatytos procedūros**.¹³⁹ Dr. R. Kalesnykas paaiškina, kad priimant ir išleidžiant viešojo administravimo teisės aktus reikia vadovautis reglamentuose patvirtintais teisiniais standartais, tačiau pats pripažįsta, kad bendri tokie teisiniai standartai kol kas nėra patvirtinti, todėl tenka vadovautis žinybinio pobūdžio taisyklėmis.¹⁴⁰ Prancūzijoje, kaip ir Lietuvoje, nėra administracinio proceso įstatymo, todėl ir administracinio akto priėmimo procedūros nėra taip griežtai nustatytos. Administraciniai aktai Prancūzijoje priimami arba pagal specifines teisės normas, arba pagal bendruosius teisės principus.¹⁴¹ Priešingai nei Lietuvoje ir Prancūzijoje, Vokietijoje yra išleistas kodifikuotas teisės

136 Hofmann H.; Gerke J., *supra* note 78, p. 245-257.

137 *Ibid.*

138 Lietuvos Respublikos Seimo tinklalapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-11-30].

<http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=618&p_d=118267&p_k=1>.

139 Bakaveckas A., *et al.*, *supra* note 27, p. 487.

140 *Ibid.*

141 Auby J. B.; Métayer L. C., *supra* note 111, p. 65-69.

aktas – Administracinio proceso įstatymas (vok. *Verwaltungsverfahrensgesetz*)¹⁴², kuriame ne tik pateikiama administracinio akto samprata, bet ir reglamentuojamos šio akto rengimo bei priėmimo procedūros. Taip pat ir JAV administracinių agentūrų aktų rengimo bei priėmimo procedūros atskirai yra reglamentuojamos Jungtinių Valstijų federaliniame Administracinio proceso įstatyme¹⁴³. Be to, pažymėtina, kad JAV yra išleistas ir Federalinis reglamentų kodeksas (ang. *Code of Federal Regulations*), kuriame kodifikuoti norminiai administraciniai aktai, vadinami reglamentais¹⁴⁴. Manytina, kad nustatytos bendros administracinių aktų rengimo ir priėmimo procedūros padeda ne tik valstybės tarnautojams nuosekliau ir tiksliau vykdyti priskirtas funkcijas, bet ir šių aktų adresatams bei teismams lengviau identifikuoti administracinius aktus teisės aktų sistemoje.

11) Administracinis aktas gali būti nustatyta tvarka **apskustas ir panaikintas**.¹⁴⁵ Prof. A. Andruškevičius šį požymį įvardija kiek kitaip: administracinius aktus turi būti leidžiama **patikrinti teisėtumo ir pagrįstumo atžvilgiu**.¹⁴⁶ Norminių ir individualių administracinių aktų patikrinimo procedūros iš esmės skiriasi. Be to, norminiai administraciniai aktai gali būti patikrinti tik teisėtumo atžvilgiu, t. y. ar norminiai administraciniai aktai atitinka aukštesnės galios teisės aktus. Ankstesnėje Lietuvos vyriausio administracinio teismo praktikoje buvo laikomasi pozicijos, kad norminio administracinio akto teisėtumas tikrinamas tik įstatymų ir Vyriausybės nutarimų atžvilgiu, tačiau vėliau ši praktika keitėsi tikrinant norminio administracinio akto atitiktį ne tik įstatymams ir Vyriausybės nutarimams, bet ir Konstitucijai ar kitiems aukštesnę teisinę galią turintiems teisės aktams¹⁴⁷. Norminio administracinio akto patikrinimą gali inicijuoti ne bet kas, o tik LR Administracinių bylų teisenos įstatymo 110 straipsnyje ir 111 straipsnio 1 dalyje nurodyti subjektai¹⁴⁸, be to kompetenciją tikrinti šiuos aktus turi tik Lietuvos vyriausias administracinis teismas. Tuo tarpu individualūs administraciniai aktai yra tikrinami ir teisėtumo, ir pagrįstumo atžvilgiu, o jų patikrinimą gali inicijuoti bet kuris suinteresuotas asmuo pateikdamas teismui (ar kvaziteismui) skundą. Individualaus

142 Vokietijos Federacijos Administracinio proceso įstatymo tekstas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-27].

<<http://www.aufenthaltstitel.de/vwvfg.html>>.

143 Jungtinių Valstijų federalinio Administracinio proceso įstatymo tekstas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-23].

<<http://usgovinfo.about.com/library/bills/blapa.htm>>.

144 JAV Vyriausybės Spaudos tarnybos internetinė svetainė [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-23].

<<http://www.gpoaccess.gov/cfr/about.html>>.

145 Bakaveckas A., *et al.*, *supra* note 27, p. 487.

146 Andruškevičius A.; Paškevičienė L., *supra* note 7, p. 116.

147 *Ibid*, p. 120-126.

148 Seimo nariai, Seimo kontrolieriai, vaiko teisių apsaugos kontrolierius, lygių galimybių kontrolierius, Valstybės kontrolės pareigūnai, bendrosios kompetencijos ir specializuoti teismai, prokurorai ir profesinės savivaldos asociacijos, įsteigtos pagal įstatymą vykdyti viešąsias funkcijas; konkrečiai numatytais atvejais gali kreiptis ir savivaldybių veiklos priežiūrą vykdančios Vyriausybės atstovai. Taip pat gali kreiptis ir asmenys, kiti viešojo administravimo subjektai, įskaitant valstybės ir savivaldybių viešojo administravimo tarnautojus, pareigūnus ir įstaigų vadovus, kai tame teisme yra nagrinėjama konkreti byla dėl jų teisių pažeidimo.

administracinio akto pagrįstumas reiškia objektyvių duomenų egzistavimą, o teisėtumas – tinkamo teisinio pagrindo pritaikymą tiems objektyviems duomenims¹⁴⁹. Iš esmės skiriasi ir šių aktų tikrinimo procesas, tačiau tai jau administracinio proceso klausimas. Tiek individualų, tiek norminį administracinį aktą pripažinus neteisėtu, procesinis rezultatas toks pat – aktas (ar jo dalis) laikomas panaikintu. Teismo pripažinto defektiniu administracinio akto normos šalinamos iš teisės normų sistemos.¹⁵⁰ Pažymėtina tik tai, kad administracinių aktų teisėtumo ir pagrįstumo tikrinimui yra sukurta visiškai atskira administracinės justicijos sistema. Tai tik dar labiau pagrindžia administracinių aktų, kaip atskiros teisės aktų rūšies, svarbą Lietuvos teisinėje sistemoje.

12) Administracinis aktas yra kaip **pagrindas kitiems teisiniams santykiams atsirasti**.¹⁵¹ Administracinis aktas gali būti beveik visų rūšių teisinių santykių atsiradimo pagrindas. Nors dažniausiai jis yra viešosios teisės šakų, pavyzdžiui, tokių kaip finansų, aplinkos apsaugos, administracinio proceso ir kt. teisinių santykių atsiradimo pagrindas, tačiau gali būti ir privatinės teisės šakų. Toliau pateiksime konkrečių pavyzdžių. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimu Nr. 543 patvirtintų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių 3 punkte numatyta, kad kasmet Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtina kitų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo planą. Būtent nuo šio plano prasideda valstybės biudžeto formavimo – finansiniai teisiniai santykiai. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 1.136 straipsnio 2 dalies 3 punkte numatyta, kad vienas iš civilinių teisių ir pareigų atsiradimo pagrindų yra administracinis aktas. Minėtame kodekse taip pat yra numatyti ir konkretūs civiliniai teisiniai santykiai, kurie, be kitų atsiradimo pagrindų, gali atsirasti ir administracinio akto pagrindu. Tai būtų atstovavimas (2.132 straipsnio 2 dalyje), turto patikėjimas (4.108 straipsnyje), servitutai (4.124 straipsnio 1 dalyje) ir kt. Taip pat Lietuvos Respublikos darbo kodekso 34 straipsnio 3 punkte numatyta, kad darbo teisės ir pareigos gali atsirasti, pasikeisti ar pasibaigti pagal administracinius aktus.

Kaip matyti, dr. R. Kalesnykas, analizuodamas administracinio akto sampratą, kai kuriuos šio akto požymius išskyrė netikslingai, o kitus – suvedė į vieną požymį. Apibendrinant šią autoriaus poziciją išskirtini tokie specifiniai administracinio akto požymiai: tai viešojo administravimo institucijos vykdančią viešąją administravimą vienašališkai priimtas nustatytos formos teisės aktas, kuriame išreikštos imperatyvios teisės normos ir kuris gali būti apskūstas specialiai nustatyta tvarka. Išskiriant šiuos požymius galime daryti išvadą, kad Lietuvos,

149 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalis.

150 Andruškevičius A.; Paškevičienė L., *supra* note 7, p. 95.

151 Bakaveckas A., *et al.*, *supra* note 27, p. 487.

administracinės teisės doktrinoje, lyginant su Vakarų valstybėmis, vyrauja pakankamai griežtai apibrėžta, siaura administracinio akto samprata, todėl toliau tyrimą tęsime analizuodami prof. A. Andruškevičiaus požiūrį į administracinį aktą, kuris peržengia tradicinės šio akto sampratos ribas, administracinį aktą nagrinėdamas platesniame kontekste. Pažymėtina, kad šis autorius pastaruoju metu administracinio akto analizei skiria vis daugiau dėmesio.

Prof. A. Andruškevičius, nagrinėdamas valdymo aktų sampratą ir tipologiją, nurodo, kad viešasis valdymas, kaip konkreti, kasdienė, akivaizdi ar mažiau pastebima administravimo įgaliojimų turinčių valstybinių ir vietos savivaldos institucijų, įstaigų, jų pareigūnų veikla, apibrėžiama įvairiais jurisprudenciniais terminais, skiriant administracinės veiklos formas, viešosios administracijos funkcijas, valdymo aktus¹⁵². Susidaro įspūdis, kad autorius, visą viešąjį valdymą sulygindamas su valdymo aktais, šių aktų sąvoką tarsi išplečia iki bet kokio viešosios administracijos veiksmo, kuris gali pasireikšti tiek rekomendacinio pobūdžio raštu, tiek žodinės pastabos valstybės tarnautojui pasakymu. Tačiau toliau autorius sukonkretina savo poziciją ir pateikia kiek aiškesnį valdymo aktų apibrėžimą: tai plačiai taikoma Lietuvos administracinės teisės kategorija, apimanti ir pavaldumu grindžiamus rašytinius dokumentus, prevencinius bei kardomuosius veiksmus, ir konstitucinių asmens teisių realaus įgyvendinimo poreikiu paremtus administracinių paslaugų teikimo sprendimus¹⁵³. Nors toks administracinių aktų apibrėžimas neatskleidžia net esminių administracinio akto požymių¹⁵⁴, tačiau išreiškia autoriaus poziciją kitu mums svarbiu klausimu. Prof. A. Andruškevičius teigia, kad valdymo aktai yra dviejų rūšių: 1) klasikiniai – grindžiami organizaciniu ar administraciniu santykio šalių pavaldumu, t. y. išreiškiantys viešosios administracijos ir asmens subordinacinius santykius, kai administracija nustato reikalaujamo ar leidžiamo elgesio taisyklės, kontroliuoja, kaip laikomasi tokių taisyklių bei reaguoja į šių taisyklių pažeidimus; 2) netradiciniai – tai tokie valdymo aktai, kurie nėra grindžiami pavaldumu, bet demokratinėje visuomenėje būtini įgyvendinant valstybės konstitucijos garantuojamas žmogaus teises ir laisves. Autorius nurodo, kad antro tipo aktai yra priimami viešojo administravimo subjektams teikiant administracines paslaugas bei atliekant sankcionavimo veiksmus, t. y. registruojant, išduodant licencijas, leidimus ir pan.¹⁵⁵ Taigi nors profesorius tiesiogiai ir neįvardija išskiriamų administracinio akto rūšių, tačiau akivaizdu, kad kalbama apie vienašalius ir daugiašalius administracinius aktus. Kaip jau išsiaiškinome, vienašalių administracinių aktų priėmimui reikalinga tik vienos šalies valia, o pavaldumo santykiuose būtent taip ir yra: valdymo subjektas duoda nurodymus valdomam subjektui, kurio

152 Andruškevičius. A., *supra* note 71, p. 138.

153 *Ibid*, p. 141.

154 Nenurodoma nei administracinio akto priėmimo subjektai, kurie daugelyje valstybių laikomi kaip skiriamasis administracinio akto požymis, nei šių aktų priėmimo sritis, paskirtis ir kiti elementai.

155 Andruškevičius. A., *supra* note 71, p. 139-140.

valios išraiška nurodymų priėmimo yra visiškai nereikalinga, nedaro jokios įtakos priimama nurodymui. Priešingai galime apibūdinti tuos administracinius aktus, kurie negrindžiami pavaldumu. Jei nėra pavaldumo, vadinasi nėra ir vieno dominuojančio subjekto, nuo kurio valios priklauso priimamas aktas. Tokiu atveju administraciniai aktai priimami ne vienos, o kelių šalių valia. Pats profesorius apibūdindamas šių aktų skirtumą nurodo, kad priešingai nei vienašališki administravimo subjektų sprendimai, sankcionavimo aktai priimami tik patiems suinteresuotiems asmenims kreipiantis į atitinkamas valstybines ar savivaldybių institucijas (pareigūnus)¹⁵⁶. Pats autorius pripažįsta, kad tokia jo pozicija peržengia iki šiol tradiciškai suprantamą administracinio akto sampratą, išplečia pačios administracinės teisės objekto ribas ir socialinę paskirtį¹⁵⁷.

Prof. A. Andruškevičius kartu su bendraautore L. Paškevičiene naujesniame administracinės teisės leidinyje taip pat yra nemažai dėmesio skyręs administraciniam aktui, tačiau ne dvišalių administracinių aktų doktrinos plėtojimui, o pozityviosios teisės ir teismų praktikos analizei. Minėtame leidinyje nustatomi administracinio akto rūšių (norminio ir individualaus) skiriamieji kriterijai ir toliau aptariami tik vienos rūšies – individualaus administracinio akto požymiai, pozityviojoje teisėje reglamentuojami šio akto formos ir turinio bei techniniai reikalavimai, rengimo, priėmimo ir paskelbimo tvarka, taip pat individualaus administracinio akto vertinimo problemos teismų praktikoje. Svarbiausia pažymėti tai, kad bendraatoriai tam tikrą dėmesį skyrė ne tik administracinio akto formaliesiems požymiams, bet ir turiningiesiems. Nors, kaip minėta, analizė buvo atlikta tik individualių administracinių aktų atžvilgiu, tačiau toliau aptariamas požymis iš dalies gali būti taikomas ir norminiams administraciniams aktams. Bendraatoriai nurodo, kad Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnyje nustatyti reikalavimai individualiam administraciniam aktui aiškintini sistemiškai su kitomis šio įstatymo ir kitų teisės kitų nuostatomis. Be kita ko, toks aiškinimo būdas padeda ne tik suvokti teisės normomis nustatytus reikalavimus, bet ir atskleisti jų ryšį su bendraisiais teisės ir gero viešojo administravimo principais.¹⁵⁸ Toliau kalbama apie konkrečius principus, kurių turinį turi atitikti individualūs administraciniai aktai. Tai viešojo administravimo veiklos teisėtumo principas, kuris reikalauja vykdomosios valdžios veiklą grįsti teise¹⁵⁹, gero viešojo administravimo principai, kurių turinys yra atskleistas Lietuvos Respublikos

156 *Ibid*, p. 140-141.

157 *Ibid*, p. 141.

158 Andruškevičius A.; Paškevičienė L., *supra* note 7, p. 147.

159 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997-06-17 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 31 d. nutarimo Nr. 1169-22 „Dėl specialaus Vyriausybės vertybinių popierių aukciono“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymo 1 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 21 straipsnio 5 punktui ir Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos 1995 metų valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų ir dotacijų patvirtinimo“ 4 straipsniui“. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 58-1351.

viešojo administravimo įstatyme¹⁶⁰, bendrieji sąžiningumo, nepiktnaudžiavimo savo teise, nešališkumo ir objektyvumo, teisinio apibrėžtumo ir teisėtų lūkesčių, proporcingumo principai. Daugelio principų turinį yra atskleidęs ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje¹⁶¹.

Kadangi prof. A. Andruškevičius labai daug dėmesio yra skyręs pozityviosios teisės ir administracinių teismų praktikos analizei, manytina, kad dauguma jo aptartų administracinio akto sampratos aspektų galima rasti būtent Lietuvos teisės aktuose ir teismų praktikoje, kuriems kiek vėliau ir skirsime savo tyrimą.

Atlikus visų administracinės teisės doktrinoje išskiriamų administracinio akto požymių analizę galime daryti išvadą, kad Lietuvoje vyrauja dvi administracinio akto sampratos koncepcijos: siauroji ir plačioji. Mūsų manymu, siaurąją koncepciją atstovauja dr. R. Kalesnykas, dr. S. Šedbaras, kurie kaip pagrindinius administracinio akto požymius išskiria jo vienašališkumą, valdingumą, privalomumą. Toks požiūris yra artimas rusų administracinės teisės mokslininkų išvystytai administracinio akto doktrinai. Plačios koncepcijos atstovais laikytume prof. A. Andruškevičių, kurio požiūris į administracinį aktą yra labai artimas Vakarų valstybėse išvystytai daugiašalių administracinių aktų doktrinai. Plačiąją administracinio akto sampratos koncepciją taip pat atstovauja I. Deviatnikovaitė, kuri nors ir nėra skyrusi dėmesio administracinio akto analizei, tačiau užsiminusi, kad ilgainiui prie administracinių aktų turėtų būti priskiriamos ir administracinės sutartys¹⁶². Šį klausimą naujame administracinės teisės leidinyje yra iškėlus ir L. Paškevičienė, kuri, atrodo, administracinėse sutartyse daugiau randa viešojo administravimo akto nei civilinės sutarties požymių¹⁶³. Taigi toks požiūris atskleidžia labai šiuolaikišką administracinio akto suvokimą ir vertinimą ne tik kaip vienašališką valdžios įsakymą, bet ir kaip susitarimą tarp valdžios institucijos ir privataus subjekto, kaip asmens įtraukimą į administracinių aktų kūrimą.

Kaip matyti, siauroji administracinio akto sampratos koncepcija nebeatitinka šių dienų visuomenės poreikių, todėl išsivystė alternatyvi – plačioji koncepcija, kuri reikalauja į administracinį aktą žiūrėti kiek kūrybiškiau. Nors plačioji administracinio akto sampratos koncepcija vis dar nėra vieninga ir neturi labai griežtų skiriamųjų požymių, tačiau tuo ir yra

160 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje numatyta, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi šiais principais: 1) įstatymo viršenybės; 2) objektyvumo; 3) proporcingumo; 4) nepiktnaudžiavimo valdžia; 5) tarnybinės pagalbos; 6) efektyvumo; 7) subsidarumo; 8) „vieno langelio“.

161 Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. birželio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A(6)-1090/2006; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gruodžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A(7)-2282-06; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. spalio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A(438)-1661/2008; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A(444)-1003/2010 ir kt.

162 Deviatnikovaitė I., *supra* note 29, p. 21.

163 Andruškevičius A.; Paškevičienė L., *supra* note 7, p. 115.

naudinga socialinių pokyčių įtakoje atsirandant naujiems administraciniams teisiniams santykiams ir iš jų išplaukiančiam poreikiui sureglamentuoti tuos santykius. Kaip yra pasakęs prof. A. Urmonas, nuolat kintant visuomeniniam gyvenimui, turi būti užtikrinta ir administracinės teisės misijos kaita, kad ji neatsiliktų nuo tikrovės ir netaptų formali¹⁶⁴. Taigi Lietuvos administracinės teisės doktrinoje suformuotai administracinio akto sampratai nebeatitinkant faktiškai susiklostančių santykių tarp viešojo administravimo subjekto ir asmens, mokslininkai ją turėtų keisti – administracinio akto sampratą plėsti numatant galimybę priimti ir daugiašalius administracinius aktus.

164 Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*. 2006, Nr. 5 (83).

3. ADMINISTRACINIO (VALDYMO) AKTO SAMPRATOS APIBRĖŽTIES ELEMENTŲ PAIEŠKA LIETUVOS POZITYVIOJOJE TEISĖJE IR TEISMŲ PRAKTIKOJE

Atlikus administracinio akto sampratos apibrėžties analizę pirmajame teisės lygmenyje toliau pereinama prie antrojo – pozityviosios teisės ir trečiojo – teismų praktikos tyrimo. Doktrina atskleidžia tik teorinį administracinio akto suvokimą, be to, nevienodą, todėl būtina yra atlikti ir tokį tyrimą, kuris atskleistų praktines administracinio akto sampratos apibrėžties problemas. Taigi nuosekliai analizuojama pozityvioji teisė ir teismų praktiką, išskiriami esminiai administracinio akto sampratos apibrėžties elementai, atskleidžiamos problemos, su kuriomis susiduria praktiškai funkcionuojanti administracinio akto samprata. Išskiriamos administracinio akto rūšys ir aptariama jo metodologinė svarba. Pabaigoje pateikiamas visų nustatytų administracinio akto požymių apibendrinimas.

3.1. Administracinio akto sampratos apibrėžties problemos Lietuvos pozityviojoje teisėje

Lietuvos pozityviojoje teisėje yra pakankamai išsamiai reglamentuojama teisės aktų, įskaitant ir kai kurių administracinių aktų, rengimo, priėmimo tvarka ir kitos leidybos procedūros, pvz., Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugsėjo 30 d. nutarimas Nr. 1244 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės teisėkūros taisyklių patvirtinimo“ ir kt. Nors šių teisės aktų pagrindu prasideda kiekvieno teisės akto, taigi ir administracinio akto, leidyba, tačiau nei viename iš jų nėra pateikta administracinio akto samprata. Pažymėtina ir tai, kad tokia sąvoka, kaip administracinis aktas, šiuose teisės aktuose iš viso nėra vartojama. Viena vertus, tokią situaciją galima vertinti neigiamai, kadangi jau administracinio akto kūrybos ir leidybos pradžioje nėra aišku, kas apskritai yra tas administracinis aktas, taigi jau pirminiame jo rengimo etape gali būti klaidingai suvokiama šio akto paskirtis, priėmimo sritis, kokiems tikslams ir uždaviniams įgyvendinti šie aktai yra priimami. Kita vertus, teisės aktų leidybos procedūras reglamentuojantys teisės aktai yra bendro pobūdžio, todėl kiekvienos teisės akto rūšies apibrėžimas pernelyg išplėstų reglamentavimą. Manytina, kad pakaktų tik tinkamai apibrėžti teisės akto sąvoką, iš kurios būtų galima identifikuoti ir administracinį aktą.

Vis tik administracinio akto samprata yra įtvirtinta bent dvejuose teisės aktuose. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 8 dalis administracinį aktą

apibrėžia kaip viešojo administravimo subjekto išleistą nustatytos formos teisės aktą. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio 15 dalyje numatyta, kad administracinis aktas – tai vykdant administravimo funkcijas, administravimo subjekto priimtas teisės aktas. Pirma šiuose apibrėžimuose išvelgiama problema yra ta, kad skirtinguose teisės aktuose vartojama skirtinga teisinė terminija. Nors apibrėžimi iš esmės pasako tą patį, vienas kitą papildo, tačiau, manytina, kad skirtingos terminijos vartojimas tos pačios teisinės galios teisės aktuose yra neigiamas teisinis reiškinys, nes sukelia tam tikrų neaiškumų. Antra, nei vienas iš pateiktų apibrėžimų nėra tikslus ir teisiškai informatyvus, neatskleidžia visų skiriamųjų administracinio akto požymių.

Iš pozityviojoje teisėje vartojamų administracinio akto apibrėžimų galima nustatyti kelis šiam aktui būdingus požymius. Pirma, tai **administracinio akto priėmimo subjektai**. Šį administracinio akto požymį jau analizavome administracinės teisės doktrinos kontekste, todėl toliau tirsime, kaip šis požymis suprantamas pozityviojoje teisėje. Aptariami teisės aktai juos įvardija skirtingais teisiniais terminais: administravimo subjektais ir viešojo administravimo subjektais. Pirmąjį terminą – **administravimo subjektus**, Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio 3 dalis apibrėžia kaip subjektus, atliekančius viešojo administravimo funkcijas. Antrąjį terminą – **viešojo administravimo subjektus**, Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 4 punktas apibrėžia kaip valstybės instituciją ar įstaigą, savivaldybės instituciją ar įstaigą, pareigūną, valstybės tarnautoją, valstybės ar savivaldybės įmonę, viešąją įstaigą, kurios savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, asociaciją, šio įstatymo nustatyta tvarka įgaliotą atlikti viešąjį administravimą. Kaip matyti abi sąvokos viena kitą papildo: yra ne tik sukonkretinamas viešojo administravimo subjektų sąrašas, bet ir nurodoma sritis, kurioje veikdamos viešojo administravimo institucijos priima administracinius aktus. Pažymėtina, kad Viešojo administravimo įstatymo 6 straipsnio 1 dalyje numatyta, jog tik viešojo administravimo subjektai turi teisę leisti administracinius aktus, reikalingus įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti. Vadinasi pozityviojoje teisėje administracinio akto priėmimo subjektų ratas yra imperatyviai apibrėžtas. Niekas kitas, kaip tik konkrečiai išvardinti subjektai yra įgalioti priimti administracinius aktus. Priešingai nei Lietuvoje, JAV pozityviojoje teisėje viešojo administravimo institucijų terminas yra nevartojamas, vietoje jo nurodomos administracinės agentūros. Šios agentūros Jungtinių Valstijų federaliniame Administracinio proceso įstatyme apibrėžiamos nurodant, ne tai, kas sudaro jų sistemą, o tai, kas neįeina į tokių agentūrų sąrašą. Taigi minėtoje nuostatoje nurodyta, kad agentūra reiškia kiekvieną JAV valdžios įstaigą, nepriklausomai nuo to ar ji yra prižiūrima kitos institucijos ar ne, tačiau tokioms agentūroms nepriklauso: Kongresas, JAV teismai, JAV teritorijų ar valdų vyriausybės,

Kolumbijos apygardos vyriausybė, institucijos sudarytos partijų atstovų ar partijų organizacijų atstovų, kariniai teismai ir karo komisijos, karinė valdžia karo metu arba okupuotoje teritorijoje.¹⁶⁵

Antras pozityviosios teisės išskiriamas administracinio akto sampratos elementas yra tai, kad administracinis aktas yra **nustatytos formos** teisės aktas. Ši nuostata gali būti vertinama trejopai:

a) kaip teisės akto išorinė išraiškos forma, kurią jau aptarėme nagrinėdami administracinės teisės doktriną;

b) kaip suponuojanti apie konkrečius administracinio akto formos ir turinio reikalavimus, kuriuos plačiau ir aptarsime. Pirmiausia pažymėtina, kad jokiame atskirame teisės akte nėra numatyta bendrų visiems administraciniams aktams taikomų formos reikalavimų. Pavienių nuostatų analizuojamu klausimu galima rasti įvairiuose teisės aktuose. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 85 straipsnyje numatyta, kad Respublikos Prezidentas, įgyvendindamas jam suteiktus įgaliojimus, leidžia aktus – dekretus. Kad Respublikos Prezidento dekretai, nurodyti Konstitucijos 84 straipsnio 3, 15, 17 ir 21 punktuose turėtų galią, jie privalo būti pasirašyti Ministro Pirmininko arba atitinkamo ministro. Ši nuostata atskleidžia du Prezidento leidžiamo administracinio akto formos reikalavimus: pirma, pavadinimą dekretai; antra, tai, kad šie administraciniai aktai turi būti pasirašyti nurodytų konkrečių asmenų. Panašaus pobūdžio reikalavimai Lietuvos respublikos Konstitucijos 95 straipsnyje yra numatyti ir Vyriausybės leidžiamiems administraciniams aktams: Lietuvos Respublikos Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose visų Vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus. Vyriausybės nutarimus pasirašo Ministras Pirmininkas ir tos srities ministras. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje nustatytas bene svarbiausias reikalavimas teisės aktams – jie turi atitikti Lietuvos Respublikos Konstituciją, taip pat kitus galiojančius teisės aktus, jeigu tame akte nėra normų, keičiančių galiojančius teisės aktus. Minėto įstatymo 6 straipsnyje taip pat numatyta, kad bet kuris teisės aktas, taigi ir administracinis aktas, turi atitikti bendrus formos reikalavimus, t. y. teisės akte turi būti: 1) institucijos, įgaliotos jį priimti, pavadinimas; 2) teisės akto rūšies pavadinimas; 3) teisės akto pavadinimas (antraštė); 4) teisės akto priėmimo data, numeris, vieta; 5) teisės akto tekstas; 6) teisės aktą pasirašančiojo pareigos, vardas, pavardė. Šio įstatymo 10 straipsnyje keliami reikalavimai ir teisės akto turiniui: 1) teisės akto turinys turi atitikti jo paskirtį; 2) teisės akto turinys turi būti logiškas, glaustas ir aiškus; 3) tekste neturi būti nereikalingų arba netaisyklingų žodžių, žodžių junginių, pastabų ir dviprasmybių. Tačiau kaip ir

¹⁶⁵ Jungtinių Valstijų federalinio Administracinio proceso įstatymo tekstas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-23].

<<http://usgovinfo.about.com/library/bills/blapa.htm>>.

nurodyta paties įstatymo 1 straipsnyje, jame nustatyti reikalavimai taikomi tik norminių teisės aktų formai ir turiniui, todėl formaliai gali būti taikomi tik norminių administracinių aktų rengime. Tačiau manytina, kad šie reikalavimai yra pakankamai bendro pobūdžio, todėl gali būti taikomi ir individualiems administraciniams aktams. Taip pat kai kuriuos administraciniams aktams taikomus reikalavimus galima rasti ir Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 1998 m. rugpjūčio 17 d. įsakymu Nr. 104 patvirtintose Įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijose. Pavyzdžiui, minėtų rekomendacijų 17 p. numatyta, kad kitame teisės akte (Seimo nutarime, Prezidento dekrete, Vyriausybės, kitos kolegialios institucijos nutarime, ministro, kito institucijos ar įstaigos vadovo įsakyme) turi būti: institucijos, įgaliotos jį priimti, pavadinimas; teisės akto rūšies pavadinimas, teisės akto pavadinimas (antraštė); teisės akto data, numeris, vieta; teisės akto tekstas; teisės aktą pasirašančiojo pareigos, vardas, pavardė ir kiti reikalavimai.

Nors minėti teisės aktai ir nustato tam tikrus administracinio akto formos ir turinio reikalavimus, tačiau jie nesukuria išbaigto administracinio akto, kaip dokumento, vaizdo, yra nesusisteminti. Be to, nustatyti reikalavimai yra labiau bendro pobūdžio, dažniausiai skirti tik norminio administracinio akto formai. Individualiems administraciniams aktams keliami reikalavimai kiek plačiau yra aptarti Viešojo administravimo įstatyme, kuriame numatyta, kad individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis, o taikomos poveikio priemonės turi būti motyvuotos, individualiame administraciniame akte turi būti aiškiai suformuluotos nustatytos arba suteikiamos teisės ir pareigos ir nurodyta akto apskundimo tvarka ir kt., tačiau tai daugiau turinio nei formos reikalavimai, be to, šio įstatymo nuostatos paliečia tik kelis aspektus, yra nenuoseklios ir formalios.

Jau minėjome, kad priešingai nei Lietuvoje, tiek Vokietijoje, tiek JAV yra išleisti kodifikuoti teisės aktas – Administracinio proceso įstatymai, kuriuose be administracinių aktų rengimo ir priėmimo procedūrų reglamentavimo, yra numatyti ir tam tikri administracinių aktų formos bei turinio reikalavimai.

Taigi tokia situacija Lietuvoje, kai nėra priimta bendro kodifikuoto administracinių aktų formos ir turinio reikalavimus nustatančio teisės akto, vertintina kaip didelė teisinio reguliavimo spraga, kuri sukelia daug problemų praktikoje. Kiekvienas viešojo administravimo subjektas turi susikūręs savo individualią administracinio akto formą – blanką, kurią naudoja priimant administracinius aktus. Taip pat vieni viešojo administravimo subjektai administracinius aktus vadina raštais, kiti atsakymais, dar kiti vietoje pavadinimo dokumentui suteikia tik numerį. Tokia

susiklosčiusi praktika yra ydinga dėl kelių priežasčių. Pirma, dėl visiškai skirtingų išraiškos formų kartais yra sunku identifikuoti, ar tam tikras dokumentas priskirtinas administraciniams aktams. Antra, nesant nustatytų bent minimalių administracinio akto formos reikalavimų juos priimančioms subjektams yra suteikiama pernelyg plati diskrecijos teisė, kuri gali virsti piktnaudžiavimu savo teise.

Šią susidariusią situaciją prof. A. Andruškevičius siūlo spręsti visai paprastai ir nurodo, kad individualūs aktai taip pat yra rašytiniai valdymo sprendimai, todėl galima teigti, jog jiems iš principo taikomos norminių aktų rengimui nustatytos taisyklės, pvz. akto kalbos reikalavimai¹⁶⁶. Tačiau manytina, kad vien bendrų formos reikalavimų nepakanka norint sukurti kokybišką administracinį aktą. Kaip ir kiekvienas teisės aktas administracinis aktas taip pat turi tik jam būdingas savybes, todėl vieningas reglamentavimas nepaliktų vietos ydingam jų interpretavimui, o užtikrintų tų savybių vienodą supratimą ir taikymą.

c) Taigi nustatysime, kad Lietuvos pozityvioji teisė nėra imperatyviai apibrėžusi administracinio akto formos, galime daryti ir trečiąją išvadą iš aptariamo požymio. Manytina, kad Lietuvos pozityvioji teisė, konkrečiai ir aiškiai nenurodydama, jog administraciniu aktu yra laikomi tik vienašališkai priimami teisės aktai, iš esmės neprieštarauja daugiašalių administracinių aktų doktrinai. Kaip matyti, vienašališkumo požymis yra išvestas administracinės teisės mokslininkų, bet ne įstatymų leidėjo. Toks mokslininkų požiūris iš dalies yra nulemtas rusų administracinės teisės doktrinos, kuri per istoriškai susiklosčiusias aplinkybes darė įtaką kai kurioms Lietuvos administracinės teisės nuostatoms.

Trečią administracinio akto sampratos elementą išryškina Administracinių bylų teisenos įstatymas, numatydamas, kad administracinis aktas priimamas **vykdant administravimo funkcijas**. Pirma, nustatysime, ką reiškia žodžių junginys *vykdant administravimo funkcijas*. Lietuvių kalbos žodynas žodžio *administravimas* reikšmės nukreipia ieškoti per žodį *administruoti*¹⁶⁷. *Administruoti* reiškia valdyti, tvarkyti ką nors¹⁶⁸. Tarptautinių žodžių žodynas žodį *administruoti* aiškina kaip 1) valdyti, tvarkyti; 2) valdyti, tvarkyti, nesigilinant į dalyko esmę, biurokратиškai¹⁶⁹. Lotyniškai *administrare* reiškia valdyti, tvarkyti. Iš anglų kalbos išvertus žodį *administration* reiškia tą patį – valdymą, tvarkymą. Kaip jau išsiaiškinome anksčiau, *valdyti* reiškia turėti valdžią, žiūrėti tvarkos, vadovauti, reguliuoti kieno veiksmus, duoti nurodymus. Taigi žodžių junginį *vykdant administravimo funkcijas* galime aiškinti kaip *nustatant tam tikrą tvarką, duodant valdingus nurodymus, darant poveikį valdomųjų elgesiui*.

166 Andruškevičius A., *supra* note 25, p. 73.

167 Lietuvių kalbos žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-09-22]. <<http://www.lkz.lt/startas.htm>>.

168 *Ibid.*

169 Tarptautinių žodžių žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-09-22].

<<http://www.zodziai.lt/reiksme&word=imperatyvas&wid=8355>>.

Kadangi Administracinių bylų teisenos įstatyme niekur nėra vartojama ar apibrėžiama sąvoka administravimo, o visur kalbama apie viešąjį administravimą, darytina išvada, kad įstatymų leidėjas, norėdamas kuo lakoniškiau apibrėžti administracinį aktą, sutrumpino viešojo administravimo sąvoką iki vieno žodžio – administravimas. Taigi iš esmės Administracinių bylų teisenos įstatyme vartojama sąvoka administravimo funkcijos reiškia tą patį, ką ir viešojo administravimo funkcijos. Viešojo administravimo sąvokos interpretacijas administracinės teisės doktrinoje jau aptarėme ir nustatėme, kad šios veiklos paskirtis – įstatymų ir kitų teisės norminių aktų įgyvendinimas. Tęsdami analizę nustatysime, kaip viešasis administravimas suprantamas pozityviojoje teisėje. Šios sąvokos apibrėžimą pateikia tiek Lietuvos respublikos viešojo administravimo įstatymas, tiek Lietuvos respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Abu teisės aktai viešąjį administravimą aiškina identišškai. Tai įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti, kuri išskiriama į penkias sritis: 1) administracinių sprendimų priėmimas, 2) įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, 3) įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, 4) viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir 5) viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas. Taigi administraciniai aktai yra priimami tik viešojo administravimo veikloje, kuri yra skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti ir kuri gali būti vykdoma tik griežtai apibrėžtose penkiose srityse.

Papildant aptariamą administracinio akto požymį būtina paminėti ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo praktiką šiuo klausimu. Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas suponuoja ir teisės aktų hierarchiją, *inter alia* tai, kad **poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai**, kad jie turi būti **priimami remiantis įstatymais** ir kad poįstatyminis teisės aktas yra **įstatymo normų taikymo aktas**, nepaisant to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo. <...> jeigu Vyriausybės nutarimuose nustatytas teisinis reguliavimas nebūtų grindžiamas įstatymais, būtų pažeisti ne tik konstitucinis teisinės valstybės principas bei Konstitucijos 94 straipsnio 2 punktas, pagal kurį Vyriausybė *inter alia* vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo, bet ir Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalis, kurioje nustatyta, kad valdžios galias riboja Konstitucija.¹⁷⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas taip pat ne kartą yra pasisakęs, kad Vyriausybės nutarimai, ministerijų (ministrų) ar kitų

170 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011-06-09 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymo (2001 m. birželio 21 d. redakcija) 42 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 12 d. nutarimu Nr. 1129 „Dėl Nekilnojamojo turto registro nuostatų patvirtinimo“ patvirtintų Nekilnojamojo turto registro nuostatų 88 punkto (2007 m. vasario 27 d. redakcija), 97 punkto (2007 m. vasario 27 d., 2008 m. spalio 22 d., 2010 m. kovo 3 d., 2011 m. gegužės 4 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žiniuose oficialiai skelbtinas 2011 m. gruodžio 22 d. [interaktyvus] <<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2011/n110609.htm>>.

valstybės institucijų (jų vadovų) poįstatyminiai teisės aktai **negali pakeisti arba iškreipti įstatymuose nustatyto teisinio reguliavimo**¹⁷¹; teisinės valstybės principas suponuoja visų teisės aktų hierarchiją ir **neleidžia poįstatyminiais teisės aktais reguliuoti santykių, kurie turi būti reguliuojami tik įstatymu**, taip pat poįstatyminiais teisės aktais **nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytoju įstatyme**, nebūtų grindžiamas įstatymais, nes taip būtų pažeista Konstitucijoje įtvirtinta įstatymų viršenybė poįstatyminių teisės aktų atžvilgiu¹⁷². Kaip matyti, šios nuostatos papildo tiek teisės doktrinos analizės metu aptartų autorių nuomones, tiek pozityviosios teisės nuostatas, kad vykdomosios valdžios institucijoms suteikta teisė „kurti teisės aktus“ nėra absoliuti, o priešingai – ribojama įstatymų ir kitų aukštesnę teisinę galią turinčių teisės aktų nustatyto reguliavimu. Pažymėtina ir tai, kad pasikeitus įstatyminiam reguliavimui turi būti keičiami ir jį įgyvendinantys administraciniai aktai, priešingu atveju jie taps prieštaraujantys tam pasikeitusiam įstatymui. Būtent dėl įstatymo normų įgyvendinimo ir jų konkretinimo, negalimumo šioms normoms prieštarauti ir su jomis konkuruoti administraciniai aktai dar vadinami poįstatyminiais teisės aktais, t. y. einančiais tik po įstatymo išleidimo ir įsigaliojimo.

Daugiau Lietuvos pozityviojoje teisėje nėra aiškiai išskiriamų administraciniam aktui būdingų požymių. Viešojo administravimo įstatyme daugiausia dėmesio skirta tik individualių administracinių aktų reglamentavimui, o bendrų visiems administraciniams aktams požymių neišskiria nei šis, nei kiti įstatymai, taip pat jokie kiti teisės aktai.

Pastebėtini dar keli įdomūs aspektai pozityviojoje teisėje.

1) 2010 m. liepos 10 d. įsigaliojus naujiems Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimams jis buvo papildytas nauju – ketvirtu skirsniu. Šio skirsnio 36³ straipsnio 1 dalyje numatyta, kad ūkio subjektų¹⁷³ konsultavimas yra neatsiejama ūkio

171 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009-09-02 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 30 straipsnio (2005 m. gegužės 19 d. redakcija), 32 straipsnio 4 dalies (2005 m. gegužės 19 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 106-4434.

172 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009-06-22 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo (2004 m. sausio 15 d. redakcija) 22 straipsnio 6 dalies (2006 m. birželio 8 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 26 d. nutarimu Nr. 635 „Dėl detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo ir sutarties sudarymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ patvirtinto Detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo ir sutarties sudarymo tvarkos aprašo 7.2 punkto (2007 m. sausio 15 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo nuostatomis ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 19 d. nutarimo Nr. 641 „Dėl miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis tvarkos patvirtinimo“ 1 punktu patvirtintos Miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis tvarkos 7.4 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo nuostatomis“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 75-3074.

173 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 22 dalyje numatyta: „Ūkio subjektas – fizinis ar juridinis asmuo arba kita organizacija, juridinio asmens ar kitos organizacijos filialas, Lietuvos Respublikos teritorijoje vykdamas teisės aktų reglamentuojamą ūkinę veiklą, kurią prižiūri šio ir kitų įstatymų nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą subjektai“.

subjektų veiklos priežiūros dalis. Minėto straipsnio 2 dalyje numatyta, jeigu ūkio subjektas vadovaujasi priežiūrą atliekančio subjekto vadovo, jo įgalioto asmens ar kolegialios priežiūrą atliekančio subjekto institucijos patvirtinta rašytine arba viešai paskelbta konsultacija, kuri vėlesne konsultacija, aukštesniojo pagal pavaldumą viešojo administravimo subjekto konsultacija ar kitu individualiu administraciniu aktu arba teismo sprendimu pripažįstama kaip neatitinkanti (klaidinga) teisės aktų reikalavimų, ūkio subjektui poveikio priemonės už netinkamą teisės aktų vykdymą, kurį lėmė klaidinga konsultacija, netaikomos. Šios įstatymo nuostatos suponuoja tam tikrą konsultacijos teisinę reikšmę. Viena vertus, ji neįpareigoja adresato elgtis tam tikru būdu, tik nubrėžia gaires, pateikia rekomendacijas. Konsultacija adresatas gali ir nesivadovauti. Tačiau jei konsultacija yra klaidinga ir adresatas, vadovaudamasis ja, atitinkamai elgiasi, atrodo, logiška ir pagrįsta, kad jis neturėtų atsakyti už padarinius, sukeltus tokio neteisėto savo elgesio. Viešojo administravimo subjektai veikia kaip teisingo įstatymų įgyvendinimo srities profesionalai, todėl šiems subjektams turėtų būti taikomi ir griežtesni reikalavimai. Manytina, kad viešojo administravimo institucija, veikdama valstybės vardu, turi prisiimti taip vadinamąją griežtą atsakomybę už visus savo veiksmus, įskaitant ir konsultacijos suteikimą. Taigi, be jokios abejonės, toks įstatymo pakeitimas vertintinas kaip teigiamas pozityviosios teisės pokytis, nors dar ne visiškai užbaigtas. Analizuojama įstatymo norma reglamentuoja ne bet kokios konsultacijos suteikimą, o tik tokios, kuri buvo suteikta adresatui, vykdančiam ūkinę veiklą. Manytina, kad ši nuostata turėtų būti keičiama nustatant konsultacijos suteikimą bet kokiam adresatui, ne tik ūkio subjektui, nes kiekvienas asmuo yra įpareigojamas laikytis teisės aktų reikalavimų, tinkamai juos vykdyti. Kiekvienam asmeniui gali iškilti neaiškumų dėl tam tikro teisės akto vykdymo. Taigi viešojo administravimo institucijų teikiamos konsultacijos skirtingiems asmenims turėtų būti vertinamos vienodai, priešingu atveju galėtume įžvelgi nediskriminavimo principo pažeidimą. Atsižvelgiant į viešojo administravimo subjektų teikiamų konsultacijų pozityviojoje teisėje įtvirtintą teisinę reikšmę, galėtume jas priskirti daugiašalių administracinių aktų porūšiui. Daugiašališkumas čia pasireiškia tuo, kad viešojo administravimo subjektas vienašališkai neįpareigoja adresato elgtis konsultacijoje nurodytu būdu, o tokį elgesio būdą savo valia pasirenka pats adresatas. Nors ta valia nėra suderinta, tačiau svarbiausia yra tai, kad aktas priimamas nevienašališkai.

2) Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 11 dalyje šalia administracinio akto sąvokos yra pateikiama ir administracinio sprendimo sąvoka. Ją įstatymų leidėjas apibrėžia kaip administracinį aktą ar nustatyta tvarka priimtą kitą nustatytos formos dokumentą, kuriame išreiškta viešojo administravimo subjekto valia. Tokia įstatymo nuostata suponuoja, kad viešojo administravimo subjektai priima ne tik administracinius aktus, bet ir kitus

dokumentus, kurie visi kartu vadinamu bendru – administracinio sprendimo terminu. Taigi administracinis aktas yra siauresnė kategorija už administracinį sprendimą, nes pastarieji yra ne tik administraciniai aktai, bet ir kiti viešojo administravimo subjektų dokumentai. Prof. A. Andruškevičius pastebi, kad Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 8 dalis, kurioje pateikiamas administracinio akto apibrėžimas, suponuoja apie administracinio akto teisinę reikšmę ir daro išvadą, kad administracinis aktas, kaip teisinę reikšmę turintis dokumentas, nuo kitų viešojo administravimo subjektų priimamų dokumentų skiriasi tuo, kad juo atitinkamiems teisės subjektams yra nustatomos vienokios ar kitokios teisės ir pareigos.¹⁷⁴ Daugiau informacijos apie kitus viešojo administravimo subjektų priimamus dokumentus įstatymas nepateikia, todėl galime daryti prielaidą, kad tokiais dokumentais yra laikomi visi kiti dokumentai, kurių neapima administracinio akto samprata. Tai būtų ir viešojo administravimo subjektų priimami vidaus dokumentai (pavyzdžiui, pasitarimų protokolai, ataskaitos ir kt.), ir administracinės sutartys, ir neprivalomo pobūdžio dokumentai, adresuoti valdomiems subjektams (pavyzdžiui, konstatuojamieji aktai, informacinio pobūdžio raštai ir kt.). Prof. A. Andruškevičius nurodo, kad konstatuojamieji (rekomendaciniai) aktai (išvados, raštai ir kitokių pavadinimų dokumentai)¹⁷⁵ turi tik tą praktinę reikšmę, kad jie negali būti savarankiški, t. y. atskirti nuo kitų valdymo aktų, ginčijami teisme.¹⁷⁶ Manytina, kad teisinėje sistemoje siekiant kuo tiksliau ir aiškiau administracinius aktus atskirti nuo kitų viešojo administravimo subjektų priimamų dokumentų būtina yra suteikti kiekvienam tokio pobūdžio aktui atitinkamą pavadinimą – ar tai administracinis aktas, ar administracinė sutartis, ar kitas dokumentas. Taip pat svarbu nurodyti, ar jis privalomas ir jei taip, tai kokiam subjektų ratui, o jei neprivalomas – pateikti paaiškinimą, kad jis adresatui neturi teisiškai įpareigojančio pobūdžio, kad adresatas gali ir nepaisyti nurodytų rekomendacijų, o už tai jam nebus taikoma teisinė atsakomybė. Manytina, kad tokios pakankamai paprastos praktikos įdiegimas viešajame sektoriuje būtų praktiškai naudingas: adresatai lengviau orientuotųsi teisės aktų gausybėje, aiškiai suvoktų jiems taikomo akto pobūdį ir, galbūt, sumažėtų nepagrįstų skundų teisme ginčijant ne tik administracinius aktus, bet ir visus kitus viešojo administravimo subjektų priimamus aktus.

Atlikus pozityviosios teisės analizę darytina išvada, kad Lietuvoje administracinio akto sampratos klausimu vyrauja nevieningas ir painus įstatyminis reglamentavimas. Manytina, kad tokią situaciją galėjo lemti ir istorinės priežastys. Lietuvai atkūrus nepriklausomybę ir tapus demokratine valstybe tarybinė teisinė sistema nebeatitiko visuomenės poreikių. Teko skubiai reaguoti į socialinius, ekonominius ir politinius pokyčius, keisti senus ir kurti naujus teisės aktus.

174 Andruškevičius A.; Paškevičienė L., *supra* note 7, p. 22.

175 Tai yra mūsų aptarti kiti viešojo administravimo subjekto priimami dokumentai.

176 Andruškevičius. A., *supra* note 71, p. 143.

Teisinei sistemai pradėjus sparčiai kurtis mokslas tiesiog nespėjo vystytis. Nesant susiformavusios vieningos teisės doktrinos teisės aktų kūryba nebuvo labai kokybiška ir išbaigta. Prisimenant prof. A. Vaišvilos teisinio personalizmo teoriją, teisės egzistavimas būtent ir prasideda nuo teisinės idėjos, profesionalaus teisinio jos išvystymo, kartais tam tikros teorijos ar net kelių sukūrimo, tik vėliau teisinė idėja tampa teisės norma ir galiausiai – teisiniais santykiais. Pirmasis teisinės būties lygmuo užtikrina teisės sąmoningumą, antrasis – to sąmoningumo norminį pobūdį ir privalomumą, trečiasis – praktinį jos funkcionalumą (realumą).¹⁷⁷ Manytina, kad Lietuvos administracinio akto sampratos kūrimo susiklostė aptarta probleminė situacija – tinkamai neišvysčius pirmojo teisinės būties lygmens (neturint atliktos administracinio akto sampratos analizės) iš karto buvo pereita prie antrojo – norminio teisinių terminų reglamentavimo. Dėl to pozityviosios teisės padiktuota administracinio akto samprata nėra tiksli ir informatyvi. Manytina, kad šią problemą galima išspręsti administracinės teisės doktrinos grįžtamuoju ryšiu pateikiant konstruktyvią administracinio akto sampratą.

Taip pat pastebėtini ir keli teigiami pozityviosios teisės aspektai. Visų pirma tai, kad viešojo administravimo subjektų teikiamos konsultacijos palaipsniui įgauna tam tikrą teisinę reikšmę, kuri įpareigoja šias konsultacijas teikiančius asmenis atsakingiau vertinti savo veiksmus, skirti daugiau dėmesio teikiamų žinių turiniui, taip pat skirti daugiau laiko šio akto rengimo ir priėmimo procesui. Kitas iš dalies teigiamas aspektas yra administracinio sprendimo sąvokos reglamentavimas. Nors įstatymas ir nepateikia aiškių administracinio akto ir kitų viešojo administravimo subjektų priimamų dokumentų atskyrimo kriterijų, tačiau toks teisinis terminas sukuria tam tikrą viešojo administravimo subjektų priimamų aktų sistemą.

Toliau atliksime teismų praktikos analizę siekdami nustatyti, ar pozityviojoje teisėje įtvirtinta administracinio akto samprata yra praktiškai funkcionali.

3.2. Administracinio akto sampratos vertinimo problemos teismų praktikoje

Atlikę administracinės teisės doktrinos ir teismų praktikos analizę nustatėme, kad administracinio (valdymo) akto sampratai nėra skiriama pakankamai dėmesio. Tokią situaciją galime prilyginti administracinės teisės spragai. Teisės spraga yra tada, kai teisė tam tikro reiškinio nereguliuoja¹⁷⁸. Mūsų nagrinėjamu atveju būtų administracinio akto neapibrėžtumas administracinėje teisėje. Teisinėje valstybėje tokią teisės spragą būtų galima pašalinti teismams imantis teisės aiškintojo vaidmens, kuriant precedentes. Pasak prof. A. Vaišvilos, jei teismas,

¹⁷⁷ Vaišvila, A., *supra* note 55, p. 59.

¹⁷⁸ Pavyzdžiui, Mikelėnienė D.; Mikelėnas V. *Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai*. Vilnius: Justitia, 1999, p. 155–160; Vansevičius S. *Valstybės ir teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000, p. 241–243.

sprendamas konkrečią bylą, susiduria su reguliavimo spraga, tai teisiniu aiškinimu jis gali sukurti naują teisės normą. Ją pripažinus teisiniu precedentu, ta teisės norma yra privaloma visiems teismams, kurie spręstų analogišką bylą. Tokios normos sukūrimas vadinamas teismų teisėkūra.¹⁷⁹ Profesorius, papildant šią mintį, nurodo, kad rinkos ekonomikos santykiai yra tokie įvairūs ir sudėtingi, jog jokiais teisės aktais negalima numatyti visų galimų santykių modifikacijų ir suteikti jiems teisinės formas. Todėl neabejotinai turi būti pripažįstama teisėkūros teisė ir teismams, kad jie užpildytų taip vadinamas teisės spragas.¹⁸⁰ Pažymėtina, kad Prancūzijoje būtent administraciniai teismai daug prisideda prie administracinės teisės plėtojimo. Kaip yra pastebėjęs vienas žymus rusų administracinės teisės mokslininkas, Prancūzijoje dėl daugybės trūkumų administraciniuose aktuose teisėjai virto ištikimais teisės kūrėjais¹⁸¹. Tuo tarpu Lietuvos administraciniai teismai tik nežymiai prisideda prie administracinės teisės plėtojimo. Administracinio akto sampratos klausimu Lietuvos administraciniai teismai nėra labai kūrybiški ir sprenddami administracines bylas be didesnių interpretacijų laikosi pozityviosios teisės padiktuotos administracinio akto sąvokos apibrėžimo, o kartais tik deklaratyviai jį pacituoja.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas tik nedaugelyje bylų ir labai fragmentiškai yra išskyręs kelis administracinio akto požymius. Kaip svarbiausią požymį teismas nurodo teisių ir pareigų atitinkamiems asmenims nustatymą arba, kitaip tariant, teisių pasekmių sukėlimą¹⁸². Būtent pagal šį požymį Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje dar skiria administracinį aktą, kaip privalomą teisės aktą, nuo kitų viešojo administravimo institucijų priimtų oficialių dokumentų, kurie neturi privalomos teisinės galios. Pavyzdžiui, vienoje administracinėje byloje, kurioje pareiškėjas skundė Klaipėdos apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos (toliau – Klaipėdos AVMI) pranešimą apie atliktą mokestinį tyrimą ir tos pačios institucijos atsakymą į pareiškėjo paklausimą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pasisakė, kad pranešimu apie atliktą mokestinį tyrimą pareiškėjui nenustatyta privalomų vykdyti pareigų ar suteikta teisių. Jame yra surašytas tik siūlymas įvertinti PVM apskaičiavimo teisingumą ir pateikti patikslintas PVM deklaracijas. Taip pat Klaipėdos AVMI rašte, atsakant į pareiškėjo prašymą, iš esmės yra pateikta atitinkamo pobūdžio informacija, o toks atsakymas jam nesuteikė nei papildomų teisių, nei nulėmė papildomas pareigas. Pasak teismo, tokie dokumentai, kurie nesukelia pareiškėjui teisių ar pareigų, negali būti laikomi teisės aktais¹⁸³. Dar

179 Vaišvila A. *Teisės teorija. Vadovėlis. Antras leidimas*. Vilnius: Justitia, 2004, p. 374-375.

180 Vaišvila. A., *supra* note 55, p. 309.

181 Ведель Ж. *Административное право Франции*. Москва, 1973, с. 58.

182 Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-146-201/2009; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio mėn. 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-143-560/2010 ir kt.

183 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-822-172/2010.

vienas pavyzdys iš naujausios Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, kurioje akcentuojamas teisinių pasekmių požymis, būtų 2011 m. administracinė byla, kurioje buvo ginčijamas Nuolatinės statybos komisijos sprendimas išduoti statybos leidimą. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pasisakė, kad Nuolatinės statybos komisijos sprendimas išduoti statybos leidimą yra vienas iš savarankiškos ir vientisos administracinės procedūros (statybos leidimo išdavimo), kuri prasideda statytojo (užsakovo) nustatytos formos prašymo bei kitų dokumentų pateikimu ir pasibaigia statybos leidimo išdavimu, metu priimamų procedūrinių (tarpinių) sprendimų. Nepaisant to, kad minėtos komisijos sprendimas išduoti statybos leidimą yra privalomas savivaldybės administracijos direktoriui, t. y., esant teigiamam minėtos komisijos sprendimui, administracijos direktorius neturi diskrecijos teisės statybos leidimo išdavimo (neišdavimo) klausimu, skundžiamas sprendimas vis tik nesukelia jokių teisių ar pareigų, todėl nėra laikytinas administraciniu aktu. Todėl tik galutinis statybos leidimo išdavimo procedūros aktas – statybos leidimas – yra administracinis aktas, sukeliantis teises pasekmes¹⁸⁴.

Kaip matyti, tokia teismo pozicija iš esmės atspindi tik vieną administracinio akto sampratos elementą, kuris administracinį aktą apibūdina kaip teisės aktą. Teisinių pasekmių sukėlimas suponuoja administracinio akto privalomumą, todėl teismas atsisako tirti tokius viešojo administravimo subjektų aktus, kurie nedaro teisiškai įpareigojančio poveikio adresatams. Tačiau toks teismo požiūris dar nėra absoliuti tiesa ir, tikriausiai, taikomas ne visiems neprivalomo pobūdžio viešojo administravimo subjektų priimamiems aktams. Pavyzdžiui, Vilniaus apygardos administracinis teismas vienoje administracinėje byloje, kurioje kilo ginčas dėl Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos (toliau – VVTAT) nutarimo panaikinimo, išaiškino, kad atsižvelgiant į Vartotojų teisių apsaugos įstatymo 27 – 29 straipsnių nuostatas negalima sutikti su VVTAT atstovų paaiškinimu, kad sprendimas yra tik rekomendacinio pobūdžio ir jokių teisinių padarinių nesukelia. Neįvykdžius VVTAT sprendimo, apie tai yra viešai skelbiama, o tai kenkia paslaugos teikėjo reputacijai ir geram vardui. Įstatymo 29 straipsnyje pasakyta, kad net ginčo perkėlimas į bendros kompetencijos teismą nelaikomas tarnybos sprendimo apskundimu, o tai reiškia, kad neatsižvelgiant į teismo sprendimą, VVTAT sprendimas vis tiek liktų galioti. Taigi, skundžiamas nutarimas sukeltų teisinius padarinius pareiškėjui, nes nulemtų požiūrį į pareiškėjo reputaciją ir gerą vardą¹⁸⁵. Kaip matyti, VVTAT nutarimas, turintis įstatymiškai įtvirtintą rekomendacinį pobūdį, vis tik yra laikomas administraciniu aktu, be kita ko, sukeliančiu „netiesiogines“ teises pasekmes.

184 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-3109-11.

185 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. spalio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-4112-142/08.

Manytina, kad tokia Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, kurioje, vertinant viešojo administravimo subjektų priimamus aktus, pasirenkamas tik vienas – teisinių pasekmių kilimo kriterijus yra ydinga. Visų pirma dėl to, kad teisinių pasekmių sukėlimo klausimas yra sprendžiamas neatlikus jokio tyrimo iš esmės, t. y. skundo priėmimo stadijoje formaliai nustatant „procesines kliūtis“ ir dažniausiai atsisakant priimti skundą. Juk norint išsiaiškinti, ar konkrečiu atveju aktas pareiškėjui tikrai nesukelia teisinių pasekmių, būtinas yra atskiras aplinkybių tyrimas ir vertinimas, kuris atliekamas bylą nagrinėjant iš esmės. Antra, teisinių pasekmių sukėlimas yra pakankamai subjektyvus kriterijus. Tas pats viešojo administravimo subjekto aktas teisinių pasekmių sukėlimo kontekste gali būti vertinamas pakankamai skirtingai. Kaip pavyzdį pateiksime vieną administracinę bylą, kurioje pareiškėjas prašė panaikinti Klaipėdos AVMI užduotį atlikti mokestinį tyrimą. Klaipėdos apygardos administracinis teismas nutartyje konstatavo, kad teisinės pasekmės pareiškėjui gali sukelti tik mokesčių administratoriaus sprendimas, jei mokesčių mokėtojas pranešime nurodytu būdu ir terminu nepašalintų trūkumų ir prieštaravimų, tačiau tokių administracinių aktų pareiškėjas teismui neskundžia, todėl pareiškėjo skundą buvo atsisakyta priimti¹⁸⁶. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, kaip apeliacinė instancija, pareiškėjo atskirąjį skundą atmetė ir, papildydamas pirmos instancijos teismo poziciją, konstatavo, kad įvertinus užduoties atlikti mokestinį tyrimą turinį bei pareiškėjo skundo esmę, darytina išvada, kad toks viešojo administravimo institucijos aktas nesukėlė pareiškėjui teisinių pasekmių (nepadare įtakos pareiškėjo teisėms ir pareigoms)¹⁸⁷. Su tokia teismų pozicija iš dalies negalima sutikti, kadangi užduotis atlikti mokestinį tyrimą jau vien dėl to laikytina administraciniu aktu, nes valstybės tarnautojui, kuriam šiuo aktu paskirta užduotis, sukelia pareigą atlikti tyrimą, o pareiškėjo atžvilgiu pareigą – paklusti mokesčių administratoriaus veiksams, pateikti dokumentus, bendradarbiauti ir atlikti kitus Mokesčių administravimo įstatyme numatytus veiksmus.

Trečia aptariamos administracinių teismų praktikos problema yra ta, kad Lietuvos administracinėje erdvėje atsiranda trečioji viešojo administravimo subjektų priimamų aktų rūšis, kuri savo neprivalomu pobūdžiu skiriasi tiek nuo norminių, tiek nuo individualių administracinių aktų. Tokie aktai, kaip konstatuoja teismai, yra niekam neprivalomi ir neskundžiami, nors realiai vienaip ar kitaip susiję su pareiškėjų interesais. Taigi tokia pat neaiški lieka ir trečiosios viešojo administravimo aktų rūšies paskirtis teisinėje sistemoje bei jų tikslingumas ir veiksmingumas.

Išsamesnės analizės verta antroji problema. Nors Lietuvos vyriausiasis administracinis

186 Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2009 m. rugsėjo mėn. 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-449-513/2009.

187 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. spalio mėn. 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-556-615/2009.

teismas kaip pagrindinį administracinio akto požymį išskiria teisinių pasekmių atsiradimą (sukėlimą), tačiau savo praktikoje nėra aiškiai apibrėžęs, kas apskritai laikytina teisinėmis pasekmėmis, o iš atliktos teismų praktikos analizės negalima išvesti bendro teisinių pasekmių „vardiklio“, kadangi praktika nėra vienoda. Kaip žinia, teisinėmis pasekmėmis laikomos konkrečiomis aplinkybėmis asmeniui atsirandančios teisės ir/ar pareigos. Manytina, kad administraciniai teismai savo praktikoje teisių suteikimą ar pareigų kilimą interpretuoja labai siaurai, kartais, atrodo, net nepagrįstai. Be to, dažniausiai yra konstatuojama, kad tam tikras aktas nesukėlė pareiškėjui jokių pareigų, o dėl pareiškėjo teisių ar teisėtų interesų iš viso nepasisakoma. Pateiksime kelis tokios interpretacijos pavyzdžius.

Vienoje iš administracinių bylų kilo ginčas dėl Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos (toliau – VKEKK) 2007 m. gegužės 3 d. rašto, kuriuo pareiškėjas buvo įpareigotas pateikti dokumentus, užpildant Gamtinių dujų kainų viršutinių ribų skaičiavimo metodikos pakeitimo projekto (toliau – Metodika) 1, 2, 3 priedus bei pateikti duomenis dujų tiekimo pelno normos apskaičiavimui. Pareiškėjas nurodė, kad toks raštas yra neteisėtas, nes nepriimtas teisės akto projektas nėra teisės norminis aktas, todėl negali būti taikomas, vykdomas ir sukelti teisių ir/ar pareigų jokiame asmeniui. VKEKK su pareiškėju nesutiko ir teigė, kad prašydama pateikti atitinkamus duomenis, vadovavosi ne Metodikos pakeitimo projektu, o Energetikos įstatymo ir Gamtinių dujų įstatymo nuostatomis. Metodikos pakeitimo projekto priedai buvo nurodyti tik tam, kad įmonės tiksliai žinotų, kokie duomenys ir kokia apimtimi turėtų būti teikiami VKEKK. VKEKK taip pat nurodė, kad raštas, įvertinant jo priėmimo teisinius pagrindus, teisinių pasekmių pareiškėjui nesukelia. Vilniaus apygardos administracinis teismas 2007 m. birželio 26 d. nutartimi bylą nutraukė, nes laikė, kad ginčijamas raštas nėra administracinis aktas. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas tokią Vilniaus apygardos administracinio teismo nutartį paliko nepakeistą ir pasisakė: „Šis raštas bendrovei jokių tiesioginių pasekmių nesukelia. Kokias jo teises pažeidžia ar kokias neigiamas pasekmes sukelia ginčijamas raštas, pareiškėjas taip pat nenurodo. Jis teigia, jog raštas gali sukelti neigiamas pasekmes, pareiškėjui nepateikus reikalaujamos informacijos, gali būti priimtas sprendimas paskirti pareiškėjui baudą pagal Administracinių teisės pažeidimų kodekso 99⁶ straipsnio 1 dalį. Kolegija konstatuoja, kad tai – tik prielaidos.“¹⁸⁸ Tačiau su tokiu teismo išaiškinimu sunku sutikti. Jau vien ta aplinkybė, kad VKEKK raštu įpareigojo pareiškėją pateikti informaciją buvo sukurta teisinė pareiga dėl duomenų pateikimo. Nors Komisija ir teigia, kad tai nebuvo įpareigojimas, o paprasčiausias prašymas, tačiau administracinės atsakomybės numatytas už duomenų nepateikimą prašymą paverčia teisiniu įpareigojimu. Deja, administraciniai teismai,

¹⁸⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio mėn. 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-756-420-07.

sprendami aptartą bylą, nesivadovavo bendrais teisės teorijos pagrindais ir teises pasekmes interpretavo per daug siaurai.

Kitoje administracinėje byloje Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pozicija buvo šiek tiek kitokia. Pareiškėjas ginčijo Klaipėdos apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos atsisakymą pateikti mokestinio tyrimo ataskaitas, susijusias su pareiškėjo mokestiniu tyrimu, bei jas lydinčius dokumentus. Klaipėdos apygardos administracinis teismas atsisakė priimti tokį pareiškėjo skundą kaip nenagrinėtiną teisme, nes ginčijamas aktas nesukelia pareiškėjui teisinių pasekmių (nepadare įtakos pareiškėjo teisėms ir pareigoms), todėl nelaikytinas administraciniu aktu. Pasak pirmos instancijos teismo, mokestinio tyrimo procese administraciniu aktu yra laikomas tik galutinis mokesčių administratoriaus sprendimas. Tačiau Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas su tokia pozicija nesutiko ir konstatavo, kad pirmos instancijos teismas nenurodė aplinkybių, kurios sudarytų pagrindą daryti išvadą, jog toks skundo reikalavimas iš esmės yra nenagrinėtina teismų ir grąžino šį klausimą spręsti iš naujo¹⁸⁹. Manytina, kad šiuo atveju Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas tinkamai įvertino teises pasekmes. Juk pagal teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų, įstaigų ir organizacijų įstatymą kiekvienam asmeniui garantuojama teisė gauti informaciją. Todėl viešojo administravimo institucijos bet koks veiksmas: informacijos nesuteikimas, suteikimas ar atsisakymas suteikti turi būti laikomas administraciniu aktu. Tai bene vienintelė administracinė byla, kurioje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas vis tik suabejojo teisinių pasekmių vertinimu ir, atrodo, priėmė teisingą sprendimą.

Iš formuojamos administracinių teismų praktikos matyti, kad teismams teisinių pasekmių vertinimo klausimu yra suteikta pakankamai didelė diskrecijos teisė: net neatlikus tyrimo kiekvienu konkrečiu atveju subjektyviai nuspręsti, ar pareiškėjui kilo teisinės pasekmės, ar ne. Dažniausiai, kaip matyti, konstatuojama nesant teisinių pasekmių ir tuo pagrindu skundą atsisakoma priimti. Manytina, kad neatliekant tyrimo administraciniai teismai dažnai tik paviršutiniškai konstatuoja nesant teisinių pasekmių, nors realiai skundžiamu aktu pareiškėjo teisės ir pareigos jau būna „palietos“.

Toliau panagrinėsime atvejį, kai tam tikru viešojo administravimo subjekto aktu daroma įtaka asmens teisėms ir pareigoms gali būti vertinama nevienodai. Viena vertus, neprivalomi viešojo administravimo subjektų priimami teisės aktai vien jau savo pobūdžiu nesukelia jokių teisinių pasekmių, nes tik rekomenduoja vienokį ar kitokį teisinio elgesio modelį. Kita vertus, išreikštos rekomendacijos kartais virsta tiesioginiu pagrindu atsirasti neigiamiems teisiniams padariniams. Pavyzdžiui, Valstybės tarnybos įstatymo 22 straipsnyje reglamentuojamas

¹⁸⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-525-704/2009.

kasmetinis valstybės tarnautojų veiklos vertinimas. Panagrinėkime atvejį, kai valstybės tarnautojo veikla yra įvertinama neigiamai. Visų pirma, valstybės tarnautojo veiklą vertina jo tiesioginis vadovas. Įvertinus valstybės tarnautojo veiklą neigiamai, veiklos vertinimo išvada yra perduodama vertinimo komisijai, kuri, esant tokiam įvertinimui, turi galimybę priimti vieną iš trijų pasiūlymų, kurie iš esmės tik sukonkretina neigiamą vertinimą. Vertinimo komisijos pasiūlymas yra teikiamas valstybės tarnautoją į pareigas priėmusiam vadovui, kuris svarsto: įgyvendinti ar ne vertinimo komisijos pasiūlymą. Kaip matyti kiekviename valstybės tarnautojo veiklos vertinimo etape yra priimami atitinkami aktai: tiesioginio vadovo vertinimas, vertinimo komisijos pasiūlymas, į pareigas priėmusio vadovo sprendimas. Pasvarstykime, ar kiekvienas iš jų gali būti administracinis aktas. Dėl galutinio vadovo sprendimo nekyla ginčų nei teorijoje, nei praktikoje. Tai tikras administracinis aktas, kuriuo sukeliama teisinės pasekmės. Toliau, tiesioginio vadovo vertinimas. Jis iš esmės nulemia visą likusią vertinimo eigą ir, galima sakyti – galutinį rezultatą, nes vertinimo komisija išsamaus tyrimo neatlieka ir pirminio vertinimo nepakeičia, o ji tik sukonkretina pagal įstatymo suteiktas galimybes. Be to, manytina, kad vertinimo komisijos pasiūlymas nedaro jokios įtakos ir galutiniam valstybės tarnautojo įvertinimui, nes būtų sunku patikėti, kad priėmus pirminę išvadą dėl neigiamo įvertinimo vadovo pozicija pasikeistų ir vertinimo komisijos sukonkretintas pasiūlymas būtų atmestas, o valstybės tarnautojas įvertintas, pvz., labai gerai. Tokios galimybės, kaip pakeisti vertinimą, Valstybės tarnybos įstatymas nesuteikia. Taigi jau pirmoji vadovo išvada iš esmės sukelia valstybės tarnautojui neigiamas teises pasekmes. Pažymėtina ir tai, kad neigiamos vadovo išvados priėmimas sukelia dar ir įvairias procesines pareigas: vertinimo komisijai atlikti tyrimą, valstybės tarnautojui dalyvauti tyrime ir vykdyti komisijos prašymus. Todėl jau pirminę neigiamą išvadą derėtų laikyti administraciniu aktu. Preziumuojant, kad vertinimo komisijos pasiūlymas nesikeičia, o vadovas tik „uždeda rezoliuciją“, tai ir šis aktas taip pat turėtų būti laikomas administraciniu aktu, kuris ir lemia realias ir aiškiai apibrėžtas teises pasekmes. Panašią situaciją, kuomet vieno akto priėmimas iš esmės lemia kito akto turinį ir esmę, yra nagrinėjęs ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, kuris konstatavo, kad tarnybinio tyrimo išvadą, kuria nustatytas priežastinis ryšys tarp pareigūno patirtos traumos ir tarnybos bei kuria pasiūlyta kreiptis į Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos Vilniaus miesto skyrių dėl įvykio pripažinimo draudžiamuoju ir draudimo sumos apskaičiavimo, yra tik procedūrinio pobūdžio dokumentas, individualaus administracinio akto (įstaigos vadovo sprendimo) dalis, kuri pareigūnui pati savaime jokių teisinių pasekmių nesukelia. Tačiau teismas pažymi, kad tais atvejais, kai įstaigos vadovas patvirtina pareigūnui nepalankią tarnybinio aptikrinimo išvadą ir ja remdamasis jokie atskiro administracinio akto nepriima, tokia tarnybinio patikrinimo išvada

teismų praktikoje, atsižvelgiant į konkrečias faktines aplinkybes, gali būti vertinama kaip pareiškėjui teisinius padarinius sukeliantis sprendimas.¹⁹⁰

Aptartos situacijos rodo, kad kiekvienu konkrečiu atveju yra pakankamai sunku nustatyti ir įvertinti, kokių būdu tam tikras administracinis sprendimas¹⁹¹ galėjo paveikti pareiškėjo teises ir pareigas. Kartais riba tarp realių ir potencialiai galimų kilti pasekmių yra labai maža, sunkiai pastebima vertinant tik vieną kriterijų, neatsižvelgiant į aplinkybių visetą. Be to, yra ir tokių administracinių sprendimų, kuriuos vien priėmus iš karto jie nesukelia pareiškėjui tiesioginių teisinių pasekmių, tačiau jie gali turėti teisinę reikšmę sprendžiant pareiškėjo teisinės atsakomybės klausimą¹⁹². Kaip tokiu atveju reikėtų vertinti administracinį sprendimą: ar jis – administracinis aktas, ar tik kitas viešojo administravimo subjekto priimtas dokumentas. Taigi manytina, kad teismams iškilus abejonių dėl viešojo administravimo subjekto sprendimo, laikyti jį administraciniu aktu ar kitu viešojo administravimo subjekto dokumentu, nepakanka nustatyti tik vieno – teisinių pasekmių kilimo kriterijaus, o būtina yra įvertinti aplinkybių visumą. Tai, žinoma, suponuoja ir bylos nagrinėjimą iš esmės.

Prof. A. Andruškevičius ir L. Paškevičienė jau minėtame viename naujausių administracinės teisės leidinių, atlikę administracinių teismų praktikos analizę, taip pat konstatavo, kad pagrindinis ir dažniausiai vienintelis kriterijus nustatant administracinį aktą yra pasirenkamas teisinių pasekmių požymis. Todėl bendraautorai pabrėžia, kad kiekvienu konkrečiu atveju sprendžiant, ar tam tikras aktas yra individualus administracinis aktas, būtina atsižvelgti ne į pavienius požymius ir aplinkybes, o į jų visumą. Svarbu įvertinti priimto akto teisinę reikšmę visuomeninių santykių teisinio reguliavimo sistemoje, norminiais teisės aktais numatytą šio akto priėmimo pagrindą ir paskirtį, priėmimo pagrindines procedūras ir taisykles, ar priimtas aktas neužkerta kelio suinteresuotam asmeniui pasinaudoti įstatymų numatytais teisėmis, įskaitant teisę skusti aktą, viešojo administravimo subjekto faktinį elgesį šio akto priėmimo metu ir po jo ir kitas reikšmingas aplinkybes¹⁹³.

Dar vienas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje išskiriamas administracinio akto požymis – tai, kad visais atvejais jis turi būti pagrįstas įstatymais¹⁹⁴. Toks

190 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A (11)-333/2007.

191 Kaip jau išsiaiškinome analizuodami pozityviąją teisę, administracinis sprendimas yra administracinis aktas ar nustatyta tvarka priimtas kitas nustatytos formos dokumentas, kuriame išreikšta viešojo administravimo subjekto valia.

192 Tokio akto pavyzdžiu galėtume nurodyti ir jau mūsų aptartas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 36³ straipsnio 1 dalyje numatytas viešojo administravimo subjektų teikiamas konsultacijas.

193 Andruškevičius A.; Paškevičienė L., *supra* note 7, p. 205.

194 Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-700/2008; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-422/2009; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio mėn. 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-143-560/2010 ir kt.

administracinio akto požymis yra siejamas su jau aptartu Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išaiškinimu, kad administracinis aktas, kaip poįstatyminis aktas, yra skirtas įgyvendinti įstatymus, juos konkretinti, todėl negali jiems prieštarauti, jų keisti ar kitaip iškreipti jų nustatyto reguliavimo.

Kur kas daugiau dėmesio Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo formuojamoje teismų praktikoje skiria ne apskritai administracinio akto požymių nustatymui ir jų paaiškinimui, o vienos iš rūšių – individualaus administracinio akto skiriamųjų bruožų analizei. Matyt dėl to, kad praktikoje dažniausiai yra skundžiami būtent šie aktai. Ne vienoje administracinėje byloje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pasisakęs, kad Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje detalizuojama, jog individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis, o taikomos poveikio priemonės turi būti motyvuotos. [...] šios įstatymo nuostatos reiškia, kad akte turi būti nurodomi pagrindiniai faktai, argumentai ir įrodymai, pateikiamas teisinis pagrindas, kuriuo viešojo administravimo subjektas rėmėsi priimdamas administracinį aktą; motyvų išdėstymas turi būti adekvatus, aiškus ir pakankamas. Ši teisės norma siejama su teisėtumo principu, pagal kurį reikalaujama, kad viešojo administravimo subjektai savo veikla nepažeistų teisės aktų reikalavimų, kad jų sprendimai būtų pagrįsti, o sprendimų turinys atitiktų teisės normų reikalavimus.¹⁹⁵

Nors administracinių teismų praktika formuojama jau beveik trylika metų, tačiau iki šiol nėra nusistovėjusios vieningos ir aiškios teismų nuomonės, kas laikytina administraciniu aktu, o kas ne. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje, galima sakyti, yra pasirinkęs vienintelį administracinio akto skiriamąjį kriterijų – teisinių pasekmių sukėlimą, kurio kartais nepastebi, o gal tik kiek kitaip interpretuoja. Tačiau manytina, kad tokia Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika tikrai nėra nuosekli ir sektina, kadangi tik vienas vertinamas kriterijus neįgyvendina objektyvumo principo ir, manytina, palieka teismas pakankamai didelę diskrecijos teisę visapusiškai neatlikus tyrimo nustatyti vieno ar kito viešojo administravimo subjekto priimto akto teisinę prigimtį. Dėl šių priežasčių administraciniai teismai kartais visai nepagrįstai atsisako nagrinėti pareiškėjų skundus. Manytina, kad nurodyti veiksniai stabdo administracinio akto doktrinos formavimą administracinių teismų praktikoje.

¹⁹⁵ Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausio administracinio teismo 2008 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756-700/2008; Lietuvos vyriausio administracinio teismo 2009 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756-422/2009; Lietuvos vyriausio administracinio teismo 2009 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS146-201/2009 ir kt.

Atskiro dėmesio verta ir specialiosios teisėjų kolegijos formuojama praktika, nes būtent ši kolegija, spėsdama teisinio santykio administracinę ar civilinę prigimtį, dažnai susiduria ir su paties ginčijamo akto priskyrimu administraciniams bei civilinės teisės aktams. Šios kolegijos nutartyse taip pat galima rasti fragmentiškų pasisakymų administracinio akto sampratos kontekste. Iš esmės specialioji teisėjų kolegija laikosi panašios pozicijos kaip ir Lietuvos administraciniai teismai, tik ji yra kiek nuoseklesnė ir aiškesnė.

Specialioji teisėjų kolegija administracinį aktą apibrėžia kaip teisės aktą, sukeltą administracines teises pasekmes, kurias paaiškina kaip bet kokią įtaką asmens teisėms ir pareigoms administracinių teisinių santykių srityje.¹⁹⁶ Pavyzdžiui, vienoje savo nutarčių specialioji teisėjų kolegija nurodė, kad Vilniaus prekybos, pramonės ir amatų rūmų pažyma negali būti laikoma individualiu administraciniu teisės aktu, kadangi ji nesukėlė pareiškėjai administracinių teisinių pasekmių (neįtakojo pareiškėjos teisių ir pareigų administracinių teisinių santykių srityje). Nurodytoje pažymoje tik buvo išdėstyta Vilniaus prekybos pramonės ir amatų rūmų nuomonė, kaip turi būti vertinamos aplinkybės, susijusios su kilusiu gaisru. [...] pažymoje pareiškėjos atžvilgiu nebuvo numatyta jokių privalomų vykdyti įpareigojimų, duota nurodymų ar išdėstyta kitų Vilniaus prekybos, pramonės ir amatų rūmų vardu priimtų sprendimų, galinčių įtakoti pareiškėjos teises ir pareigas¹⁹⁷.

Specialioji teisėjų kolegija savo praktikoje yra pasisakiusi ir dėl atskirų administracinio akto rūšių požymių. Kaip esminius norminio administracinio akto požymius specialioji teisėjų kolegija nurodė: 1) norminis administracinis aktas yra skirtas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei, 2) formuoja bendrąją taisyklę, 3) yra daugkartinio naudojimo, 4) skirtas tipinėms situacijoms.¹⁹⁸ Tuo tarpu individualaus administracinio akto atžvilgiu nebuvo tokia kūrybiška ir keliose nutartyse tik pacitavo LR Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio 14 dalį, kurioje numatyta, kad individualus teisės aktas – tai vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam subjektui ar individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei.¹⁹⁹

Kadangi specialioji teisėjų kolegija nemažai spendžia konkrečių aktų priskyrimo administraciniams ar civilinės teisės aktams klausimų, tai analizuojant jos praktiką galima rasti daug ir įvairių administracinio akto pavyzdžių. Administraciniais aktais specialioji teisėjų kolegija savo praktikoje yra pripažinusi: apskričių viršininkų įsakymus, kuriais asmenims buvo atkurtos nuosavybės teisės į išlikusį nekilnojamąjį turtą²⁰⁰, apskrities viršininko atsisakymą

196 Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2001 m. balandžio 9 d. konsultacija Nr. 52. Administracinių teismų praktika. Nr. 1. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2001.

197 Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2010-10-24 nutartis Nr. T-2010-10.

198 Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2011-02-20 nutartis Nr. T-2011-02.

199 Pavyzdžiui, specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2010-10-24 nutartis Nr. T-2010-10.

200 Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2006-11-21 nutartis Nr. T-2006-11; specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2008-07-10 nutartis Nr. T-2008-07; specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2009-

parduoti valstybinės žemės sklypą²⁰¹, auditorių egzaminų įvertinimą²⁰², Žurnalistų ir leidėjų etikos komisijos sprendimus²⁰³, turto ir verslo vertinimo ataskaitas, kurios buvo parengtos pagal Kauno apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos užsakymą, dėl pastarojo akto pripažinimo administraciniu aktu specialioji teisėjų kolegija pasisakė, kad tokių turto ir verslo ataskaitų parengimas yra sudedamoji vietos mokesčių administratoriaus atliekamo mokestinio patikrinimo dalis²⁰⁴, taip pat nuosavybės teisės įregistravimą²⁰⁵, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos patikrinimo aktą²⁰⁶ ir kt.

Nors specialioji teisėjų kolegija, įgyvendindama savo funkcijas, galima sakyti tiesiogiai „prisiliečia“ prie administracinio akto sampratos, tačiau savo praktikoje tik labai negausiai yra šiuo klausimu pasisakiusi, o iškilus neaiškumams – formaliai laikosi pozityviosios teisės padiktuotos sąvokos bei tokios pat nekūrybiškos administracinių teismų praktikos.

3.3. Administracinių aktų rūšių skyrimas ir jo svarba bendrosios administracinio akto sampratos apibrėžimui

Atlikus administracinio akto sampratos analizę tikslinga būtų išskirti ir šio akto rūšis dėl jų teisinio turinio skirtingų ypatybių. Nors administraciniai aktai yra klasifikuojami pagal įvairius kriterijus (pagal juos priimančias institucijas, pagal išraiškos formas, pagal priėmimo laiką ir pan.), tačiau svarbiausias yra juridinių savybių kriterijus, kuris labiausiai atskleidžia administracinio akto rūšių – norminio ir individualaus skirtumus.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme yra išskirtos dvi administracinio akto rūšys: norminis ir individualus. Minėto įstatymo 2 straipsnio 9 dalyje nurodyta, kad individualus administracinis aktas (administracinės teisės doktrinoje dar vadinamas administraciniu teisės taikymo aktu²⁰⁷) – tai vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam asmeniui ar nurodytai asmenų grupei, o 10 dalyje nurodyta, kad norminis administracinis aktas yra teisės aktas, nustatantis elgesio taisyklės, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei. Nors jų, kaip administracinių aktų, paskirtis ta pati – įgyvendinti įstatymus ir kitus teisės aktus, tačiau skiriasi šios veiklos įgyvendinimo būdas. Norminiais administraciniais aktais yra nustatomos bendros taisyklės, tam tikri elgesio standartai, kurie taikomi visiems asmenims, tuo

02-12 nutartis Nr. T-2009-02; specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2010-10-04 nutartis Nr. T-2010-10.

201 Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2010-03-11 nutartis Nr. T-2010-03.

202 Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2010-01-07 nutartis Nr. T-2010-01.

203 Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2009-09-10 nutartis Nr. T-2009-09.

204 Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2009-08-28 nutartis Nr. T-2009-08.

205 Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2011-02-17 nutartis Nr. T-2011-02.

206 Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2005-11-28 nutartis Nr. T-2009-11.

207 Šedbaras. S., *supra* note 6, p. 118.

tarpu individualiais administraciniais aktais bendros taisyklės paverčiamos konkrečių asmenų konkrečiomis teisėmis ir pareigomis. Taip pat pažymėtina, kad individualūs administraciniai aktai dažniausiai priimami laikantis norminiais administraciniais aktais nustatytos tvarkos. Kaip matyti, šios administracinio akto rūšys yra labai skirtingos: skiriasi savo turiniu, forma, priėmimo tvarka, tik paskirtis lieka ta pati. Matyt dėl tokio šių aktų nesuderinamumo kai kuriose valstybėse administraciniais aktais laikoma tik viena iš šių rūšių – individualūs aktai, o norminiai sudaro atskirą teisės aktų rūšį. Toliau būtent ir aptarsime užsienio šalių praktiką šiuo klausimu.

Rusijoje administraciniai aktai taip pat yra skirstomi į norminius ir individualius. D. N. Bachracho pateikiami šių administracinio akto rūšių apibrėžimai iš esmės yra tokie pat, kaip ir Lietuvos administracinės teisės doktrinoje. Rusų administracinės teisės mokslininkas nurodo, kad norminiai administraciniai aktai nustato, pakeičia ar panaikina teisės normas, t. y. nustato bendro pobūdžio taisyklės, neturinčias konkretaus adresato, nenukreiptas konkrečių asmenų atžvilgiu ir skirtos daugkartiniam (nuolatiniam) taikymui tiems atvejams, kurie numatyti jų hipotezėse. Individualūs administraciniai aktai – tai vykdomosios valdžios subjektų sprendimai konkrečiais klausimais, nukreipti konkrečių asmenų atžvilgiu.²⁰⁸

Vokietijos administracinio akto sampratos ypatumas yra tas, kad šioje valstybėje administraciniais aktais yra pripažįstami tik individualūs aktai. Vokietijos Administracinio proceso įstatymo 35 straipsnyje administracinis aktas apibrėžiamas kaip bet koks nurodymas, sprendimas ar kitas oficialus dokumentas, kurį priima valdžios organas viešosios teisės srityje konkrečiam atvejui ir kuris turi tiesioginį teisinį poveikį. Paprastai administraciniu aktu yra nustatomos konkrečios taisyklės konkrečiam asmeniui siekiant palaikyti viešąją tvarką ir apsaugoti valstybinį turtą²⁰⁹. Vokietijoje taip pat yra priimami bendro pobūdžio teisės aktai, skirti įgyvendinti įstatymams, tačiau jie nepriskiriami administraciniams aktams, o sudaro atskirą teisės aktų grupę.

Antrame poskyryje buvo atskleista, kad administracinis aktas yra teisės aktas. Taip pat buvo išskirtos pagrindinės teisės akto rūšys: norminiai, individualūs ir teisės aiškinimo aktai. Jau išsiaiškinome, kad Lietuvoje yra pripažįstami tiek norminiai, tiek individualūs administraciniai aktai. Manytina, verta panagrinėti ir tai, ar viešojo administravimo institucijų aktai kokiu nors lygmeniu gali būti prilyginami teisės aiškinimo aktams.

Pasak prof. A. Vaišvilos interpretuotų teisės normų aktus priima teisės normą aiškinanti institucija²¹⁰. Autorius nurodo, kad aiškinti teisę gali valstybės institucijos, organizacijos,

208 Бахрпх ДЛ., *supra* note 2, c. 158-159.

209 Vokietijos Federacijos Administracinio proceso kodekso tekstas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-27].

<<http://www.aufenthaltstitel.de/vwvfg.html>>.

210 Vaišvila. A., *supra* note 55, p. 313.

pareigūnai ir piliečiai²¹¹, o teisės aiškinimo aktą apibūdina kaip oficialų, juridškai reikšmingą dokumentą, skirtą tikrajai teisės normos prasmei (turiniui) atskleisti (nustatyti)²¹². Autorius taip pat nurodo, kad šiuo metu Lietuvos teisinėje sistemoje oficialia interpretuotų teisės normų aktų teisėkūra gali užsiimti tik teismai²¹³. Prof. A. Andruškevičius nurodo, kad teisės normų aiškinimo aktą būtų galima laikyti specifine valdymo forma, t. y. administraciniu aktu (tai jau išsiaiškinta ankstesniame poskyryje), tik tada, jei teisės aiškinimo funkciją viešojo administravimo subjektui numatytų įstatymas, tačiau galiojantys Lietuvos Respublikos įstatymai teisės aiškinimo aktui nesuteikia teisės akto galios. Teisės aktų normų aiškinimas dažniausiai yra konsultavimo forma, o konsultacija asmenims nesukelia teisinių padarinių²¹⁴, taigi nelaikytina ir administraciniu aktu. Tačiau su tokia autoriaus pozicija negalima visiškai sutikti. Lietuvoje yra ir tokių viešojo administravimo subjektų, kurių teikiamos konsultacijos vis tik sukelia tam tikras juridškai reikšmingas pasekmes. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 37 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad mokesčių mokėtojas gali gauti mokesčių administratoriaus konsultacijas konkrečiais mokesčių mokėjimo klausimais, o to paties įstatymo 141 straipsnio 1 dalies 4 punkte numatyta, kad atleidimo nuo baudos pagrindai yra, kai mokesčių mokėtojas mokesčių įstatymą pažeidė dėl klaidingo apibendrinto mokesčio įstatymo paaiškinimo arba mokesčių administratoriaus raštu ar telefonu, jei suteikta konsultacija centrinio mokesčių administratoriaus nustatyta tvarka buvo įrašyta ir yra galimybė nustatyti skambinantį asmenį – mokesčių mokėtoją (ar jo atstovą), suteiktos klaidingos konsultacijos mokesčių mokėjimo klausimais. Ši įstatymo norma formuluojama imperatyviai, todėl esant nurodytam pagrindui mokesčių mokėtojas turi būti atleidžiamas nuo baudos. Taigi nors mokesčių administratoriaus suteikta konsultacija nėra privaloma, tačiau būdama klaidinga ji mokesčių administratoriui ar kitam subjektui, nagrinėjančiam mokestinį ginčą, sukelia teises pareigas atleisti mokesčių mokėtoją nuo paskirtos baudos. Taigi klaidinga konsultacija sukelia tam tikras teises pasekmes, todėl ją galime laikyti administraciniu aktu. Kadangi centriniam mokesčių administratoriui įstatymu yra suteikta teisė teikti konsultacijas, kurių metu yra aiškinamas mokestinių įstatymų normų taikymas, o klaidinga konsultacija sukelia teises pasekmes, vadinasi tokia konsultacija yra ne tik administracinis aktas, bet ir teisės aiškinimo aktas.

3.4. Administracinio akto formos ir turinio požymių apibendrinimas

211 *Ibid*, p. 372.

212 *Ibid*, p. 382.

213 *Ibid*, p. 383-384.

214 Andruškevičius. A., *supra* note 71, p. 142-143.

Atlikus Lietuvos administracinio akto sampratos analizę galima išskirti tokius pagrindinius šio akto formos ir turinio požymius:

1) bendrė *administracinio (valdymo) akto* reikšmė nurodo, kad jis yra vykdomosios valdžios institucijos priimtas aktas (dokumentas, konkliudentiniai veiksmai), skirtas reguliuoti valdomųjų elgesį, nustatyti taisykles;

2) kiekvienas administracinis aktas yra teisės aktas (vadinasi yra privalomas, užtikrintas valstybės prievarta, sukeliantis teises pasekmes, skirtas reguliuoti asmenų elgesį), tačiau ne kiekvienas teisės aktas yra administracinis aktas, todėl administraciniam aktui nėra būdingi visi teisės akto požymiai (jų nepriima tauta referendumu, taip pat nepriima Seimas, teismai ar pavieniai asmenys, išskyrus pareigūnai, kurie turi suteiktus įgaliojimu ir veikia valstybės vardu);

3) priėmimo subjektai – įgalios tai atlikti viešojo administravimo institucijos (pareigūnai), kurių sąrašas yra imperatyviai apibrėžtas pozityviojoje teisėje. Pažymėtina ir tai, kad ne kiekvienas viešojo administravimo subjekto priimamas aktas yra administracinis aktas, viešojo administravimo subjektai dar priima ir kitus dokumentus;

4) priėmimo sritis – viešasis administravimas, kurio paskirtis įgyvendinti įstatymus ir kitus teisės aktus. Iš to išplaukia ir papildomas požymis – įstatymų ir kitų teisės aktų konkretizavimas, neperžengiant konkretizuojamais teisės aktais nustatyto teisinio reguliavimo ribų, kitokiu būdu jo neiškreipiant ir jam neprieštaraujant;

5) jie gali būti vienašaliai, priimami tik viešojo administravimo institucijos valia, kurios adresatas neturi galimybių paveikti, ir daugiašaliai, priimami tiek pareiškėjui, tiek viešojo administravimo subjektui išreiškus tam tikrą valią, nors ir ne tokią suderintą, kaip, pavyzdžiui, civiliniuose teisiniuose santykiuose;

6) išreiškiamos imperatyvios teisės normos, kurios adresatą įpareigoja elgtis nurodytu būdu. Iš to išplaukia ir smulkmeniškasis reglamentavimas;

7) gali būti įvairių išraiškos formų: rašytiniai, žodiniai, konkliudentiniai veiksmai, be to, populiarijanti forma – elektroniniai administraciniai aktai;

8) turi atitikti bendrus visiems teisės aktams keliamus formos ir turinio reikalavimus, specialių tik administraciniams aktams taikomų reikalavimų nėra daug, be to, jie nesusisteminti į vieną teisės aktą, o randami tik pavienėse įvairių teisės aktų normose;

9) turinys turi atitikti teisėtumo, gero viešojo administravimo ir kitus bendruosius teisės principus;

10) pagal juridines savybes išskirtinos dvi administracinių aktų rūšys: norminiai ir individualūs. Tam tikru lygmeniu kai kuriuos viešojo administravimo aktus galime prilyginti teisės aiškinimo aktams. Taip pat svarbu paminėti, kad viešojo administravimo subjektų

teikiamos konsultacijos pozityviojoje teisėje įgauna tam tikrą teisinę reikšmę, todėl galėtų būti išskirtos kaip specifinė daugiašalių administracinių aktų rūšis.

IŠVADOS

Apibendrinant atlikto tyrimo rezultatus galima teigti, kad iškelta hipotezė pasitvirtino, nes Lietuvos administracinės teisės moksle nėra suformuota aiškių administracinio (valdymo) akto sampratos apibrėžties elementų, o tai suponuoja šio instituto apibrėžties pozityviojoje teisėje ir teisminėje praktikoje problemas. Vadovaujantis atlikto tyrimu teikiamos šios pagrindinės išvados.

1. Administracinio akto užuomazgų galima aptikti jau pirmosiose teisinėse sistemose, tačiau tikrąjį šio akto atsiradimą vis tik reiktų sieti su Prancūzijos Didžiąja revoliucija, pasauliui atnešusia vykdomosios valdžios aparatą ir to aparato veiklos produktus – administracinius aktus. Nors aptinkami įvairūs vertinimai, vis dėl to galima teigti, kad tai laikytina viena iš svarbiausių administracinės teisės, kaip savarankiškos teisės šakos, specifiškumo susiformavimo prielaidų.

2. Lietuvos administracinės teisės doktrinoje nėra skirta pakankamai dėmesio administracinio akto sampratos analizei, tačiau apibendrinus visų autorių nuomones galima teigti, kad ryškėja dvi pagrindinės administracinio akto sampratos koncepcijos: 1) siauroji, kuri labiau paremta rusiška administracinės teisės tradicija ir išskirianti tokius esminius administracinio akto požymius: valdingumą, vienašališkumą ir privalomumą; 2) plačioji, kuri yra paremta Vakarų valstybėse vystoma daugiašalių administracinių aktų teorija, pripažįstančia ir valdomo subjekto valios pasireiškimą kai kurių administracinių aktų priėmimo procese.

3. Neišplėtotą administracinio akto sampratos doktrina yra nepakankama, kad aptarnautų ir metodologiškai pagrįstą pozityviąją teisę bei teismų praktiką, todėl pastarieji teisės lygmenys formuojasi nenuosekliai. Be to, administracinės teisės doktrina nepakankamai dėmesio skiria ir jau suformuotą pozityviojoje teisėje teisės terminų analizei, todėl praktinis tam tikrų sąvokų interpretavimas neretai būna klaidingas.

3.1. Lietuvos pozityviojoje teisėje yra pateikti du administracinio akto apibrėžimai, tačiau juose vartojama skirtinga teisinė terminija neatskleidžia vieningos administracinio akto sampratos. Šios terminijos suvienodinimas padėtų išvengti klaidingų administracinio akto sampratos interpretacijų.

3.2. Lietuvos pozityviojoje teisėje šalia administracinio akto numatytas ir administracinio sprendimo terminas, iš kurio sąvokos matyti, kad viešojo administravimo subjektai priima ne tik administracinius aktus, bet ir kitus dokumentus. Administracinės teisės doktrinoje šių sąvokų atskirtis dar nėra analizuota, todėl praktikoje neretai kyla problemų nustatant viešojo administravimo subjekto priimamų aktų teisinę prigimtį. Praktikoje siekiant kuo tiksliau identifikuoti administracinį aktą viešojo administravimo institucijos turėtų aiškiai

nurodyti adresatui priimamo akto pobūdį ir teisinę reikšmę. Tokiu būdu galima išvengti ir nepagrįstų pareiškėjų skundų dėl neprivalomo pobūdžio dokumentų.

3.3. Lietuvoje administraciniai teismai nesiima aktyvaus vaidmens administracinio akto sampratos formavime. Spręsdami administracines bylas teismai iš esmės pasirenka tik vieną administracinio akto atskyrimo kriterijų: teisinių pasekmių sukėlimą. Tokia administracinių teismų praktika nėra metodologiškai pagrįsta, nes išimtinai vertinamas tik vienas kriterijus, o ne jų visuma, teismams paliekama per plati diskrecijos teisė spręsti, kas laikytina teisinėmis pasekmėmis, o kas ne, be to, teisinių pasekmių kriterijus tikrinamas tik formaliai skundo priėmimo stadijoje, o ne nagrinėjant bylą iš esmės.

3.4. Aptartą teismų praktiką siūlytina keisti skundo priėmimo stadijoje vertinant tik tokius administracinio akto požymius, kurie yra akivaizdžiai aiškūs (pavyzdžiui, priėmimo subjektai, priėmimo sritis ir pan.), o teisinių pasekmių kriterijų, kuris yra daugiau vertinamasis, vertinti kartu su kitais administracinio akto požymiais jau skundo nagrinėjimo iš esmės stadijoje. Tokia administracinių teismų praktika būtų ne tik procesiškai korektiška, bet ir praktiškai naudinga administracinio akto sampratos plėtojimui platesniame kontekste.

3.5. Dėl egzistuojančių administracinio akto rūšių – norminio ir individualaus skirtumų kai kuriose užsienio valstybėse viešojo administravimo institucijų priimami norminiai teisės aktai net nepriskiriami administraciniams aktams, o sudaro atskirą teisės aktų rūšį. Tačiau atliktas tyrimas parodo, kad šias rūšis yra daugiau jungiančių nei skiriančių požymių. Metodologinė šių rūšių išskyrimo nauda yra adresatų identifikavimas, kaip antrinio administracinio akto požymio nustatymas.

Magistrantė Eglė Aleksiejeva _____

Elektroninio pašto adresas: egle.aleksiejeva@gmail.com

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014;
2. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262;
3. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 64-2569;
4. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1945;
5. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308;
6. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 41-991;
7. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 66-2130;
8. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 63-2243;
9. Lietuvos Respublikos vartotojų teisių apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 94-1833;
10. LR Valstybės apdovanojimų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 68-2762;
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugsėjo 30 d. nutarimas Nr. 1244 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės teisėkūros taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 121-5212;
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 42-1455;
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 25 d. nutarimu Nr. 86 patvirtintų Ligos ir motinystės socialinio draudimo pašalpų nuostatų. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 10-284;
14. 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;
15. Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2010 m. birželio 28 d. įsakymas Nr. ĮV-362 „Dėl Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 77-3986;

16. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2003 m. gruodžio 15 d. įsakymas Nr. 297 „Dėl juridinių asmenų, jų filialų ir atstovybių, užsienio juridinių asmenų ir kitų organizacijų filialų ir atstovybių registravimo pažymėjimų formų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 119-5450;

17. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 1998 m. rugpjūčio 17 d. įsakymas Nr. 104 „Dėl įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijų“. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 87-2416;

18. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2009 m. gegužės 29 d. įsakymas Nr. 1R-168 „Dėl teisinių išvadų dėl norminių teisės aktų projektų rengimo Teisingumo ministerijoje rekomendacijų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 66-2660;

19. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2003 m. birželio 23 d. įsakymas Nr. V-362 „Dėl fizinių asmenų ginklų ir šaudmenų civilinės apyvartos ir jos kontrolės taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 63-2875;

20. Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos direktoriaus 2008 m. rugsėjo 30 d. įsakymas Nr. 1-169 „Dėl Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos darbo reglamento patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 117-4471;

21. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos direktoriaus 2008 m. vasario 1 d. įsakymas Nr. V-69 „Dėl asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo Valstybinio socialinio draudimo fondo administravimo įstaigose taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 18-663;

22. Vilkaviškio rajono savivaldybės tarybos 2009-04-24 sprendimas Nr. B-TS-811 „Dėl leidimų laidoti išdavimo, laidojimo ir kapinių lankymo Vilkaviškio rajono savivaldybės teritorijoje tvarkos aprašo patvirtinimo“.

Doktrina:

23. Andriulis V.; Maksimaitis M.; Pakalniškis V.; Pečkaitis J. S.; Šenavičius A. *Lietuvos teisės istorija*. Vilnius: Justitia, 2002;

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

25. Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos. Monografija*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004;

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

27. Bakaveckas A. *Lietuvos vykdomoji valdžia. Monografija*. Vilnius: Eugrimas,

2007.

28. Bakaveckas A.; Dziegoraitis A.; Dziegoraitienė A.; Gylys A.; Kalesnykas R.; Pranevičienė B.; Rusinas E.; Šedbaras S.; Urmonas A.; Žilinskas D. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005;
29. Baublys. L.; Beinoravičius. D.; Kaluina. A.; Kathrani. P.; Miliauskaitė. K.; Spruogis. E.; Venckienė. E. *Teisės teorijos įvadas. Vadovėlis*. Vilnius: Mes, 2010;
30. Detterbeck S. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. München, 2011;
31. Deviatnikovaitė I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009;
32. Dicey A. V. *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 1998;
33. Hofmann H.; Gerke J. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Bescheidtechnik, Verwaltungsvollstreckung und Rechtsschutz. 10 Auflage*. Stuttgart, 2010;
34. Kardelis K. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Šiauliai: Lucilijus, 2005;
35. Kelsen H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas, 2002;
36. Lapinskas K.; Petkevičius P. *Tarybinė administracinė teisė*. Vilnius: Mintis, 1980;
37. Lietuvių kalbos institutas. *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. IV leidimas*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidyklos institutas, 2000;
38. Lietuvos TSR Liaudies švietimo ministerija Vilniaus darbo raudonosios vėliavos ir tautų draugystės ordinų valstybinis V. Kapsuko universitetas Teisės fakultetas. *Valstybės ir teisės teorija. Mokymo priemonė*. Vilnius: Mintis, 1989.
39. Lietuvos TSR Mokslų akademija Lietuvių kalbos ir literatūros institutas. *Lietuvių kalbos žodynas I. Antras leidimas*. Vilnius: Mintis, 1968;
40. Maksimaitis M. *Užsienio teisės istorija*. Vilnius: Justitia, 2002;
41. Mikelėnienė D.; Mikelėnas V. *Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai*. Vilnius: Justitia, 1999;
42. Rasimavičius P.; Maksimaitis M.; Marcijonas A.; Namavičius Z.; Nekrošius I.; Pavilionis V.; Prapiestis J.; Vėlyvis S. *Teisė – visuomeninė vertybė*. Vilnius: Mintis, 1988;
43. Seerden R., editor. *Administrative law in France. Comparative Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*. Antwerpen: Intersentia, 2007;
44. Šedbaras. S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006;
45. Tidikis R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės

universitetas, 2003;

46. Vaišvila A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000;

47. Vaišvila A. *Teisės teorija. Vadovėlis. Antras leidimas*. Vilnius: Justitia, 2004;

48. Vaišvila A. *Teisės teorija. Vadovėlis. Trečiasis pataisytas ir papildytas leidimas*.

Vilnius: Justitia, 2009;

49. Valančius K. L. *Teisės pagrindai: konstitucionalistinis aspektas. Mokomoji knyga*.

Vilnius: Technika, 2008;

50. Valiukonytė I.; Lazutka S.; Gudavičius E. *Pirmasis Lietuvos Statutas (1529 m.)*.

Vilnius, 2001;

51. Vancevičius S. *Valstybės ir teisės teorija. Mokomoji priemonė*. Vilnius: Justitia,

2000.

52. Vėlyvis S.; Jonaitis M. *XII lentelių įstatymai ir jų komentarai*. Vilnius: Teisinės

informacijos centras, 2007;

53. Vilutis P. *Administracinė teisė: bendroji dalis*. Kaunas: VDU Teisių fakultetas,

1939;

54. Wade W.; Forsyth Ch. *Administrative law*. London; New York: Oxford University

Press, 2004;

55. Žilys J. *Teisės aktų konstitucingumo problema rengiant Lietuvos Respublikos*

Konstituciją. Vilnius: Lietuvos teisės akademijos leidybos centras, 2000;

56. Бахрах ДЛ. *Административное право России*. Москва: Эксмо, 2008;

57. Бахрах ДЛ. *Административное право: Учебник для вузов*. Москва:

Издательство БЕК, 1999;

58. Ведель Ж. *Административное право Франции*. Москва, 1973.

59. Козлов Ю. *Административное право*. Москва: Юристъ, 2007;

60. Козлов Ю.М. *Административное право: Учебник*. Москва: Юристъ, 1999;

Periodinė literatūra:

61. Kuncevičius G. Sutartis kaip viešojo administravimo subjektų teisinės veiklos

Lietuvoje forma: probleminiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos. Mykolo Romerio universitetas*. 2010, Nr. 1 (5);

62. Morrison A. B. Administrative Agencies Are Just Like Legislatures and Courts - except When They're Not. *Administrative Law Review*. 2007, No. 59;

63. Smalskys V. Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė. *Viešoji*

politika ir administravimas. 2002, Nr. 1;

64. Šenavičius A.; Smalskys V. Administraciniai pertvarkymai Užnemunėje (1795 – 1915 m.). *Viešoji politika ir administravimas*. 2009, Nr. 28;
65. Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*. 2006, Nr. 5 (83);
66. Urmonas A.; Pranevičienė B. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės. *Jurisprudencija*. 2002, Nr. 32 (24);
67. West W. Administrative Rulemaking: An Old and Emerging Literature. *Public Administration Review*. 2005, No. 6.
68. Žilinskas D. Administracinės teisės taikymas Lietuvos policijos veikloje: probleminis aspektas. *Jurisprudencija*. 2001, Nr. 23(15);
69. Žilinskienė V. Teisės terminai ir terminų žodynai. *Jurisprudencija*. 2001, Nr. 21(13);

Internetiniai šaltiniai:

70. Lietuvos Respublikos Seimo tinklalapis: <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=618&p_d=118267&p_k=1>;
71. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo statistika: <<http://www.lvat.lt/veikla/statistika.aspx>>;
72. Lietuvių kalbos žodynas: <<http://www.lkz.lt/startas.htm>>;
73. Tarptautinių žodžių žodynas: <<http://www.zodziai.lt>>;
74. Prancūzijos ambasados JAV internetinė svetainė: <<http://ambafrance-us.org/spip.php?article641>>;
75. Internetinė rusų literatūros biblioteka: <<http://pravoznavec.com.ua/books/326/25087/13>>;
76. Vokietijos Federacijos Administracinio proceso kodeksas: <<http://www.aufenthaltstitel.de/vwvfg.html>>;
77. Jungtinių Valstijų federalinio Administracinio proceso įstatymo tekstas: <<http://usgovinfo.about.com/library/bills/blapa.htm>>;
78. Administracinės teisės paskaitų medžiaga anglų kalba: <http://persmin.nic.in/otraining/UNDPPProject/undp_modules/Administrative%20Law%20N%20DLM.pdf>;
79. Administracinės teisės studijų medžiaga anglų kalba: <<http://www.studility.com/?q=node/152>>;
80. JAV teisės žodynas: <<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Administrative+Agency>>;

81. JAV Vyriausybės Spaudos tarnybos internetinė svetainė:
<<http://www.gpoaccess.gov/cfr/about.html>>;

82. Internetinė laisvoji enciklopedija: <http://lt.wikipedia.org/wiki/At%C4%97n%C5%B3_demokratija>.

Teismų praktika:

83. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011-06-09 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymo (2001 m. birželio 21 d. redakcija) 42 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 12 d. nutarimu Nr. 1129 „Dėl Nekilnojamojo turto registro nuostatų patvirtinimo“ patvirtintų Nekilnojamojo turto registro nuostatų 88 punkto (2007 m. vasario 27 d. redakcija), 97 punkto (2007 m. vasario 27 d., 2008 m. spalio 22 d., 2010 m. kovo 3 d., 2011 m. gegužės 4 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žiniose* oficialiai skelbtinas 2011 m. gruodžio 22 d. [interaktyvus] <<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2011/n110609.htm>>;

84. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009-09-02 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 30 straipsnio (2005 m. gegužės 19 d. redakcija), 32 straipsnio 4 dalies (2005 m. gegužės 19 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 106-4434;

85. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009-06-22 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo (2004 m. sausio 15 d. redakcija) 22 straipsnio 6 dalies (2006 m. birželio 8 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 26 d. nutarimu Nr. 635 „Dėl detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo ir sutarties sudarymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ patvirtinto Detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo ir sutarties sudarymo tvarkos aprašo 7.2 punkto (2007 m. sausio 15 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo nuostatomis ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 19 d. nutarimo Nr. 641 „Dėl miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis tvarkos patvirtinimo“ 1 punktu patvirtintos Miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis tvarkos 7.4 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo nuostatomis“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 75-3074;

86. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997-06-17 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 31 d. nutarimo Nr. 1169-22 „Dėl specialaus

Vyriausybės vertybinių popierių aukciono“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos respublikos valstybės išdo įstatymo 1 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 21 straipsnio 5 punktui ir Lietuvos respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos 1995 metų valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų ir dotacijų patvirtinimo“ 4 straipsniui“. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 58-1351.

87. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-3109-11;

88. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio mėn. 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-143-560/2010;

89. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A(444)-1003/2010;

90. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-822-172/2010;

91. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-525-704/2009;

92. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-146-201/2009;

93. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-422/2009;

94. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. spalio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A(438)-1661/2008;

95. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-700/2008;

96. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio mėn. 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-756-420-07;

97. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A (11)-333/2007.

98. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I1-01/2007;

99. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gruodžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A(7)-2282-06;

100. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. birželio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A(6)-1090/2006;

101. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. spalio 28 d. sprendimas

administracinėje byloje Nr. I-4112-142/08;

102. Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2011 m. vasario 20 d. nutartis Nr. T-2011-02;

103. Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2011 m. vasario 17 d. nutartis Nr. T-2011-02;

104. Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2010 m. spalio 24 d. nutartis Nr. T-2010-10;

105. Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2010 m. spalio 04 d. nutartis Nr. T-2010-10;

106. Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2010 m. kovo 11 d. nutartis Nr. T-2010-03;

107. Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2010 m. sausio 07 d. nutartis Nr. T-2010-01;

108. Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2009 m. rugsėjo 10 d. nutartis Nr. T-2009-09;

109. Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2009 m. rugpjūčio 28 d. nutartis Nr. T-2009-08;

110. Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2009 m. vasario 12 d. nutartis Nr. T-2009-02;

111. Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2008 m. liepos 10 d. nutartis Nr. T-2008-07;

112. Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2006 m. lapkričio 21 d. nutartis Nr. T-2006-11;

113. Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2005 m. lapkričio 28 d. nutartis Nr. T-2009-11;

114. Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2001 m. balandžio 9 d. konsultacija Nr. 52. *Administracinių teismų praktika*. Nr. 1. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2001.

ANOTACIJA

Šiame darbe analizuojama administracinės teisės doktrina, įskaitant ir administracinės teisės istoriją, pozityvioji administracinė teisė bei administracinių teismų praktika siekiant nustatyti Lietuvoje vyraujančią administracinio akto sampratą. Kiekviename iš trijų teisės lygmenų išskiriami administracinio akto požymiai, aptariamos jų problemos. Visus nustatytus požymius bandoma sujungti į bendrą visumą ir tokiu būdu išvesti administracinio akto sampratos teoriją. Atliktas tyrimas parodo, kad Lietuvos administracinėje teisėje iki šiol nėra nusistovėjusios vieningos administracinio akto sampratos. Vyrauja du požiūriai į administracinį aktą: siaurasis ir platusis.

Raktiniai žodžiai: administracinis (valdymo) aktas, teisės aktas, administracinė teisė, viešasis administravimas.

ANNOTATION

This master's work analyzes the doctrine of administrative law, including the history of administrative law, positive administrative law and practice of administrative courts in order to establish the concept of administrative act in Lithuania. We distinguish features of administrative act and problems of them in each of the three levels of law. We attempt to combine all features into a single whole, and thus establish the theory of an administrative act concept. The analysis shows that the Lithuanian administrative law has not settled a single administrative act concept. There are two views of an administrative act in Lithuania: narrow and broad.

Keywords: administrative act, legislation, administrative law, public administration.

SANTRAUKA

Aleksiejeva E. Administracinio (valdymo) akto sampratos problema Lietuvos teisinėje sistemoje / Teisės magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. dr. A. Urmonas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, 2011. – 83 p.

Administracinio akto evoliucija vyko kartu su visų teisinių sistemų raida: pradėdant šio akto užuomazgomis jau pirmosiose teisinėse sistemose ir baigiant šiais laikais priimamais moderniais elektroniniais administraciniais aktais. Tikrąją savo forma pirmieji administraciniai aktai atsirado įvykus Prancūzijos Didžiajai revoliucijai, kai vykdomoji valdžia buvo aiškiai atskirta nuo įstatymų leidžiamosios ir teisminės. Nuo tada pradėjo augti ne tik administracijos aparatas, bet ir jo priimamų administracinių aktų skaičius bei, žinoma, svarba. Nepaisant istoriškai ilgos administracinio akto genezės ir vis didėjančios šio akto svarbos, Lietuvoje jam iki šiol nėra skirta pakankami daug dėmesio. Todėl šiame magistro baigiamajame darbe ir nagrinėjome administracinės teisės doktriną, pozityviąją teisę ir teismų praktiką, siekiant nustatyti šiuo metu Lietuvoje vyraujančią administracinio akto sampratą.

Nors teisės teorija ir pripažįsta administracinį aktą esantį teisės aktu, tačiau nieko daugiau apie šią teisės akto rūšį nepasisako. Priešingai nei kai kurių užsienio valstybių (pvz., Prancūzijos, Vokietijos ir kt.) Lietuvos administracinės teisės doktrinoje administracinio akto analizei iš viso nėra skirta atskiro dėmesio, tik nedaugelio administracinės teisės mokslininkų darbuose galima aptikti fragmentinių pasisakymų administracinio akto sampratos kontekste. Pažymėtina, kad pastaruoju metu doktrinoje ryškėja dvi – siauroji ir plačioji administracinio akto sampratos koncepcijos, tačiau jos nėra pakankamai išvystytos.

Lietuvos pozityviojoje teisėje net du įstatymai pateikia administracinio akto apibrėžimą, tačiau juose vartojama teisinė terminija nėra suvienodinta, be to, šalia administracinio akto sampratos vartojamas administracinio sprendimo terminas sukelia dar daugiau neaiškumų. Taip pat nustatyta, kad pozityviojoje teisėje nėra ir vieno teisės akto, kuriame būtų susisteminti ar nustatyti iš viso nereglamentuojami administracinio akto formos ir turinio reikalavimai.

Deja, bet susidariusi administracinės teisės spraga nėra užpildyta ir administracinių teismų praktikoje. Administraciniai teismai kaip pagrindinį administracinio akto požymį išskiria teisinių pasekmių kilimą, pagal kurį savo praktikoje sprendžia, ar skundžiamas viešojo administravimo subjekto aktas yra administracinis aktas, ar kitas dokumentas. Tokioje ydingai formuojamoje teismų praktikoje pastebima ir nepagrįstų nutarčių.

SUMMARY

Aleksiejeva E. The Problem of the Concept of Administrative Act in the Lithuanian Legal System / Master's Work in Law. Supervisor prof. dr. A. Urmonas. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Law, 2011. – 83 p.

The evolution of the administrative act took place with development of all legal systems: beginning with the germ of this act in the first legal system and ending with modern electronic administrative acts taken in these times. The first administrative acts occurred in actual form after the French Grand revolution, when the executive authority was clearly separated from the legislative and judicial. Since then began to grow not only the administrative apparatus, but also the number of administrative acts taken by it, and, of course, their importance. Despite the long historical genesis of the administrative act and its growing importance, it has not received enough attention in Lithuania. Therefore, in this master's work we analyze the doctrine of administrative law, positive law and case law to determine the currently prevailing concept of an administrative act in Lithuania.

Although the law theory recognizes administrative act as the act of law, but does not give more comments on it. Contrary to some foreign countries (eg. France, Germany, etc.) Lithuanian administrative law doctrine does not pay individual attention to administrative act analysis. We may find only fragmentary statements regarding concept of the administrative act in a small number of administrative law scholar's work. It should be noted that recently two concepts of the administrative act are emerging - the narrow and the broad, they are not sufficiently developed though.

In Lithuanian positive law there are two laws defining administrative act, but the legal terminology used is not unified, in addition, to the concept of an administrative act the term of administrative decision is used leading to more confusion. It was also found that positive law has no single act, which would codify the form and content requirements of the administrative act.

Unfortunately, the loophole of administrative law is not filled by the administrative courts. Administrative courts distinguish the rise of legal consequences as the main feature of the administrative act. Using this feature in its case law courts decide whether the act of public body is an administrative act or any other document. Such practice should be considered faulty.