

---

# Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą reglamentuojančias teisenos taisykles, apibendrinimas

---

Pritarta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų 2019 m. birželio 12 d. pasitarime  
Parengė Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo Teismų praktikos departamentas

---

## Turinys

---

|     |  |
|-----|--|
| 334 | <b>Išvadas</b>   |
|     | <b>I. Bendrosios nuostatos</b>   |
| 336 | I.1. Teisenos reglamentavimas  |
| 337 | I.2. Teisėtumo tyrimo paskirtis  |
| 338 | I.3. Administracinių teismų kompetencija atlikti teisėtumo tyrimą      |
|     | <b>II. Teisėtumo tyrimo dalykas</b>                                    |
| 340 | II.1. Aktai, dėl kurių atliekamas jų teisėtumo tyrimas                 |
| 340 | II.1.1. Norminiai administraciniai aktai                               |
| 348 | II.1.2. Bendro pobūdžio teisės aktai                                   |
| 349 | II.1.3. Tikrinamo akto galiojimas                                      |
| 355 | II.2. Teisės aktai, kurių atitikčiai atliekamas akto teisėtumo tyrimas |
| 355 | II.2.1. Akto teisinė galia   |
| 358 | II.2.2. Aukštesnės galios teisės akto galiojimas                       |
| 359 | II.2.3. Reguliuojamų santykių sutaptis                                 |
|     | <b>III. Pareiškimas (prašymas) ištirti akto teisėtumą</b>              |
| 360 | III.1. Pareiškėjas   |
| 360 | III.1.1. Subjektai turintys teisę pateikti abstraktų pareiškimą        |
| 365 | III.1.2. Tyrimo inicijavimas individualioje byloje                     |
| 372 | III.2. Pareiškimas (prašymas)  |
| 372 | III.2.1. Bendri reikalavimai formai ir turiniui                        |
| 373 | III.2.2. Reikalavimas ir argumentai                                    |
| 380 | III.2.3. Pareiškimo (prašymo) trūkumų nepašalinimas, atsisakymas       |
|     | <b>IV. Norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimo apimtis</b>      |
| 381 | IV.1. Bendros taisyklės dėl tyrimo ribų                                |
| 381 | IV.1.1. Tyrimo ribos pagal abstraktų pareiškimą                        |
| 382 | IV.1.2. Tyrimo ribos pagal prašymą, susijusį su individualia byla      |
| 383 | IV.2. Išimties iš bendrų taisyklių                                     |
|     | <b>V. Kiti procesiniai aspektai</b>                                    |
| 386 | V.1. Reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymas                        |
| 387 | V.2. Proceso šalys norminėje administracinėje byloje                   |
| 388 | V.3. Sprendimas dėl akto teisėtumo                                     |
| 388 | V.3.1. Norminio administracinio akto pripažinimo neteisėtu pasekmės    |
| 390 | V.3.2. Sprendimo paskelbimas, paskelbimo atidėjimas                    |

---

## Įvadas

---

1. Valstybės valdymas ir valdžios sprendimų realus veikimas neatsiejamas nuo viešojo administravimo institucijų veiklos administracinio reglamentavimo srityje, apimančios norminių administracinių aktų priėmimą įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti. Norminiuose administraciniuose aktuose nustatomos tam tikrai valstybės ar savivaldybės valdymo sričiai aktualios visuotinai privalomos bendro pobūdžio elgesio taisyklės (konkretus reguliuojamų teisinių santykių dalyvių elgesio modelis), kurios reikalingos siekiant įgyvendinti įstatymais ar kitais teisės aktais suteiktas teises ar įvykdyti nustatytas pareigas; tokiu aktu iš esmės nustatoma konkretaus įstatymo ar kito teisės akto įgyvendinimo tvarka bei sąlygos.

2. Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje skelbiamas atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis (inter alia Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 9 d., 2000 m. spalio 18 d. nutarimai). Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad konstitucinis teisinės valstybės principas yra universalus principas, kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Konstitucija. Konstitucinis teisinės valstybės principas, be kitų reikalavimų, suponuoja tai, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios bei kitos valstybės institucijos turi veikti remdamosi teise ir paklusdamos teisei, kad Konstitucija turi aukščiausią juridinę galią ir kad įstatymai, Vyriausybės nutarimai bei kiti teisės aktai turi atitikti Konstituciją (inter alia Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 23 d. nutarimas).

3. Nuo konstitucinio teisinės valstybės principo neatsiejami ir Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtinti imperatyvai, kad valdžios galias riboja Konstitucija bei valdžios įstaiigos tarnauja žmonėms, taip pat konstitucinis atsakingo valdymo principas, suponuojantis tai, kad valstybės institucijos ir pareigūnai turi vykdyti savo funkcijas vadovaudamiesi Konstitucija, teise, veikdami Tautos ir Lietuvos valstybės interesais, tinkamai įgyvendinti jiems Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus (inter alia Konstitucinio Teismo 2012 m. spalio 26 d. išvada). Šie pamatiniai konstituciniai imperatyvai ir iš jų išplaukiantys įvairūs reikalavimai teisėkūros aktams taikytini ir viešojo administravimo institucijoms vykdant administracinio reglamentavimo veiklą. Priimdamos norminius administracinius aktus, viešojo administravimo institucijos turi veikti neperžengdamos jų veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose apibrėžtos kompetencijos ribų, paisyti teisės aktų hierarchijos, teisės akto priėmimo ir paskelbimo procedūrų, užtikrinti, kad norminiai administraciniai aktai atitiktų Konstitucijoje ir įstatymuose (inter alia Viešojo administravimo įstatyme) įtvirtintus principus bei kitus reikalavimus.

4. Viena iš asmens pasitikėjimo valstybe ir teise sąlyga – teisės aktų teisėtumas. Įstatymai negali prieštarauti Konstitucijai, o poįstatyminiai teisės aktai – Konstitucijai ir įstatymams. Norminių administracinių aktų teisėtumo principui įgyvendinti naudojamas administracinės justicijos institutas. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme įtvirtinta administracinių teismų kompetencija nagrinėti normines administracines bylas – atlikti konkretaus norminio administracinio akto (ar jo dalies) atitikties aukštesnės galios teisės aktams (teisės aktui ar jo daliai) tyrimą. Atlikęs teisėtumo patikrą, administracinis teismas gali pripažinti, kad tirtas norminis administracinis

aktas (ar jo dalis) yra teisėtas, arba pripažinti, kad jis prieštarauja įstatymui ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės norminiam teisės aktui (Administracinių bylų teisenos įstatymo 117 str. 1 d.). Svarbi norminio administracinio akto pripažinimo neteisėtu pasekmė – norminis administracinis aktas (ar jo dalis) paprastai negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai buvo paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl to norminio administracinio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu (Administracinių bylų teisenos įstatymo 118 str. 1 d.).

5. Norminės administracinės bylos, kuriose atliekama centrinių valstybinio administravimo, teritorinių ar savivaldybių administravimo subjektų priimtų norminių administracinių aktų (jų dalių) teisėtumo patikra, administraciniuose teismuose nagrinėjamos Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka. Šiame įstatyme nurodyta, kokie subjektai turi teisę kreiptis į administracinę teisumą dėl norminio administracinio akto teisėtumo patikros, kokie aktai ir kuriame administraciniame teisme tiriami, reglamentuojami kreipimosi į administracinę teisumą formos ir turinio reikalavimai, įtvirtintos tokių bylų nagrinėjimo administraciniuose teismuose nuostatos.

6. Funkcija tirti norminių administracinių aktų teisėtumą administraciniams teismams priskirta nuo 1999 m. gegužės 1 d., įsigaliojus 1999 m. sausio 14 d. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymui. Nuo 2001 m. sausio 1 d. normines administracines bylas nagrinėja apygardos administraciniai teismai ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – ir Vyriausiasis administracinis teismas). Per laikotarpį nuo 2001 metų sukaupta daug reikšmingos praktikos, taikant bei aiškinant procesines norminių administracinių bylų nagrinėjimą reglamentuojančias Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatas. Todėl rengiant šį apibendrinimą, siekta pateikti susistemintą Vyriausiojo administracinio teismo praktiką, supažindinti su dominuojančiomis praktikos šioje srityje tendencijomis, atkreipti dėmesį į dažniausiai pasitaikančias klaidas paduodant prašymus bei pareiškimus dėl norminių administracinių aktų teisėtumo ištyrimo, teisės normų taikymo bei aiškinimo problemas.

- Apibendrinime apžvelgiami 2008–2018 metais bei kai kurie ankstesni ar vėlesni Vyriausiojo administracinio teismo sprendimai ir nutartys, kuriuose suformuotos taisyklės bei pateikiami teisės aiškinimo ir taikymo pavyzdžiai yra reikšmingi (naudingi) sprendžiant įvairius, su apibendrinimo tema susijusius, klausimus.

- Dėl patogumo naudotis apibendrinimu, jame pateikiamos nuorodos į 2019 m. kovo 1 d. galiojusias Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatas (išskyrus atskirai nurodytus atvejus). Šiuo aspektu pastebėtina, kad dėl galiojant šiam įstatymui padarytų jo pakeitimų keitėsi kai kurių straipsnių, dalių ir (ar) punktų numeracija, todėl pačiuose apžvelgiamuose sprendimuose ir nutartyse pateikiamos nuorodos gali skirtis nuo apibendrinime nurodytų (jei atitinkamos įstatymo nuostatos keitėsi iš esmės – apie tai atskirai nurodoma apibendrinime).

- Jeigu atskirai nėra nurodyta, apibendrinime pateikiamos nuorodos į Vyriausiojo administracinio teismo sprendimus ir nutartis atitinkamose administraciniuose bylose.

- Vyriausiojo administracinio teismo rengiami ir publikuojami praktikos apibendrinimai nesiekia pateikti naujų teisės normų taikymo bei aiškinimo taisyklių, kurios, atsižvelgiant į teisinės valstybės principo turinį, gali būti formuojamos tik nagrinėjant konkrečias bylas.

## I. Bendrosios nuostatos

---

---

### I.1. Teisenos reglamentavimas

---

7. Specialios procesinės normos, reglamentuojančios pareiškimų bei prašymų ištirti norminių administracinių teisės aktų teisėtumą nagrinėjimą, išdėstytos Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 dalies II skyriaus pirmajame skirsnyje.

8. Tiek, kiek tam tikri procesiniai klausimai nėra reglamentuoti Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 dalies II skyriaus pirmajame skirsnyje įtvirtintomis norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimui specialiai skirtomis nuostatomis, taikomos bendrosios Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatytos proceso taisyklės (Administracinių bylų teisenos įstatymo 116 str.).

9. Bendrųjų Administracinių bylų teisenos įstatymo proceso taisyklių taikymas ypač akivaizdus tais atvejais, kai administraciniuose teismuose atliekamas tyrimas dėl savivaldybės norminių administracinių aktų teisėtumo. Štai Vyriausiasis administracinis teismas, apeliacine tvarka tikrindamas pirmosios instancijos teismo sprendimus, priimtus ištyrus savivaldybės norminių administracinių aktų teisėtumą, vertina, ar nėra Administracinių bylų teisenos įstatyme įtvirtintų pagrindų, kuriems esant teismo sprendimas pripažįstamas negaliojančiu. Pavyzdžiui, Administracinių bylų teisenos įstatymo 86 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad teismo sprendimas turi būti teisėtas ir pagrįstas. Administracinių bylų teisenos įstatymo 87 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta, kad motyvuojamojoje teismo sprendimo dalyje nurodoma: teismo nustatytos bylos aplinkybės; įrodymai, kuriais grindžiamos teismo išvados; argumentai, dėl kurių teismas atmeta kuriuos nors įrodymus; įstatymai, kuriais teismas vadovavosi, nuorodos į konkrečias normas, kurios buvo taikomos. Įvertinęs, ar šiuos reikalavimus atitinka apeliacine tvarka apskūstas pirmosios instancijos teismo sprendimas, priimtas ištyrus savivaldybės norminio administracinio akto teisėtumą, Vyriausiasis administracinis teismas vienoje iš bylų nustatė, kad pirmosios instancijos teismo sprendimas, kuriuo pripažinta, jog Išorinės reklamos įrengimo taisyklių dalis prieštarauja Reklamos įstatymui, nėra argumentuotas. Kadangi teismas tik pacitavo bylai aktualių teisės aktų nuostatas, daryta išvada, jog ši teismo sprendimo dalis yra be motyvų, todėl turi būti panaikinta, o byla perduota nagrinėti iš naujo (2012 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-1554/2012; taip pat žr. 2012 m. rugpjūčio 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>146</sup>1917/2012).

10. Įstatymų leidėjas yra numatęs dvi norminių administracinių aktų teisėtumo patikrinimo rūšis: abstraktų pareiškimą ištirti norminio administracinio akto teisėtumą (Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 str.) bei prašymą ištirti norminio administracinio akto teisėtumą, kai tai susiję su individualia byla (Administracinių bylų teisenos įstatymo 113 str.) (2010 m. birželio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>525</sup>-821/2010; 2012 m. rugpjūčio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>146</sup>-2031/2012; 2013 m. rugsėjo 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>520</sup>-500/2013; 2013 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1808/2013; 2013 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1819/2013). Tai, be kita ko, lemia ir skirtingą bendrųjų teisenos taisyklių taikymą, pavyzdžiui, minėto abstraktaus pareiškimo pa-

davimui, jo formai ir turiniui taikomi Administracinių bylų teisenos įstatymo 23–25 straipsniuose išdėstyti reikalavimai, atsižvelgiant į specialių procesinių normų, išdėstytų to paties įstatymo 2 dalies II skyriaus pirmajame skirsnyje, nuostatas bei bylų dėl norminių administracinių aktų teisėtumo specifiką (pvz., žr. , 2012 m. balandžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1503/2012).

11. Bendrosios Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatos atliekant norminių administracinių aktų tyrimą taikomos sprendžiant ir kitus procesinius klausimus, pavyzdžiui, nustatant bylos dėl norminio administracinio akto teisėtumo nutraukimo pagrindus (Administracinių bylų teisenos įstatymo 103 str.) (pvz., žr. 2009 m. kovo 20 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>575</sup>-10/2009; 2013 m. kovo 4 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>492</sup>-4/2013); sprendžiant reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymo klausimus (pvz., žr. 2018 m. liepos 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I-25-822/2018); pareiškimo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą formai ir turiniui (pvz., žr. 2012 m. balandžio 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1503/2012; 2018 m. gegužės 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-381-415/2018) ir kt.

---

## I.2. Teisėtumo tyrimo paskirtis

---

12. Administraciniai teismai, nagrinėdami aptariamą kategoriją bylas, sprendžia, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą, t. y. savo kompetencijos ribose užtikrina konstitucinio teisinės valstybės principo, suponuojančio teisės aktų hierarchiją, įgyvendinimą viešojo administravimo srityje (2012 m. balandžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1503/2012).

13. Tiriant norminio administracinio akto teisėtumą, nėra sprendžiamas pažeistų subjektinių teisių gynimo klausimas, o tik siekiama išsiaiškinti, ar norminis administracinis aktas neprieštarauja įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui. Taigi bylų dėl norminių administracinių aktų nagrinėjimo proceso paskirtis yra ne pažeistų subjektinių teisių apsauga, o abstrakti viešojo administravimo subjektų veiklos, priimant norminius administracinius aktus, teisėtumo kontrolė. Dėl šios priežasties administracinių teismų kompetencija nagrinėjant bylas dėl norminių administracinių aktų teisėtumo yra aiškiai apibrėžta įstatyme ir plečiamai neaiškintina (2008 m. liepos 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-1333/2008; 2010 m. kovo 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>662</sup>-1285/2010; 2012 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>525</sup>-223/2012; 2013 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1819/2013 ir kt.).

14. Administracinėje byloje Nr. I-25-822/2018 vertindama pareiškėjų Seimo narių teismo posėdžio metu išsakytas abejones dėl įgyvendinant tikrinamą norminį administracinį aktą įvykusių konkursų į nacionalinės sveikatos sistemos valstybės biudžetinių ir viešųjų įstaigų vadovų pareigas teisėtumo ir galimai pažeistų asmenų teisių ir teisėtų interesų, išplėstinė teisėjų kolegija pažymėjo, jog norminėje administracinėje byloje išimtinai vertinama (šios bylos dalyku yra) norminio administracinio akto (jo dalies) atitiktis įstatymui ir (ar) Vyriausybės norminiam aktui. Veikdamas įstatymų leidėjo aiškiai apibrėžtos kompetencijos ribose, norminėje administracinėje byloje administracinis teismas nespėdžia ir negali spręsti dėl vykdančią (įgyvendinant) ginčijamą norminį administracinį aktą (jo dalį) vykdytų administracinių procedūrų, priimtų sprendimų ir (ar) atliktų kitų veiksmų (neveikimo) teisėtumo bei pagrįstumo. Atkreiptas dėmesys ir į tai, kad suintere-

suoti asmenys turi teisę įstatymų nustatyta tvarka ir terminais kreiptis į teismą dėl taikant tikrintą norminio administracinio akto nuostatą galimai pažeistų jų teisių ir teisėtų interesų gynimo (2018 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-25-822/2018).

15. Ir tais atvejais, kai į administracinį teismą kreipiasi teismai, nagrinėjantys individualias bylas, Vyriausiasis administracinis teismas paprastai nurodo, kad administraciniame teisme tikrinant teisės normos teisėtumą, skirtingai nei sprendžiant administracinius ginčus dėl subjektinės teisės, nesprenžiamas individualios administracinės teisės ar administracinių teisinių santykių klausimas. Norminių administracinių teisės aktų teisėtumo byloje ginčo objektas yra teisės norma, o ne pažeista ar ginčijama individo subjektinė teisė. Pažeista ar ginčijama individo subjektinė teisė yra būtina sąlyga norminio administracinio akto teisėtumo patikrai inicijuoti individualioje byloje. Tačiau norminių bylų tikslas yra ne išspręsti pareiškėjo individualų reikalavimą, bet įvertinti norminio administracinio akto teisėtumą, o tai sudaro prielaidą išspręsti individualią bylą (2011 m. gegužės 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>822</sup>-1415/2011).

---

### 1.3. Administracinių teismų kompetencija atlikti teisėtumo tyrimą

---

16. Administracinių bylų teisenos įstatymo 20 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad netaikant išankstinio nagrinėjimo ne teismo tvarka procedūros, apygardos administracinis teismas, kaip pirmosios instancijos teismas, nagrinėja bylas, be kita ko, dėl norminių administracinių aktų, kuriuos priėmė teritoriniai ar savivaldybių administravimo subjektai, teisėtumo. Administracinėje byloje Nr. A<sup>146</sup>-533/2014 Vyriausiasis administracinis teismas akcentavo, kad pagal minėtas įstatymo normas administracinę bylą dėl norminio administracinio akto, kurį priėmė savivaldybių administravimo subjektas nuostatų (byloje nagrinėtu atveju – Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimo) teisėtumo ištyrimo pagal kompetenciją pirmąją instanciją turi nagrinėti Vilniaus apygardos administracinis teismas, kurio priimto sprendimo, jei būtų pateiktas apeliacinis skundas, teisėtumą apeliacine tvarka turėtų patikrinti Vyriausiasis administracinis teismas. Kadangi Vyriausiajam administraciniam teismui kilo abejonių dėl nagrinėjant bylą taikytino norminio administracinio akto nuostatų teisėtumo, teisėjų kolegija teismas sustabdė bylos nagrinėjimą ir kreipėsi į apygardos administracinį teismą su prašymu iširti byloje taikytino akto teisėtumą (2014 m. birželio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>146</sup>-533/2014).

17. Administracinių bylų teisenos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 2 punktą nustato, kad Vyriausiasis administracinis teismas yra vienintelė ir galutinė instancija byloms dėl norminių administracinių aktų, kuriuos priėmė centriniai valstybinio administravimo subjektai, teisėtumo, taip pat šio įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 11 punkte nurodytoms byloms, t. y. byloms dėl bendrijų, politinių partijų, politinių organizacijų ar asociacijų priimtų bendro pobūdžio teisės aktų teisėtumo (pvz., žr. 2019 m. kovo 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-157-624/2019).

18. Paminėtina, kad norminę administracinę bylą nagrinėjančio teismo kompetencija yra spręsti su pradėtu norminio administracinio akto teisėtumo tyrimu sietinus klausimus, įskaitant klausimus dėl reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymo (2014 m. lapkričio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>143</sup>-1181/2014). Aptariama administracinių teismų kompetencija apima ir jų išimtinę teisę spręsti klausimus, susijusius su

pareiškimo (prašymo) ištirti norminio administracinio akto (jo dalies) teisėtumą priėmimu. Antai administracinėje byloje Nr. eI-21-438/2016 buvo sprendžiamas klausimas dėl apylinkės teismo nutarties, kuria buvo priimta ieškinio dalis dėl norminio administracinio akto teisėtumo ir byla perduota Vyriausiajam administraciniam teismui. Šioje byloje buvo nustatyta, kad prokuroras, ginantis viešąjį interesą, ieškiniu kreipėsi į Vilniaus miesto apylinkės teismą, be kita ko, prašydamas pripažinti negaliojančiu kultūros ministro įsakymu patvirtintą nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos specialųjį planą – teritorijos ribų planą ir paveldotvarkos projektą. Spręsdamas ieškinio priėmimo klausimą, Vilniaus miesto apylinkės teismas nutartimi ieškinio dalį dėl šio teritorijų planavimo dokumento teisėtumo nutarė išskirti į atskirą (civilinę) bylą ir pagal rūšinio teisingumo taisyklės perduoti ją nagrinėti Vyriausiajam administraciniam teismui. Gavęs šią nutartį, Vyriausiasis administracinis teismas pirmiausia pažymėjo, kad nesant specialių proceso įstatymų nuostatų, būtent Vyriausiasis administracinis teismas yra kompetentingas spręsti klausimą dėl prašymų (pareiškimų) dėl norminių administracinių aktų (jų dalių) teisėtumo priėmimo nagrinėti (Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 str. 1 d., 116 str. 1 d.). Todėl buvo pripažinta, kad minėta Vilniaus miesto apylinkės teismo nutartis negali būti vertinama kaip pareiškėjo prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą priėmimas, šis procesinis klausimas turi būti sprendžiamas pagal administracinių bylų teiseną reglamentuojančias taisykles (2017 m. rugpjūčio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-21-438/2017).

19. Svarbu paminėti, kad administraciniai teismai nesprenžia bylų, kurios yra priskirtos Konstitucinio Teismo kompetencijai (Administracinių bylų teisenos įstatymo 18 str. 1 d), t. y. nenagrinėja pareiškimų (prašymų) dėl tų norminio pobūdžio aktų, kurių teisėtumo patikra yra pavesta Konstituciniam Teismui. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. I<sup>822</sup>-8/2014 nustačius, kad iš pareiškėjo pateiktų argumentų akivaizdu, jog jis kvestionuoja Administracinių teisės pažeidimų kodekso 269 straipsnio teisėtumą, jo prašymą buvo atsisakyta priimti (2014 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>822</sup>-8/2014).

20. Pastebėtina ir tai, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad administracinis teismas nevertina ginčijamo teisės akto ir veiksmų (neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar viešojo administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, taip pat – teisės aktas arba veiksmas (neveikimas) neprieštarauja tikslams ir uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo įgaliojimus. Konstitucinis Teismas laikosi pozicijos, kad valstybės ekonominės politikos turinio (inter alia prioritetų), priemonių bei metodų vertinimas (kad ir kas juos vertintų), taip pat ir pagrįstumo bei tikslingumo aspektu, net jeigu laikui bėgant paaiškėja, kad buvo ir geresnių jos pasirinktos ekonominės politikos alternatyvų (taigi ir tai, jog ši, anksčiau suformuota ir vykdyta, ekonominė politika pagrįstumo bei tikslingumo aspektu pagrįstai vertintina neigiamai), savaime negali būti dingstis kvestionuoti tą (anksčiau suformuotą ir vykdytą) ekonominę politiką atitikusio ūkinės veiklos teisinio reguliavimo atitiktį aukštesnės galios teisės aktams, inter alia Konstitucijai (taip pat ir Konstituciniame Teisme inicijuojant konstitucinės justicijos bylas), nebent tas teisinis reguliavimas jau jį nustatant teisės aktuose būtų akivaizdžiai priešingas tautos gerovei, Lietuvos visuomenės ir valstybės interesams, akivaizdžiai paneigtų Konstitucijoje įtvirtintas, jos ginamas ir saugomas

vertybes (pvz., Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 31 d., 2015 m. birželio 11 d., 2015 m. rugsėjo 22 d. nutarimai).

21. Šiuo aspektu administracinėje byloje Nr. eI-6-502/2017 išplėstinė teisėjų kolegija akcentavo, kad pareiškėjai nepateikė argumentų, kad ginčijamas teisinis reguliavimas, jį nustatant Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2016 m. birželio 15 d. įsakymu Nr. V-830, yra akivaizdžiai priešingas tautos gerovei, Lietuvos visuomenės ir valstybės interesams, akivaizdžiai paneigia Konstitucijoje įtvirtintas, jos ginamas ir saugomas vertybes. Taigi šiuo atveju Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas neturi įgaliojimų norminio administracinio akto teisėtumo patikros būdu vertinti, ar Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2016 m. birželio 15 d. įsakymo Nr. V-830 priėmimas (ginčijamo teisinio reguliavimo nustatymas jame) yra pagrįsta ir teisinga politinės valios įgyvendinimo priemonė. Atsižvelgiant į tai, norminė administracinė byla dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2016 m. birželio 15 d. įsakymo Nr. V-830 2.13–2.15 papunkčių atitikties Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 1 punktui nutraukiama (2017 m. balandžio 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-6-502/2017).

---

## II. Teisėtumo tyrimo dalykas

---

### II.1. Aktai, dėl kurių atliekamas jų teisėtumo tyrimas

---

22. Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 dalies II skyriaus pirmajame skirsnyje nustatyta specialia tvarka nagrinėjamos bylos dėl (1) norminių administracinių aktų, kuriuos priėmė centriniai valstybinio administravimo subjektai, teritoriniai valstybinio administravimo subjektai arba savivaldybių administravimo subjektai, teisėtumo, taip pat bylos dėl (2) bendrijų, politinių partijų, politinių organizacijų ar asociacijų priimtų bendro pobūdžio teisės aktų teisėtumo.

#### II.1.1. Norminiai administraciniai aktai

---

23. Kvestionuojamas aktas gali būti tyrimo objektas norminėje administracinėje byloje tik tuo atveju, jeigu jis atitinka norminio administracinio teisės akto požymius. Kaip ne kartą yra pažymėjęs Vyriausiasis administracinis teismas, teisės aktų priskyrimas šiai teisės aktų grupei administracinių bylų teisenoje lemia jų teisėtumo tyrimo specialią procesinę tvarką ir kartu apibrėžia administracinių teismų kompetenciją tiriant konkretaus administracinio akto teisėtumą (pvz., žr. 2008 m. liepos 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-1333/2008; 2010 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>444</sup>-1406/2010). Iš tiesų Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatos, reglamentuojančios specialią norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimo procesinę tvarką, nustato išimtis iš bendrųjų administracinių bylų nagrinėjimo taisyklių, ir nustatius, kad administracinis aktas, kurio teisėtumą prašoma ištirti Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 dalies II skyriaus pirmojo skirsnio nustatyta tvarka, neatitinka norminio administracinio akto požymių, konstatuojama, jog nėra teisinio pagrindo



taikyti specialiųjų taisyklių, taikytinų tik norminių administracinių aktų teisėtumui tirti (2019 m. sausio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-2-502/2019), t. y. nustatčius, kad pareiškimu prašoma iširti ne norminio, o individualaus administracinio akto teisėtumą, pareiškimas (prašymas) negali būti priimamas ir nagrinėjimas vadovaujantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 112–119 straipsniuose nustatyta norminio administracinio teisės akto teisėtumo tyrimo tvarka (2017 m. balandžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-13-261/2017).

24. Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 10 dalis nustato, kad norminis administracinis aktas – teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei. Iš administracinių teismų praktikos matyti, kad teisės akto priskyrimo administraciniam aktui klausimas yra sprendžiamas ne vien pagal teisės akto pavadinimą, jame nurodytą apskundimo tvarką ar jame vartojamas sąvokas, bet pagal tikrąjį teisės akto turinį, nustatomą pagal administraciniam sprendimui būdingus požymius (2018 m. rugsėjo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-619-624/2018).

25. Vyriausiasis administracinis teismas, remdamasis teisės doktrina, yra nurodęs, kad norminiai teisės aktai – tai rašytine forma išreikšti teisėkūros subjektų sprendimai (oficialūs rašytiniai dokumentai), kuriuose yra teisės normų. Juose įtvirtinami bendro pobūdžio nurodymai tam tikrų visuomeninių santykių dalyviams, kurie orientuojami į ateitį ir numatyti taikyti daug kartų. Šie aktai adresuoti neapibrėžtam asmenų ratui arba adresuoti ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais. Jie visada abstraktūs ir apjungia tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius, toliau veikia po realizavimo individualiuose santykiuose. Teisės aktų priskyrimas prie norminių teisės aktų grupės apibūdina jų taikymo apimtį ir privalomumą (norminiai teisės aktai turi visuotinio privalomumo pobūdį) (2013 m. rugpjūčio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>520</sup>-566/2013; taip pat žr. 2007 m. vasario 19 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>403</sup>-3/2007, 2012 m. gegužės 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS<sup>492</sup>-210/2012, 2013 m. kovo 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>822</sup>-555/2013).

26. Taigi, nuosekloje Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje yra išskiriami šie pagrindiniai oficialiai galiojančio norminio administracinio akto požymiai: 1) aktas sukuria elgesio taisykles – teisės normas; 2) aktas priimtas viešojo administravimo subjekto, vykdančio administracinį reglamentavimą; 3) aktas išdėsto bendro, abstraktaus pobūdžio nuostatas, kurios apjungia tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius; 4) aktas orientuojamas į ateitį; 5) aktas adresuotas neapibrėžtam asmenų ratui arba ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais; 6) aktas yra visuotinai privalomas; 7) aktas paskelbiamas laikantis nustatytos norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos (pvz., žr. 2017 m. birželio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I-7-261/2017; 2017 m. gruodžio 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS1026624/2017; 2018 m. lapkričio 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eAS773492/2018; 2019 m. sausio 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eI-2-502/2019 ir kt.).

27. Konstatavus pirmųjų šešių požymių buvimą, konkretus aktas pripažintinas norminio pobūdžio administraciniu aktu, o atitiktis septintajam požymiui yra tokio akto oficialaus galiojimo sąlyga (2018 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-9-662/2018). Pastaruoju aspektu atskirai paminėtina, kad administracinėje byloje Nr. I<sup>1</sup>-1/2007 išplėstinė teisėjų kolegija pažymėjo, kad nepaskelbtas norminis administracinis aktas neįgyja visuotinio privalomumo savybės, tačiau norminio administracinio

akto viešas paskelbimas laikytinas šio akto galiojimo sąlyga, o ne požymiu, lemiančiu tam tikro akto priskyrimą ar nepriskyrimą norminių administracinių aktų grupei. Tuo atveju, jei tam tikras aktas atitinka norminio administracinio akto požymius, jį priėmusiam subjektui tenka pareiga šį aktą paskelbti įstatymų nustatyta tvarka, priešingu atveju toks aktas būtų laikomas negaliojančiu, o ne įgytų individualaus administracinio akto pobūdį (2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>1</sup>-1/2007).

28. Pastebėtina, kad daugelis minėtų požymių yra vertinamieji, todėl kiekvienu atveju teismas, sprenddamas, ar teisės aktas, dėl kurio teisėtumo ištyrimo yra kreiptasi į administracinę teisimą, gali būti pripažintas norminiu administraciniu aktu, būtina turi išsiaiškinti šiame teisės akte įtvirtintų elgesio taisyklių pobūdį, subjektų ratą, kuriems taikomas aktas, aktą priėmusio subjekto statusą bei kitas akto priėmimo aplinkybes (pvz., žr. 2013 m. liepos 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS<sup>756</sup>-533/2013). Sprendžiant, kokio pobūdžio yra atitinkamas administracinis aktas, turi būti vertinama teisės aktą apibūdinančių požymių visuma (2013 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>756</sup>-533/2013). Be to, reikšminga aplinkybe, nulemiančia individualaus ir norminio administracinio akto skirtumą, laikomas ir tikslas, kurio siekiama priimant vieną ar kitą administracinį aktą. Sprendžiant apie administracinio akto rūšį (norminis ar individualaus pobūdžio), reikia nustatyti ne tik tai, ar administraciniu aktu siekiama nustatyti norminio pobūdžio (nustatančias teises ir pareigas) elgesio taisykles individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei, taip pat būtina atsižvelgti ir į jo taikymo paskirtį, priėmimo sąlygas bei įvertinti teisinį reglamentavimą, kuriuo grindžiamas konkretaus administracinio akto priėmimas (2018 m. rugsėjo 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-13-822/2018). Taigi, tuo atveju, kai teismui ginčijamo akto pobūdis nėra akivaizdus, konkreti išvada dėl akto rūšies gali būti daroma tik įvertinus visas bylos aplinkybes bei ištyrus teismui pateiktus įrodymus (2011 m. rugpjūčio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>492</sup>-2649/2011).

29. Teismų praktikoje norminiais administraciniais aktais pripažinti, pavyzdžiui: švietimo ir mokslo ministro įsakymu patvirtinta brandos egzamino programa (2018 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-17-756/2018); finansų ministro įsakymu patvirtinti Turto arba verslo vertintojų garbės teismo nuostatai (2018 m. liepos 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI8662/2018); Kultūros vertybių apsaugos departamento direktoriaus patvirtintas Trakų senamiesčio tvarkymo ir naudojimo režimas (2018 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I9662/2018); savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintas Panevėžio miesto istorinės dalies teritorijos ir apsaugos zonos ribų nustatymo bei tvarkymo specialusis planas (2013 m. lapkričio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>556</sup>-960/2013); kultūros ministro įsakymu patvirtintas Dariaus ir Girėno aerodromo su įrangos liekanomis nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos specialusis planas (2013 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>756</sup>-533/2013); generalinio prokuroro įsakymu patvirtintas Asmenų aptarnavimo Lietuvos Respublikos prokuratūroje aprašas (2018 m. birželio 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-4-662/2018); žemės ūkio ministro įsakymu patvirtintos Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 metų programos priemonės „Ekologinis ūkininkavimas“ įgyvendinimo taisyklės (2016 m. rugsėjo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I25520/2016); Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimu patvirtintas Valstybės biudžeto lėšomis finansuojamų kandidatų diskusijų per radiją ir televiziją tvarkos aprašas (2015 m. kovo 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-9-662/2015); sveikatos apsaugos ministro įsakymas dėl

higienos normos patvirtinimo (2014 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>624</sup>14/2014) ir kt.

30. Atskirai paminėtina, kad Vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje yra pripažinęs, kad bendrasis teritorijos planas atitinka norminio teisės akto požymius, tuo tarpu tai, ar konkretus specialiojo teritorijų planavimo dokumentas yra norminio ar individualaus pobūdžio, gali būti sprendžiama tik kiekvienu konkrečiu atveju, atsižvelgiant į šio dokumento reguliavimo apimtį ir jo pobūdį bei kitus kriterijus (šiais aspektais pvz., žr. 2014 m. gegužės 19 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>552</sup>-778/2014; 2017 m. kovo 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eI-8-756/2017; 2018 m. sausio 2 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eI-21-438/2017; 2018 m. kovo 19 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eI-1-502/2018).

*Požymis: aktas sukuria elgesio taisykles – teisės normas*

31. Norminis administracinis aktas, tai aktas, kuris sukuria elgesio taisykles – teisės normas. Norminio akto paskirtis įtvirtinti elgesio taisykles yra laikytinas kvalifikuojamuoju, skiriamuoju požymiu (2011 m. rugpjūčio 16 d. nutartus administracinėje byloje Nr. A<sup>492</sup>-2649/2011).

32. Administracinėje byloje Nr. AS-42-520/2015 iš ginčyto įsakymo turinio ir formos buvo matyti, jog įsakymu buvo išspręstas Privalomojo sveikatos draudimo fondo rezervo lėšų skyrimo klausimas, t. y. šiuo atveju buvo išreikšta valstybės valia, kokia pinigų suma bus skiriama iš rezervo lėšų ir kokioms paslaugoms finansuoti, kokia tvarka tai bus įgyvendinta, t. y. suformuota bendra elgesio taisyklė (2015 m. gegužės 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-42-520/2015).

33. Aptariamą požymį atitinkančia nuostata administracinėje byloje Nr. eAS-1331-520/2015 teisėjų kolegija pripažino savivaldybės tarybos sprendimo nuostatą, kuria taryba nusprendė nepritarti planuojamos ūkinės veiklos galimybėms Vilkaviškio rajono savivaldybės teritorijoje – vėjo elektrinių plėtojimui iki nebus priimti valstybės institucijų teisės aktai, reglamentuojantys vėjo elektrinių statybą, bei įstatymų nustatyta tvarka parengtas ir patvirtintas alternatyvios energijos šaltinių – vėjo jėgainių (pavienių, grupių, parkų) plėtros Vilkaviškio rajone specialusis planas, bei nustatė, kad šio Sprendimo 1 punktą netaikomas statant vėjo elektrines Vilkaviškio rajono savivaldybės teritorijos bendrajame plane numatytoje vėjo elektrinių statybai skirtose teritorijose. Kaip pažymėjo teisėjų kolegija, šis sprendimas buvo priimtas vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 19 punktu, įtvirtinančiu savarankiškas savivaldybių funkcijas teritorijų planavimo srityje. Iš sprendimo turinio matyti, kad savivaldybės taryba jame suformulavo bendrą elgesio taisyklę, įtvirtino viešojo administravimo subjekto veiklos pagrindinę nuostatą, į kurią bus orientuota šio subjekto (savivaldybės) veikla, sprendžiant klausimus dėl planuojamos ūkinės veiklos savivaldybės teritorijoje (2015 m. gruodžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-1331-520/2015).

*Požymis: aktas priimtas vykdant administracinį reglamentavimą*

34. Įstatymų leidėjas yra nustatęs, kad viešojo administravimo subjekto veikla, apimanti norminių administracinių aktų priėmimą, vadinama administraciniu reglamen-

tavimu (Viešojo administravimo įstatymo 2 str. 2 d.). Administracinio reglamentavimo veikla yra viešojo administravimo bendrąja prasme sudėtinė dalis, o norminių administracinių aktų leidyba yra viešasis administravimas (2015 m. liepos 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-982-662/2015).

35. Kaip minėta, vienas iš norminio administracinio akto požymių – aktas priimtas viešojo administravimo subjekto, vykdančio administracinį reglamentavimą, įgyvendinant būtent viešojo administravimo įgaliojimus, t. y. jį priėmusiam subjektui tiesiogiai realizuojant valstybės valią ir nustatant elgesio taisykles, visuotinai privalomas tam tikrų visuomeninių santykių dalyviams (2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-1/2007; 2017 m. lapkričio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-1015-520/2017).

*Požymis: bendro, abstraktaus pobūdžio nuostatos*

36. Norminis administracinis aktas išdėsto bendro, abstraktaus pobūdžio nuostatas, kurios apjungia tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius (2003 m. kovo 24 d. plenarinės sesijos sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>5</sup>-63/2003). Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-2007/2011, vertindama specialiojo teritorijų planavimo dokumento sprendinius, teisėjų kolegija nurodė, kad jie yra programinio (nustato teritorijos (jos dalių) vystymo, veiklos prioritetus) ir nevienkarčio (nevienkartinio) taikymo pobūdžio. Ginčo teritorijoje esančių individualių žemės sklypų atžvilgiu minėti sprendiniai vertintini kaip abstraktūs (nekonkretūs), šie sprendiniai realizuojami tik paskesniuose individualiuose teisiniuose santykiuose, be kita ko, susijusiuose ir su konkrečių administracinių procedūrų, tokių kaip sklypų formavimas statinių ir kitų pastatų statybai, pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties keitimo, žemės paėmimo visuomenės poreikiams, statybos leidimo išdavimo ir kt., atlikimu (2011 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-2007/2011).

*Požymis: aktas orientuojamas į ateitį*

37. Tam kad aktas būtų pripažintas norminiu administraciniu, jis, be kita ko, turi būti orientuojamas į ateitį, t. y. skirtas taikyti daug kartų; jis toliau veikia po realizavimo individualiuose santykiuose (2011 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>492</sup>-725/2011; 2018 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-9-662/2018; 2019 m. sausio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-2-502/2019 ir kt.).

38. Pavyzdžiui, įvertinus prašytame iširti akte įtvirtintą bei kituose teisės aktuose nustatytą reglamentavimą, administracinėje byloje Nr. I-7-261/2017 konstatuota, kad Lietuvos mokslo tarybos 2016 m. gruodžio 12 d. paskelbtas VII kvietimas teikti paraiškas mokslininkų grupių projektams įgyvendinti 2017-2020 m. yra vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas jame nurodytai asmenų grupei. Prašytomis patikrinti nuostatomis buvo tik apibrėžiami dalyvių specialieji reikalavimai nustatytame konkurse konkrečiomis datomis. Paskelbus kvietimą yra sukeliamas konkrečių administracinių teisinių santykių atsiradimas – nuo jo paskelbimo 2016 m. gruodžio 12 d. iki kvietime nurodyto termino 2017 m. vasario 13 d. kvietime nurodytus reikalavimus atitinkantys subjektai turi teisę pateikti paraiškas, kurios, jeigu atitinka kitus nustatytus reikalavimus, yra vertinamos

nustatyta tvarka ir (subjektai) rungtis dėl konkursinio finansavimo paraiškose nurodytiems mokslinių tyrimų projektams (2017 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-7-261/2017).

39. Tuo tarpu nukreiptu į ateitį, buvo, pavyzdžiui, pripažintas savivaldybės tarybos sprendimas panaikinti seniūniją ir šią seniūniją sudariusias teritorijas priskirti kitai seniūnijai (2018 m. rugsėjo 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-601-756/2018).

40. Paminėtina ir tai, kad vien ta aplinkybė, jog aktas skirtas taikyti tik tam tikrą laikotarpį (pvz., žr. konkrečiais metais) – savaime nepaneigia jo normiškumo (pvz., žr. 2018 m. lapkričio 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eAS-773-492/2018). Pavyzdžiui, vien tai, kad nagrinėtas aktas galiojo 3 mėnesius nuo jo paskelbimo, nesuportavo išvados, kad jis nėra norminis administracinis aktas (2014 m. lapkričio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>438</sup>-1200/2014).

*Požymis: akto adresatai neapibrėžti individualiais požymiais*

41. Norminis administracinis aktas yra adresuotas neapibrėžtam asmenų ratui arba ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais.

42. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. AS<sup>662</sup>-634/2014 teisėjų kolegija vertino, kad savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintoje tvarkoje buvo išdėstytos bendro, abstraktaus pobūdžio nuostatos, kurios apjungia tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius, – gyvenamųjų namų, kuriuose yra modernizuoti ar rekonstruoti liftai panaudojant Kauno miesto savivaldybės specialiujų lėšų liftams modernizuoti ar rekonstruoti sąskaitoje kauptas lėšas, liftų modernizavimo ar rekonstravimo lėšų administravimą (2014 m. birželio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>662</sup>-634/2014).

43. Tuo tarpu administracinėje byloje Nr. eI-31-602/2016 pareiškėjas prašė ištirti Žuvininkystės tarnybos prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos direktoriaus pavaduotojo įsakymą, kuriuo patvirtinta Perleidžiamųjų žvejybos teisių jūrų vandenyse suteikimo komisijos sudėtis ir išvardijami vardai ir pavardės asmenų, kurie skiriami šios komisijos pirmininku, pavaduotoju ir likusiais nariais. Vyriausiasis administracinis teismas pripažino, kad toks aktas neatitinka būtinųjų norminio administracinio akto požymių – nenustato elgesio taisyklės, skirtos individualiai neapibrėžtai asmenų grupei. Kaip pažymėjo teisėjų kolegija, pareiškime nepagrįstai buvo nurodyta, kad įsakymas yra norminis administracinis aktas dėl to, kad juo sudaryta minėta komisija priiminės sprendimus dėl individualiais požymiais neapibrėžtų subjektų teisių ir pareigų – inter alia nagrinės asmenų prašymus suteikti leidimus atitinkamai ūkinei veiklai. Įsakymu priimtas sprendimas patvirtinti minėtos komisijos sudėtį nėra taisyklė, į kurios reguliavimo sritį galėtų patekti subjektai, kurių prašymus nagrinės ši komisija. Įsakymas laikytinas skirtu į aptariamą komisiją skiriamiesiems asmenims – įsakymu jame nurodyti asmenys įgyja atitinkamo komisijos nario teises ir pareigas. Šie asmenys Įsakyme apibrėžti individualiais požymiais, nurodant jų vardus ir pavardes. Vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, kad sprendimas paskirti konkretų asmenį į tam tikras pareigas, kuriose jam yra priskirti viešojo administravimo įgaliojimai yra laikomas individualiu administraciniu aktu (2016 m. gruodžio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-31-602/2016).

44. Administracinėje byloje Nr. eAS-20-502/2018 buvo nagrinėjamas atskirasis

skundas dėl pirmosios instancijos teismo nutarties, kuria atsisakyta priimti pareiškėjo skundą dėl Sveikatos apsaugos ministerijos rašto nurodžius, kad jis (raštas) yra norminis administracinis aktas. Vertindama šį raštą Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija atkreipė dėmesį į tai, kad jame buvo formuluojamas nurodymas, skirtas konkrečių viešųjų įstaigų ir biudžetinių įstaigų vadovams pagal pateiktą sąrašą, kuris yra baigtinis. Taigi elgesio taisyklės atsakovo rašte buvo skirtos individualiai apibrėžtai (nurodytai) asmenų grupei, dėl ko ginčijamas aktas negalėjo būti laikomas norminiu administraciniu aktu (2018 m. sausio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-20-502/2018).

45. Tai, kad ginčijami aktai yra skirti nedideliam subjektų ratui, nedaro jų individualiais. Konkretus subjektų skaičius neturi įtakos akto norminiam pobūdžiui (2011 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>492</sup>-725/2011). Be to, aplinkybė, kad galima tam tikru metu nustatyti jų (adresatų) skaičių, nereiškia, kad aktas yra individualus (pvz., žr. 2011 m. kovo 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>575</sup>-3/2011). Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-2007/2011 norminiu administraciniu aktu buvo pripažintas laisvosios ekonominės zonos specialusis planas, nors ir buvo galima identifikuoti į šią teritoriją patenkančius žemės sklypų savininkus (pirmosios instancijos teismas šį planą klaidingai vertino kaip individualų administracinį aktą, todėl trečiaisiais suinteresuotais asmenimis įtraukė visus į ginčo teritoriją patenkančių žemės sklypų savininkus) (2011 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-2007/2011).

46. Paminėtina ir administracinė byla Nr. eAS-1331-520/2015, kurioje buvo pažymėta, jog tai, kad savivaldybės tarybos sprendimas buvo priimtas atsižvelgus į gautą bendruomenės prašymą, nesudaro pagrindo daryti išvadą, jog sprendimas buvo skirtas išimtinai tik pareiškėjui ir tretiesiems suinteresuotiems asmenims. Teisėjų kolegija pažymėjo, jog teisės akto priėmimo aplinkybės nelemia nei akto individualumo, nei normiškumo. Akcentuota, kad sprendimas darė tiesioginę įtaką ne tik sprendime nurodyta ūkine veikla šiuo metu planuojantiems, bet ir ateityje planuosiantiems užsiimti subjektams, taip pat kitiems subjektams, kurie atsakingi už sprendimų dėl leidimų tokia veikla užsiimti išdavimą, bei savivaldybės teritorijos, kurioje planuojama statyti vėjo elektrines, gyventojams (2015 m. gruodžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-1331-520/2015).

*Požymis: aktas yra visuotinai privalomas*

47. Norminis administracinis aktas visada yra visuotinai privalomas (pvz., žr. 2010 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>444</sup>-1406/2010). Taigi, kad tam tikras teisės aktas būtų pripažintas norminiu, be kitų nurodytų norminių teisės aktų požymių, turi būti nustatyta, kad jame įtvirtintos elgesio taisyklės turi visuotinio privalomumo požymį, t. y. norminiu administraciniu aktu nustatomos elgesio taisyklės yra privalomos subjektams, siekiantiems įgyvendinti įstatymais jiems suteikiamas teises – jose sukuriamos elgesio normos, kurių pagrindu subjektams atsiranda naujos teisės ir pareigos. Dėl to administraciniuose teismuose nenagrinėtinas aktų, kuriais nėra suformuluotos privalomos elgesio taisyklės, konkretūs įpareigojimai ar apribojimai, o tik išreikšta viešojo administravimo subjekto nuomonė ar rekomendacijos, teisėtumas (2019 m. sausio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-2-502/2019).

48. Pavyzdžiui, šiuo klausimu teisėjų kolegija administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-2007/2011 pažymėjo, kad specialiojo teritorijų planavimo dokumento, nagrinėtu atveju –

Kauno laisvosios ekonominės zonos specialiojo plano privalomumas atitinkamų visuomeninių teisinių santykių dalyviams buvo eksplicitiškai įtvirtintas Teritorijų planavimo įstatyme, aktualiū laikotarpiu nustačiusiame, jog „patvirtinto specialiojo plano sprendiniai yra privalomi planuojamai veiklai, taip pat jie nustato privalomus reikalavimus kitiems to paties ar žemesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentams rengti“ (2011 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-2007/2011).

49. Administracinėje byloje Nr. eI-2-502/2019 įvertinusi reikšmingas aplinkybes, išplėstinė teisėjų kolegija konstatavo, jog sveikatos apsaugos ministro įsakymu patvirtintas Rekomenduojamų Lietuvos nacionalinės sveikatos sistemos viešųjų įstaigų ir biudžetinių įstaigų vadovų atšaukimo priežasčių sąrašas yra teisiškai neįpareigojantis, ne privalomo, bet rekomendacinio pobūdžio, todėl kaip aktas, neturintis norminiam administraciniam aktui būdingo visuotinio privalomumo požymio, negali būti pripažintas norminiu administraciniu aktu (2019 m. sausio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-2-502/2019).

#### *Vidaus administravimo aktas*

50. Atskirai paminėtina, kad administracinių teismų praktikoje išskiriama ir vidaus administravimo (organizacinio tvarkomojo pobūdžio) aktų kategorija (šiuo aspektu pvz., žr. 2013 m. kovo 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS<sup>556</sup>-226/2013; 2012 m. gegužės 4 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>858</sup>1492/2012).

51. Vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>1/2007 yra pažymėjusi, jog vidaus administravimas, kitaip nei viešasis administravimas, visada yra nukreiptas į vidinį viešojo administravimo subjekto veiklos organizavimą, todėl aktai, priimami vidaus administravimo metu, visada yra adresuojami subjektams, tam tikrais sisteminiais, struktūriniais ir (ar) organizaciniais ryšiais susijusiems su šį aktą priėmusiu subjektu. Atitinkamai vidaus administravimo aktų privalomumą asmenims, kuriems jie adresuojami, lemia ne šiuose aktuose įtvirtinta valstybės valia, išreikšta per viešojo administravimo subjektams suteikiamus įgaliojimus, o šių asmenų organizacinis ir (ar) struktūrinis pavaldumas jį priėmusiam subjektui bei būtinybė paklusti atitinkamos institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos vidaus darbo tvarkai. Be to, šioje byloje konstatuota, kad vidaus administravimo aktai nelaikytini norminiais administraciniais aktais Administracinių bylų teisenos įstatymo prasme. Tokie aktai gali atitikti kai kuriuos norminių administracinių aktų požymius (pagal juos priėmusį subjektą, asmenų, kuriems skiriamas aktas, ratą ir pan.), tačiau, skirtingai nei norminiams administraciniams aktams, vidaus administravimo aktams nėra būdingas visuotinio privalomumo požymis, kylantis iš viešojo administravimo subjektų įgaliojimų savo aktais išreikšti valstybės valią ir nustatyti visiems asmenims (nepriklausomai nuo jų tarnybinio pavaldumo ar kitų aplinkybių) privalomas elgesio taisyklės. Pastebėtina, kad ginčai dėl vidaus administravimo paprastai kyla administracinių teismų kompetencijai įstatymu priskirtoje valstybės tarnybos srityje (2007 m. vasario 19 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-1/2007; 2014 m. rugsėjo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>438</sup>-784/2014).

52. Taigi, vidaus administravimo aktai nelaikytini norminiais administraciniais aktais Administracinių bylų teisenos įstatymo ir Viešojo administravimo įstatymo taiky-

mo prasme. Tokie aktai gali atitikti kai kuriuos norminių administracinių aktų požymius (pagal juos priėmusį subjektą, asmenų, kuriems skiriamas aktas, ratą ir pan.), tačiau, skirtingai nei norminiams administraciniams aktams, vidaus administravimo aktams nėra būdingas visuotinio privalomumo požymis, kylantis iš viešojo administravimo subjektų įgaliojimų savo aktais išreikšti valstybės valią ir nustatyti visiems asmenims (nepriklausomai nuo jų tarnybinio pavaldumo ar kitų aplinkybių) privalomas elgesio taisykles (pvz., žr. 2007 m. gruodžio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS<sup>438</sup>-602/2007; 2013 m. kovo 4 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>492</sup>-4/2013; 2013 m. kovo 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS<sup>556</sup>-226/2013; 2014 m. rugšėjo 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS<sup>438</sup>-784/2014).

---

### II.1.2. Bendro pobūdžio teisės aktai

---

53. Administracinių bylų teisenos įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 11 punkte įtvirtinta, kad administraciniai teismai sprendžia bylas dėl, be kita ko, bendriųjų, politinių partijų, politinių organizacijų ar asociacijų priimtų bendro pobūdžio teisės aktų teisėtumo. To paties įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 2 punkte, be kita ko, įtvirtinta, kad Vyriausiasis administracinis teismas yra vienintelė ir galutinė instancija šio įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 11 punkte nurodytoms byloms. Taigi pagal nurodytas procesines teisės normas Vyriausiajame administraciniame teisme, kaip vienintelėje ir galutinėje instancijoje, nagrinėjamos bylos dėl asociacijų priimtų bendro pobūdžio teisės aktų teisėtumo. Tokių bylų pradėjimui ir nagrinėjimui taikomos bendrosios procesą administraciniame teisme reglamentuojančios Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatos ir specialiosios Administracinių bylų teisenos įstatymo normos, skirtos pareiškimams (prašymams) ištirti norminių administracinių aktų teisėtumą (Administracinių bylų teisenos įstatymo 112–119 str.) (2017 m. rugpjūčio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-22-520/2017).

54. Kaip minėta, Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnyje įtvirtinta, kad jame nurodyti subjektai taip pat turi teisę kreiptis į administracinį teismą su prašymu ištirti konkrečios bendrijos, politinės partijos, politinės organizacijos ar asociacijos priimto bendro pobūdžio teisės akto teisėtumą. Sprendžiant tokio pareiškimo (prašymo) priėmimo klausimą, pirmiausia turi būti įvertinta, ar pareiškėjai į teismą iš tiesų kreipėsi dėl tokio pobūdžio teisės akto teisėtumo. Nustačius, kad pareiškimu prašoma ištirti ne bendro pobūdžio teisės aktą, o individualaus administracinio akto teisėtumą, pareiškimas negali būti priimamas ir nagrinėjamas, vadovaujantis Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatomis, reglamentuojančiomis pareiškimų ištirti norminių administracinių aktų (taip pat ir minėtus bendro pobūdžio akto) teisėtumą nagrinėjimo tvarką. Atitinkamai, konstatavęs, kad Lietuvos šaulių sąjungos vado įsakymai skirti pareiškėjams drausmines nuobaudas buvo individualūs, o ne minėto bendro pobūdžio teisės aktai, Vyriausiasis administracinis teismas atsisakė priimti pareiškimą, kartu atkreipdamas pareiškėjų dėmesį į jų teisę inicijuoti individualų ginčą ir dėl nurodytų įsakymų pripažinimo neteisėtais kreiptis į teismą ginčo teisenos tvarka (2017 m. rugpjūčio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-22-520/2017). Aptariamam bendro pobūdžio teisės aktu nebuvo pripažintas ir politinės partijos kolegialių valdymo organų sprendimai, susiję su politinės partijos nario pašalinimu iš partijos (pvz., žr. 2018 m. lapkričio 6 d. nutartis admi-



nistracinėje byloje Nr. eI-32-662/2018).

55. Tuo tarpu administracinėje byloje Nr. I-9-756/2017 Vyriausiasis administracinis teismas pripažino, kad Advokatų tarybos sprendimu patvirtintos taisyklės, susijusios su Advokatūros narių teisėmis gauti informaciją apie Advokatūros veiklą ir susipažinti su Advokatūros dokumentais, vertintinos kaip bendro pobūdžio aktai, nustatantys elgesio taisyklės, skirtas rūšiniais požymiais apibrėžtai asmenų grupei. Todėl buvo konstatuota, kad pareiškėjai nagrinėtu atveju prašė panaikinti asociacijos priimtus bendro pobūdžio taisyklės nustatančius teisės aktus (2017 m. sausio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-9-756/2017). Administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-2/2013, įvertinus, jog tai bendro pobūdžio aktas, tirtas Lietuvos dziudo federacijos valdymo organo (vykdomojo komiteto) nutarimo dalies teisėtumas (2013 m. vasario 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-2/2013). Aptariamų Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatų taikymo prasme bendro pobūdžio teisės aktu buvo pripažintas ir asociacijos „Lietuvos krepšinio federacija“ nutarimas, kuriuo, be kita ko, nustatytas žaidėjų, neturinčių Lietuvos Respublikos pilietybės, limitas registruojant juos Lietuvos krepšinio lygos 2016/2017 m. sezono čempionato rungtynėse (2016 m. spalio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-27-858/2016).

56. Svarbu akcentuoti, kad pagal aptariamą proceso taisyklės nagrinėjami prašymai ištirti bendrijos, politinės partijos, politinės organizacijos ar asociacijos, o ne kito subjekto priimto bendro pobūdžio teisės akto teisėtumą. Šiuo klausimu vienoje iš bylų Vyriausiasis administracinis teismas, atsižvelgęs į Seimo statuto, Lietuvos Socialdemokratų partijos statuto nuostatas, sprendė, kad Lietuvos Respublikos Seimo socialdemokratų partijos frakcijos reglamentas, patvirtintas Lietuvos socialdemokratų partijos tarybos nutarimu, nėra politinės partijos priimtas bendro pobūdžio aktas Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio 1 dalies prasme, kadangi partijos tarybos išreikštas pritarimas parlamento frakcijos (kaip parlamento vidinio darinio) priimtai jos pačios (šios frakcijos nariams taikomai) darbo tvarkai vertintinas ne kaip politinės partijos priimtas privalomo elgesio taisyklės nustatantis bendro pobūdžio aktas, o kaip aktas, išreiškiantis tam tikrą šios politinės partijos poziciją (rekomendaciją) parlamento frakcijos priimto akto atžvilgiu (2012 m. sausio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>662</sup>-15/2012).

---

### II.1.3. Tikrinamo akto galiojimas

---

57. Tais atvejais, kai į administracinę teismą kreipiamasi su abstrakčiu, t. y. su individualia byla nenusijusiu, pareiškimu (prašymu) ištirti norminio administracinio akto ar minėto bendro pobūdžio teisės akto teisėtumą, aktualus tampa šio akto galiojimo klausimas tiek sprendžiant pareiškimo (prašymo) priėmimo klausimą, tiek nagrinėjant norminę administracinę bylą iš esmės.

58. Iš tiesų administraciniai teismai atvejais, kai į administracinę teismą dėl norminio administracinio akto teisėtumo kreipiasi ne teismai, o kiti Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnyje nurodyti subjektai, netiria negaliojančio norminio administracinio akto (jo dalies) teisėtumo, todėl pareiškimą dėl nebegaliojančio norminio administracinio akto (jo dalies) teisėtumo yra atsisakoma priimti (pvz., žr. 2014 m. rugšėjo 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I-552-15/2014), o jei pareiškimas priim-

tas ar norminis administracinis aktas (jo dalis) yra panaikinta po pareiškimo priėmimo – norminė administracinė byla nutraukiama (šiuo klausimu, be kita ko, žr. apibendrinimo poskyrį „Norminio administracinio akto (jo dalies) panaikinimas po pareiškimo priėmimo“). Pripažinimas, kad nebegaliojantis norminis administracinis aktas prieštarauja įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui, nebetenka prasmės, nes neturėtų poveikio visuomeniniams santykiams. Toks poveikis būtų tik tada, jei teisme būtų nagrinėjama individuali byla, susijusi su pažeistų subjektinių teisių gynimu, ir norminio administracinio akto teisėtumo bylą inicijuotų individualią bylą nagrinėjantis teismas (2015 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-636-602/2015).

59. Paminėtina, kad pareiškėjai su abstrakčiu, t. y. su individualia administracine byla nesusijusiu, pareiškimu kartais kreipiasi dėl ankstesnės redakcijos norminio administracinio akto (jo dalies) teisėtumo. Pavyzdžiui, išsamiai įvertinusi visus atliktus prašyto ištirti norminio administracinio akto pakeitimus ir pareiškime išdėstytus argumentus, teisėjų kolegija administracinėje byloje konstatavo, kad nagrinėtu atveju pareiškėjas, prašydamas ištirti teisingumo ministro įsakymu patvirtintos Sprendimų vykdymo instrukcijos 51 ir 52 punktų (2005 m. spalio 27 d. įsakymo Nr. 1R-352 redakcija) teisėtumą, kėlė klausimą dėl nebegaliojančio teisinio reguliavimo atitikties Konstitucijos 29 straipsniui ir 48 straipsnio 1 daliai. Todėl pareiškimą buvo atsisakyta priimti (2014 m. rugsėjo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>552</sup>-15/2014).

60. Norminių teisės aktų galiojimas gali pasibaigti, kai baigiasi pats akto galiojimo laikas, kuris buvo nurodytas pačiame norminiame teisės akte, kuomet atitinkama institucija, turinti teisę priimti norminį teisės aktą, tiesiogiai panaikina pirmiau galiojusį norminį teisės aktą, kai Konstitucinis Teismas ar Vyriausiasis administracinis teismas sprendimu (bendrine prasme) pripažįsta teisės aktą prieštaraujančiu aukštesnės galios teisės aktui (paprastai toks teisės aktas netenka teisinės galios ir netaikomas nuo Konstitucinio Teismo arba Vyriausiojo administracinio teismo sprendimo oficialaus paskelbimo dienos) ir inter alia kai teisėkūros subjektas patvirtinta kitokį tų pačių visuomeninių santykių teisinį reguliavimą (2007 m. lapkričio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>17</sup>-18/2007; taip pat žr. 2009 m. sausio 19 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-2/2009).

61. Dėl prašomo patikrinti norminio administracinio akto (jo dalies) galiojimo pabaigos paminėtina ir administracinė byla Nr. eAS-558-556/2017, kurioje nagrinėdamas atskirąjį skundą Vyriausiasis administracinis teismas nesutiko su pirmosios instancijos teismo vertinimu, kad Vyriausybės atstovo prašytas patikrinti savivaldybės tarybos sprendimas, kuriuo patvirtinti nekilnojamojo turto mokesčio tarifai 2016 metams, nebegalioja. Patikrinusi Teisės aktų registrą, įvertinusi prašyto patikrinti norminio administracinio akto turinį, teisėjų kolegija pripažino, kad nėra pagrindo konstatuoti, jog šis aktas yra pakeistas ar netekęs galios, tuo pačiu nenustatyta, kad prašytoje patikrinti šio akto nuostatoje įtvirtintas teisinis reguliavimas pakeistas ar panaikintas. Priešingai, norminis administracinis aktas yra galiojantis, gali būti taikomas, todėl gali būti ginčo objektu. Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija taip pat nesutiko su pirmosios instancijos išvada, kad prašytu patikrinti norminiu administraciniu aktu nustatyta asmenų apmokestinimo nekilnojamojo turto mokesčiu tvarka yra pakitusi. Šiuo aspektu teisėjų kolegija nurodė, kad tai, jog konkretus nekilnojamojo turto mokesčio tarifas taikomas konkrečiau mokesčio laikotarpio mokesčinėms prievolėms nustatyti, nesudaro pagrindo teigti, jog jis, pasibaigus šiam mokesčiniui laikotarpiui, netenka galios. Prašytas pa-

tikrinti norminis administracinis aktas ir savivaldybės tarybos sprendimas, kuriuo patvirtinti nekilnojamojo turto mokesčio 2017 metų tarifai, reguliuoja skirtingus teisinius santykius – pirmasis nustato, kokie tarifai taikomi Skuodo rajone apskaičiuojant nekilnojamojo turto mokesčių už 2016 metus, o antrasis – nustato nekilnojamojo turto mokesčio tarifus 2017 metams. Atitinkamai buvo konstatuota, kad pirmosios instancijos teismas nepagrįstai nutraukė norminę administracinę bylą pagal Vyriausybės atstovo pareiškimą (2017 m. liepos 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-558-556/2017).

### *Norminio administracinio akto paskelbimas ir įsigaliojimas*

62. Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje nuosekliai laikomasi taisyklės, jog administraciniams teismams nėra teisingos bylos pagal prašymus ištirti, ar nepaskelbti įstatymo nustatyta tvarka (dėl to negaliojantys) norminiai administraciniai aktai neprieštarauja įstatymams ar Vyriausybės norminiams aktams (pvz., žr. 2002 m. sausio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>6</sup>-9/2002; 2008 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>438</sup>-603/2008; 2011 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>62</sup>1137/2011; 2012 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>525</sup>-1809/2012). Tais atvejais, kai nustatoma, kad norminis teisės aktas nebuvo paskelbtas įstatyme nustatyta tvarka, jis negali būti pripažintas oficialiai galiojančiu norminiu administraciniu teisės aktu, todėl ir tokio akto teisėtumo tyrimas negalimas (2013 m. liepos 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>143</sup>-24/2013).

63. Pagal Konstituciją teisės aktai turi būti oficialiai skelbiami laikantis jų oficialaus skelbimo tvarkos, kuri nustatyta būtent tuo metu, kai jie išleidžiami (Konstitucinio Teismo 2010 m. vasario 9 d. nutarimas). Todėl sprendžiant, ar tiriamas norminio pobūdžio aktas buvo paskelbtas laikantis nustatytos tvarkos, vadovaujamosi teisės normomis, tokią tvarką reglamentavusiomis tiriamo akto priėmimo metu (2018 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-9-662/2018).

64. Pavyzdžiui, vienoje iš bylų buvo remtasi tuo metu galiojusiu Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymu, kuriame buvo įtvirtinta, kad ministrų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės valdymo institucijų vadovų ir kolegialių institucijų norminiai teisės aktai įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo „Valstybės žiniuose“, jeigu pačiuose teisės aktuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data, o nurodytų valstybės institucijų vadovų bei kolegialių institucijų norminiai teisės aktai negalioja, kol jie nepaskelbti „Valstybės žiniuose“. Ginčytoje Teisėjų tarybos nutarimu patvirtintoje tvarkoje įtvirtintas norminio pobūdžio teisinis reguliavimas, todėl konstatuota, kad šis teisės aktas turėjo būti paskelbtas kaip norminis teisės aktas nustatyta tvarka leidinyje „Valstybės žinios“. Oficialus šio norminio akto paskelbimas įstatymų nustatyta tvarka yra būtina sąlyga minėtam teisės aktui įsigaliooti. Kadangi jis nebuvo tinkamai paskelbtas, spręsta, kad įstatymų nustatyta tvarka nepaskelbto, todėl nepradėjusio galioti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimas yra neteismingas administraciniam teismui. Atsižvelgiant į tai, norminė administracinė byla nutraukta (2012 m. gruodžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>492</sup>-30/2012). Administracinėje byloje Nr. AS<sup>438</sup>-603/2008, pasisakydamas dėl Kaišiadorių rajono savivaldybės tarybos sprendimo, kuriuo patvirtintas daugiabučių namų teritorijos priežiūros tarifo patvirtinimas, pažymėjo, kad šio akto priėmimo metu galiojęs įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo

tvarkos įstatymo (2002 m. gruodžio 10 d. įstatymo Nr. IX-1270 redakcija) 12 straipsnis numatė, kad aukštesniųjų administracinių vienetų valdymo institucijų, savivaldybių ir jų vykdomųjų institucijų priimti norminiai teisės aktai įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo vietinėje spaudoje, jeigu pačiuose teisės aktuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data. Todėl teisėjų kolegija sprendė, kad vien tik apibendrinta informacija (publicistinio pobūdžio ir stiliaus pranešimas) apie tai, jog buvo padidinta kaina už kiemų priežiūrą vietos laikraštyje nelaikytinas tinkamu norminio akto paskelbimu (2008 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>438</sup>-603/2008).

65. Administracinėje byloje Nr. A<sup>525</sup>-1809/2012, kurioje spręsta dėl savivaldybių administravimo subjekto priimto norminio administracinio akto tinkamo paskelbimo, pažymėta, kad norminio administracinio akto įsigaliojimo momentas yra ypatingai svarbus, ypač atsižvelgiant į tai, jog tik nuo norminio administracinio akto įsigaliojimo teisinių santykių subjektams iš šio akto kyla atitinkamos teisės ir pareigos. Todėl teisinėje valstybėje negalima tokia situacija, kai norminio administracinio akto įsigaliojimo momentas yra apibrėžtas taip, kad nėra aišku, kada atitinkamas aktas įsigalioja ir neįmanoma nustatyti, ar jis apskritai įsigaliojo. Apžvelgiamu atveju Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimo 2 punkte buvo nustatyta, jog Vilniaus miesto atliekų tvarkymo taisyklės įsigalioja, esant pasirašytoms Vilniaus miesto savivaldybės administracijos ir atliekų tvarkymo operatorių visoms sutartims. Teisėjų kolegija, įvertinusi šią nuostatą, sprendė, jog nėra aišku, ar Vilniaus miesto atliekų tvarkymo taisyklės apskritai yra įsigaliojusios. Anot Vyriausiojo administracinio teismo, abstrakti sąvoka „visoms sutartims“ neleidžia aiškiai nustatyti įsigaliojimo momento. Atitinkamai tokios išvados sudarė papildomą pagrindą konstatuoti, jog prašytos patikrinti Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintos Vilniaus miesto atliekų tvarkymo taisyklės nebuvo tinkamai paskelbtos įstatymų nustatyta tvarka (2012 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>525</sup>-1809/2012).

66. Dėl galimybės tirti dar neįsigaliojusias norminio administracinio akto nuostatas paminėtina administracinė byla Nr. AS<sup>602</sup>-199/2012, kurioje Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija pažymėjo, kad norminių teisės aktų tyrimo, teikiant abstraktų prašymą, inicijavimas nėra išskirtinai siejamas su pažeistų teisių faktu ar gynimu. Prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą priėmimo klausimui reikšmės neturi ir tai, jog Šiaulių miesto savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintos taisyklės dar nėra įsigaliojusios. Kaip buvo matyti iš taisyklių ir jų priedo, jos jau buvo priimtos ir patvirtintos, jų priėmimo ir (ar) patvirtinimo tinkamumo klausimas ginčijamas nebuvo, todėl, kaip pažymėjo teisėjų kolegija, vien tai, kad taisyklėse numatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data, neturėtų užkirsti kelią tirti jų teisėtumo, t. y. tirti, ar jos neprieštarauja aukštesnės galios teisės aktams. Priešingas situacijos aiškinimas prieštarautų protingumo kriterijui, teisėtumo kontrolės efektyvumui (2012 m. kovo 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>602</sup>-199/2012).

67. .

*Norminio administracinio akto (jo dalies) panaikinimas po pareiškimo priėmimo*

68. Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje nuosekliai laikomasi pozicijos, kad ginčijamo norminio administracinio akto panaikinimas iki sprendimo byloje priė-

mimo reiškia, jog tais atvejais, kai į administracinę teisimą dėl norminio administracinio akto teisėtumo kreipiasi ne teismai, o kiti Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnyje nurodyti subjektai, norminio administracinio akto teisėtumo byla praranda savo objektą. Taigi tais atvejais, kai teisme nagrinėjama norminė administracinė byla pagal abstraktų prašymą ištirti norminio administracinio akto (ar jo dalies) teisėtumą, administraciniams teismams yra priskiriama tirti tik galiojančių norminių administracinių aktų teisėtumą, todėl ginčijamo norminio administracinio akto panaikinimas iki sprendimo byloje priėmimo tokiais atvejais yra pagrindas nutraukti bylą kaip nepriskirtiną administracinių teismų kompetencijai (pvz., žr. 2006 m. gegužės 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-1/2006; 2013 m. birželio 13 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>502</sup>-9/2013; 2013 m. birželio 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-3/2013; 2015 m. sausio 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I<sup>438</sup>-1/2014; 2017 m. vasario 1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I-2-261/2017; 2018 m. spalio 4 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I-25-822/2018 ir kt.).

69. Jeigu dėl pasikeitusio teisinio reguliavimo ginčijamos norminio administracinio teisės akto nuostatos nebegalioja, pripažinimas, kad nebegaliojantis norminis administracinis aktas prieštaravo įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui, nebetenka prasmės, nes neturėtų poveikio visuomeniniams santykiams. Toks poveikis būtų tik tada, jei teisme būtų nagrinėjama individuali byla, susijusi su pažeistų subjektinių teisių gynimu, ir norminio administracinio akto teisėtumo bylą inicijuotų individualią bylą nagrinėjantis teismas (2012 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>756</sup>-19/2012; 2012 m. liepos 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>525</sup>-1767/2012).

70. Atsakydamas į pareiškėjo Seimo nario argumentus, kodėl vis dėlto būtina ištirti nebegaliojančio ginčijamo teisinio reguliavimo teisėtumą, vienoje iš bylų Vyriausiasis administracinis teismas, pažymėjęs, kad norminio administracinio akto teisėtumo patikros procesas yra specifinis procesas, kuriuo nesprenžiami tam tikri konkrečių asmenų teisių pažeidimo klausimai, o sprenžžiama dėl norminio administracinio akto (ar jo dalies) teisėtumo, nurodė, kad norminio administracinio akto, juolab nebegaliojančio norminio administracinio akto taikymo tam tikru konkrečiu atveju aplinkybės, inter alia taikymo pasekmės konkrečiu individualiu atveju norminio administracinio akto teisėtumo patikros byloje nenagrinėjamos (2012 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>756</sup>-19/2012).

71. Atsisakymo priimti pareiškimą (prašymą) ar norminės bylos nutraukimo dėl šios priežasties atvejais paprastai papildomai pažymima, kad tai neužkerta kelio individualią bylą nagrinėjančiam administraciniam ar bendrosios kompetencijos teismui kreiptis į administracinę teisimą ištirti nebegaliojančio (pakeisto) norminio administracinio akto teisėtumą ar jo atitiktį nebegaliojantiems aukštesnės teisinės galios aktams, jeigu tai yra būtina priimant byloje sprendimą (2009 m. sausio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-2/2009; 2010 m. lapkričio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>756</sup>-1405/2010; 2012 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>756</sup>-19/2012).

#### *Norminio administracinio akto (jo dalies) pakeitimas po pareiškimo priėmimo*

72. Norminė administracinė byla, inicijuota pagal abstraktų, t. y. su individualia byla nesusijusį, pareiškimą (prašymą) paprastai nutraukiama ir tais atvejais, kai abstrak-

čiu pareiškimu ginčijamas teisinis reguliavimas iki sprendimo priėmimo yra iš esmės pakeičiamas (2013 m. birželio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-3/2013; 2016 m. spalio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1022-492/2016). Kai pakeičiama ar panaikinama viena iš kelių prašomų patikrinti nuostatų, byla nutraukiama tik dalyje dėl minėtos nuostatos (pvz., žr. 2018 m. kovo 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-2-438/2018).

73. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. I<sup>492</sup>-11/2012 nustatyta, kad po pareiškimo priėmimo nagrinėti teisme teisingumo ministro įsakymu patvirtinta Sprendimų vykdymo instrukcija buvo pakeista ir išdėstyta nauja redakcija, iš esmės naujai sureguliuojant ginčo teisinius santykius. Todėl Vyriausiojo administracinio teismo kompetencijos tirti norminių administracinių aktų atitiktį aukštesnės galios teisės aktams kontekste ginčytas teisinis reguliavimas laikytas nebegaliojančiu (nebetaikytinu ir nebeaktualiū vertinant atitinkamų visuomeninių santykių sureguliuavimo turinį) (2012 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>492</sup>-11/2012; taip pat žr. 2009 m. sausio 19 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-2/2009; 2010 m. sausio 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS<sup>143</sup>-21/2010).

#### *Individualioje byloje taikytino akto (jo dalies) panaikinimas, pakeitimas*

74. Svarbu akcentuoti, kad kitaip nei abstraktaus pareiškimo (prašymo) atveju vertintini atvejai, kai norminio administracinio akto teisėtumo bylos išsprendimas yra susijęs su individualių asmenų teisių gynimu. Administracinis teismas, kai į jį dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo kreipiasi teismai, privalo priimti ir tirti nebegaliojančio arba jau pakeisto teisinio reguliavimo atitiktį aukštesnės galios teisės aktams su sąlyga, kad prašomas iširti norminis administracinis aktas (ar jo dalis) taikomas nagrinėjant individualią bylą ir šio akto teisėtumo ištyrimas padės teismui teisingai išspręsti ginčą. Pavyzdžiui, Vyriausiajam administraciniam teismui nustačius, jog norminės administracinės bylos nagrinėjimo iš esmės metu ginčijamas Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punktą jau buvo pakeistas, konstatuota, kad teismas gali ir privalo išnagrinėti teismo prašymą nepaisant to, jog ginčijama nuostata yra pakeista, t. y. administracinis teismas turi tirti ir norminės administracinės bylos nagrinėjimo metu negaliojančios teisės normos teisėtumą (2012 m. gruodžio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>552</sup>-23/2012; taip pat žr. 2012 m. balandžio 23 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>662</sup>-9/2012; 2013 m. sausio 17 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>438</sup>-35/2012).

75. Apžvelgiamais atvejais ginčijamo teisės akto panaikinimas nėra pagrindas nutraukti norminę administracinę bylą. Teismo sprendimas dėl tuo metu nebegaliojančių teisės aktų gali būti aktualus prašymą šioje byloje pateikusiam ir individualų ginčą nagrinėjančiam teismui (2010 m. liepos 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>502</sup>-13/2010).

## II.2. Teisės aktai, kurių atitikčiai atliekamas akto teisėtumo tyrimas

---

### II.2.1. Akto teisinė galia

---

76. Minėta, kad, vadovaujantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsniu, 113 straipsnio 3 dalimi bei 114 straipsnio 1 dalimi, šiose nuostatose nurodyti subjektai to paties įstatymo 2 dalies II skyriaus pirmajame skirsnyje nustatyta tvarka gali administracinio teismo prašyti atlikti tyrimą (kompetentingi administraciniai teismai – ir inicijuoti tyrimą) dėl norminio administracinio akto ar bendro pobūdžio teisės akto atitikties „įstatymui ar Vyriausybės norminiam teisės aktui“.

#### *Atitiktis Lietuvos Respublikos Konstitucijai*

77. Praktikoje buvo iškilęs klausimas, ar administraciniais teismams priskirta tirti norminių administracinių aktų atitiktį Konstitucijai inter alia konstituciniams principams. Atsakydamas į tai, Vyriausiasis administracinis teismas rėmėsi oficialios konstitucinės doktrinos nuostatomis, t. y. tuo, kad teisę kuriančias ir teisę taikančias institucijas (pareigūnus) saisto konstitucinių nuostatų samprata, argumentai, išdėstyti ne tik Konstitucinio Teismo nutarimuose, bet ir kituose Konstitucinio Teismo aktuose – išvadose bei sprendimuose; taigi pagal Konstituciją, visi Konstitucinio Teismo aktai, kuriuose yra aiškinama Konstitucija – formuojama oficiali konstitucinė doktrina – savo turiniu saisto ir teisę kuriančias, ir teisę taikančias institucijas (pareigūnus), neišskiriant nė bendrosios kompetencijos ir specializuotų teismų (Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendimas). Taip pat teismai, pagal Konstituciją ir įstatymus turintys įgaliojimus tirti teisės aktų (jų dalių), kurių atitiktis Konstitucijai (kitiems aukštesnės galios teisės aktams) tyrimas nėra priskirtas Konstitucinio Teismo jurisdikcijai, atitiktį Konstitucijai (kitiems aukštesnės galios teisės aktams) ir priimti atitinkamus sprendimus, atitinkamose bylose tirdami tų teisės aktų (jų dalių) atitiktį Konstitucijai negali neaiškinti Konstitucijos. Pagal Administracinių bylų teisenos įstatymą ir kitus įstatymus dėl kitų teisėkūros subjektų išleistų (taigi ne Seimo, Respublikos Prezidento ar Vyriausybės išleistų ir ne priimtų referendumu) teisės aktų (jų dalių), inter alia dėl ministrų išleistų teisės aktų, kitų žemesnės galios poįstatyminių teisės aktų, taip pat savivaldybių institucijų išleistų teisės aktų atitiktis aukštesnės galios teisės aktams inter alia (ir pirmiausia) Konstitucijai sprendžia pagal Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalį įsteigti specializuoti teismai – administraciniai teismai (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas). Įgyvendindami savo įgaliojimus, administraciniai teismai yra saistomi Konstitucinio Teismo aktuose (nutarimuose, išvadose, sprendimuose) suformuotos oficialios konstitucinės doktrinos (Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendimas). Atsižvelgdama į šias nuostatas bei į tai, kad Konstitucija yra aukščiausios teisinės galios aktas, teisėjų kolegija konstatavo, kad Vyriausiasis administracinis teismas turi įgaliojimus vertinti poįstatyminio norminio akto, kurio teisėtumo tyrimas nepriskirtinas Konstitucinio Teismo kompetencijai, atitiktį Konstitucijai (2011 m. kovo 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>575</sup>-3/2011).

*Atitiktis įstatymui ir (ar) Vyriausybės norminiam teisės aktui*

78. Vyriausiasis administracinis teismas ne kartą yra akcentavęs, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 dalies II skyriaus pirmajame skirsnyje nurodyta tvarka administraciniai teismai tiria norminių administracinių aktų atitiktį įstatymams ar Vyriausybės norminiams aktams. Administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti norminių administracinių aktų atitikties žemesnės teisinės galios nei Vyriausybės nutarimai teisės aktams (2008 m. liepos 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-1333/2008; 2012 m. balandžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>858</sup>-1449/2012; 2013 m. liepos 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>143</sup>-24/2013).

79. Atskirai paminėtina administracinė byla Nr. eI-21-438/2017, kurioje pareiškėjas (prokuroras), be kita ko, prašė ištirti, ar kultūros ministro įsakymu patvirtintas specialiojo teritorijų planavimo dokumentas, neprieštaruja Teritorijų planavimo įstatymo 18 straipsnio 2 daliai (2006 m. birželio 8 d. įstatymo Nr. X-679 redakcija), nustačiusiai, kad „specialiųjų planų sprendiniai turi neprieštarauti įstatymais ar Vyriausybės nutarimais nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų reikalavimams, galiojantiems atitinkamo lygmens bendrojo teritorijų planavimo dokumentams, kitiems teisės aktams <...>“. Konkrečiai pareiškėjas abejojo minėto planavimo dokumento sprendimų atitiktimi šiai įstatymo nuostatai tik tiek, kiek jie (sprendiniai) neatitinka reikalavimo „neprieštarauti <...> kitiems teisės aktams“, t. y. blanketinei įstatymo nuostatai, kuri pati savaime nenukreipia į jokių konkretų ar atitinkamos rūšies teisės aktą, o iš esmės įtvirtina tik abstraktų teisėtumo reikalavimą. Įvertinusi tai, kad pareiškėjas abejonę ginčo specialiojo teritorijų planavimo dokumento sprendinių teisėtumu realiai grindė jų galima neatitiktimi to paties ministro patvirtintam kultūros paveldo objekto apsaugos reglamento nuostatomis, išplėstinė teisėjų kolegija sprendė, kad pareiškėjas iš esmės siekė, kad teisės aktų hierarchijos požiūriu būtų atliktas tyrimas dėl tikrinamo norminio akto atitikties žemesnės nei Vyriausybės norminis aktas teisinės galios minėtam apsaugos reglamentui. Todėl norminė administracinė byla šioje dalyje buvo nutraukta, kaip nepriskirtina administracinių teismų kompetencijai (Administracinių bylų teisenos įstatymo 103 str. 1 p., 116 str. 1 d.). (2018 m. sausio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI21-438/2017).

80. Aptariamam aspektu paminėtina ir administracinė byla Nr. eAS-447-822/2017, kurioje buvo nagrinėjamas atskirasis skundas dėl Vilniaus apygardos administracinio teismo atsisakymo priimti Vyriausybės atstovo pareiškimą ištirti savivaldybės tarybos sprendimu patvirtinto Priėmimo į Vilniaus miesto savivaldybės bendrojo ugdymo mokyklą tvarkos aprašo nuostatų teisėtumą. Ši atsisakymą pirmosios instancijos teismas grindė aplinkybe, kad pareiškėjas iš esmės prašė patikrinti šio tvarkos aprašo nuostatų atitiktį švietimo ir mokslo ministro patvirtintam Priėmimo į valstybinę ir savivaldybės bendrojo ugdymo mokyklą, profesinio mokymo įstaigą bendrųjų kriterijų sąrašui. Tačiau Vyriausiasis administracinis teismas nesutiko su tokiu vertinimu akcentavęs, kad pareiškėjas kvestionavo norminio administracinio akto nuostatų atitiktį Švietimo įstatymo 29 straipsnio 2 daliai, nustačiusiai, kad „priėmimo į valstybinę ir savivaldybės bendrojo ugdymo mokyklą tvarką nustato savininko teisės ir pareigos įgyvendinanti institucija (dalyvių susirinkimas), vadovaudamasi švietimo ir mokslo ministro patvirtintais bendraisiais priėmimo kriterijais“. Teisėjų kolegija pažymėjo, kad Švietimo įstatymo 29 straipsnio 2



dalys yra blanketinė teisės norma, todėl jos turinys buvo detalizuotas švietimo ir mokslo ministro įsakymu patvirtintame kriterijų sąraše, kurio teisinė galia žemesnė nei Vyriausybės nutarimo, tačiau tai nesuteikia pagrindo teismui netirti pareiškėjo nurodomų norminio administracinio akto nuostatų teisėtumo iš esmės. Nebuvo jokio pagrindo teigti, kad pareiškėjas šiuo konkrečiu atveju prašė iširti savivaldybės norminio administracinio akto atitikimą ne Švietimo įstatymui (2017 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-447-822/2017).

81. Nors administraciniai teismai nenagrinėja bylų dėl norminio administracinio akto atitikties žemesnės teisinės galios norminiams aktams nei Vyriausybės norminiai aktai, tačiau nei poįstatyminių teisės aktų hierarchija, nei teisė kreiptis į teismą teisminės gynybos tokiu būdu nėra pažeidžiama. Suinteresuotas asmuo, kurio teisės pažeidžiamos taikant norminį administracinį aktą, gali kreiptis į teismą su reikalavimu apginti jo pažeistą teisę ar įstatymų saugomą interesą. Bylą nagrinėjantis teismas, nustatęs, kad norminis administracinis aktas prieštarauja aukštesnės teisinės galios (tačiau žemesniems nei Vyriausybės nutarimai) poįstatyminiams aktams, neturi tokiu aktu vadovautis ir turi išspręsti bylą, remdamasis teisės aktų kolizijų sprendimo taisyklėmis. Pagal tokias pačias taisykles individualią bylą nagrinėjantis teismas turi išspręsti ir to paties hierarchinio lygmens norminių administracinių aktų tarpusavio prieštaravimą bei priimti sprendimą byloje (2008 m. liepos 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-1333/2008; 2012 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>525</sup>-223/2012).

82. Šios taisyklės galioja ir kai prašoma iširti savivaldybės administravimo subjekto priimto norminio administracinio akto teisėtumą. Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje laikomasi nuostatos, kad administraciniai teismai neturi kompetencijos atlikti abstrakčią savivaldybės administravimo subjekto priimto norminio teisės akto atitikties ministro priimtiems teisės aktams kontrolę. Todėl vienoje iš bylų spęsta, jog pirmosios instancijos teismas pareiškėjo prašymo dalį, kuria prašyta iširti Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu patvirtinto Vilniaus miesto savivaldybės bendrojo lavinimo mokyklų mokinių priėmimo ir klasių komplektavimo tvarkos aprašo dalies atitiktį švietimo ir mokslo ministro įsakymu nauja redakcija išdėstyto Priėmimo į valstybinę ir savivaldybės bendrojo lavinimo, profesinio mokymo įstaigą bendrųjų kriterijų sąrašo nuostatomis, turėjo atsisakyti priimti kaip nepriskirtiną administracinių teismų kompetencijai (2012 m. balandžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>858</sup>-1449/2012; taip pat žr. 2012 m. sausio 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>525</sup>-223/2012).

### *Atitiktis Europos Sąjungos teisės aktams*

83. Dėl galimybės administraciniams teismams tirti norminio administracinio akto atitiktį Europos Sąjungos teisės aktams, Vyriausiasis administracinis teismas yra išaiškinęs, kad pagal Administracinių bylų teisenos įstatymą administraciniam teismui nepriskirta tirti norminio administracinio akto atitikties Europos Parlamento ir Tarybos reglamentui. Reglamentas yra taikomas visuotinai. Jis privalomas visas ir tiesiogiai taikomas visose valstybėse narėse. Iškilus abejonių dėl nacionalinės teisėkūros subjektų ir Europos Sąjungos priimtų teisės aktų prieštaravimų, jie sprendžiami teisės aktų nustatyta tvarka nagrinėjant individualią ginčo bylą (2010 m. liepos 2 d. sprendimas administra-

cinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-5/2010). Administracinėje byloje Nr. I<sup>143</sup>-18/2009 taip pat spęsta, kad Vyriausiasis administracinis teismas neturi teisinio pagrindo spęsti, ar pareiškėjo prašoma iširti norminio administracinio akto dalis vienokiu ar kitokiu aspektu atitinka (Europos Sąjungos) Tarybos reglamentą, kadangi šis klausimas yra susijęs su minėto reglamento tiesioginiu taikymu (2009 m. balandžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>143</sup>-18/2009).

84. Paminėtina ir tai, kad ir nagrinėjant normines administracines bylas administraciniam teismui gali tekti kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą, kai kyla klausimas dėl Europos Sąjungos teisės aiškinimo ir taikymo (pvz., žr. 2017 m. lapkričio 6 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I-1-756/2017).

---

## II.2.2. Aukštesnės galios teisės akto galiojimas

---

85. Teisės akto, kuriam galbūt prieštarauja norminis administracinis aktas, panaikinimas (pakeitimas) turi įtakos nagrinėjamai norminio administracinio akto teisėtumo bylai. Tais atvejais, kai į administracinę teismą dėl norminio administracinio akto teisėtumo kreipiasi ne teismai, o kiti Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnyje nurodyti subjektai, administraciniam teismams yra priskiriama tirti tik galiojančių norminių administracinių aktų atitiktį galiojantiems įstatymams ar Vyriausybės norminiams aktams.

86. Tokiais atvejais teisės akto, kuriam galbūt prieštarauja norminis administracinis aktas, panaikinimas (pakeitimas) daro norminio administracinio akto teisėtumo teiseną nebegalimą. Pripažinimas, kad norminis administracinis aktas prieštaravo nebegaliojančiam įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui, nebetektų prasmės, nes neturėtų poveikio visuomeniniams santykiams. Toks poveikis būtų tik tada, jei teisme būtų nagrinėjama individuali byla, susijusi su pažeistų subjektinių teisių gynimu, ir norminio administracinio akto teisėtumo bylą inicijuotų individualią bylą nagrinėjantis teismas (2008 m. lapkričio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-4/2008; 2011 m. balandžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>575</sup>-4/2011). Pavyzdžiui, vienoje iš bylų po to, kai pareiškėjo prašymas buvo priimtas nagrinėti Vyriausiajame administraciniame teisme, buvo pakeistas Šilumos ūkio įstatymas. Pasikeitęs įstatymas naujai sureglamentavo teisinius santykius, susijusius su padėtimi, kai šilumos vartotojai nėra pasirinkę šilumos kiekio dalies nustatymo metodo. Pareiškėjas į Vyriausiąją administracinę teismą kreipėsi su abstrakčiu pareiškimu, todėl norminio administracinio akto teisėtumo bylos išsprendimas tiesiogiai nebuvo susijęs su individualių asmenų teisių gynimu. Šilumos ūkio įstatyme įtvirtintas teisinis reguliavimas, kuriam, pareiškėjo teigimu, prieštarauja Šilumos tiekimo ir vartojimo taisyklių dalis, iš esmės pasikeitęs. Pareiškėjo Seimo nario argumentai, susiję su Šilumos tiekimo ir vartojimo taisyklių dalies prieštaravimu Šilumos ūkio įstatymui, todėl pasikeitęs teisinis reguliavimas darė šiuos argumentus nebeaktualius. Atsižvelgęs į tai, Vyriausiasis administracinis teismas šią administracinės bylos dalį nutraukė (2008 m. lapkričio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-4/2008; taip pat žr. 2009 m. gruodžio 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-1449/2009; 2013 m. rugsėjo 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>552</sup>-1489/2013).

87. Analogiškai vertinama ir tokia situacija, kai teisės aktas ar jo nuostata, kuriam

galbūt prieštarauja ginčijamas norminis administracinis aktas, pripažįstami prieštaraujantysis Konstitucijai. Pagal Konstitucijos 107 straipsnio 1 dalį, Lietuvos Respublikos įstatymas (ar jo dalis) arba kitas Seimo aktas (ar jo dalis), Respublikos Prezidento aktas, Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Konstitucijai (2010 m. liepos 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>502</sup>-4/2010).

### II.2.3. Reguliuojamų santykių sutaptis

88. Analizuojant Vyriausiojo administracinio teismo praktiką matyti, kad turi egzistuoti ir aukštesnės galios teisės akto sąsajumas su prašomu patikrinti norminiu administraciniu aktu, t. y. turi sutapti teisiniai santykiai, kurie yra reglamentuojami tikrinamu (prašomu) patikrinti norminių administraciniu aktu (jo dalimi) ir teisiniai santykiai, kuriuos reguliuoja atitinkamas aukštesnės teisinės galios teisės aktas (jo dalis).

89. Vyriausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, kad teismai, kreipdamiesi į administracinę teisumą su prašymu ištyrėti, ar norminis administracinis aktas (jo dalis), taikytinas nagrinėjamoje byloje, atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą, gali kreiptis dėl norminio administracinio akto (jo dalies) atitikties tik tokiam įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui, kuris tiesiogiai sietinas su ginčijamu norminiu administraciniu aktu. Atsižvelgusi į tai, kad Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko įsakymu patvirtinta Sprendimo išieškoti mokestinę nepriemoką iš turto FR0497 forma nėra individualus administracinis aktas ir jai netaikytini Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio reikalavimai, teisėjų kolegija negalėjo spręsti dėl šios formos atitikties šio straipsnio 1 daliai, nustatančiai reikalavimus individualiam administraciniam aktui. Dėl to laikyta, kad apygardos administracinio teismo nutartyje dėl norminio administracinio akto ištyrimo nebuvo tinkamai suformuluotas nei prašymo pagrindas, nei prašymo dalykas. Toks prašymas nenagrinėtinas administraciniame teisme (2009 m. balandžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>822</sup>-21/2009). Kad nėra tyrimo dalyko išplėstinė teisėjų kolegija konstatavo ir administracinėje byloje Nr. I-14-552/2017 nustačiusi, kad prašomose patikrinti norminio administracinio akto nuostatose buvo numatytos ne kompensacinės, bet aktualiaame Sveikatos apsaugos įstatyme įtvirtintos baudinės netesybos, o Civilinis kodeksas nereglamentuoja su baudinėmis netesybomis susijusių teisinių santykių. Tai nagrinėtu atveju reiškė, kad tikrintos norminio administracinio akto nuostatos, kiek jos yra susijusios su atsakomybe už sutarties sąlygų (reikalavimų) pažeidimus, nepateko į Civilinio kodekso reglamentavimo sritį. Todėl ši norminės administracinės bylos dalis buvo nutraukta (Administracinių bylų teisenos įstatymo 103 str. 1 p., 116 str. 1 d.) (2017 m. spalio 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-14-552/2017 taip pat žr. 2019 m. vasario 5 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eI-1-629/2019).

90. Administracinėje byloje Nr. eI-21-438/2017 išplėstinė teisėjų kolegija atkreipė dėmesį į tai, kad vadovaujantis Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo pakeitimo įstatymo (2013 m. birželio 27 d. įstatymas Nr. XII-407) 3 straipsnio 1 dalimi ir Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymo 2, 5, 6, 8, 11, 14, 19, 21, 22, 23, 27, 29, 30, 31 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 31<sup>1</sup>, 31<sup>2</sup>, 31<sup>3</sup>, 31<sup>4</sup>, 31<sup>5</sup>, 31<sup>6</sup>, 31<sup>7</sup> straipsniais įstatymo (2012 m. lapkričio 8 d. įstatymas Nr. XI-

2389) 22 straipsnio 3 dalimi, iki šių (pakeitimų ir papildymų) įstatymų įsigaliojimo pradėti rengti specialiojo teritorijų planavimo dokumentai (nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos specialieji planai) baigiami rengti, derinami, tikrinami ir tvirtinami pagal iki šių pakeitimų įsigaliojimo galiojusį teisinį reguliavimą. Byloje nebuvo ginčo, kad tikrinamas specialiojo planavimo dokumentas buvo pradėtas rengti (planavimo sąlygos išduotos) 2010 metais. Todėl šioje administracinėje byloje buvo nutrauktas tyrimas dėl norminio administracinio akto atitikties Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymo 22 straipsnio 4 dalies 1 punktui, t. y. nuostatai, kuri, remiantis minėtais (pakeitimų ir papildymų) įstatymais, nėra aktuali sprendžiant dėl tikrinamų specialiojo teritorijų planavimo dokumento sprendinių ir jį patvirtinusio įsakymo nuostatų teisėtumo (Administracinių bylų teisenos įstatymo 103 str. 1 p., 116 str. 1 d.) (2018 m. sausio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-21-438/2017).

---

### **III. Pareiškimas (prašymas) ištirti akto teisėtumą**

---

#### **III.1. Pareiškėjas**

---

91. Kaip minėta į administracinę teisumą su prašymu ištirti norminių administracinių aktų teisėtumą gali kreiptis arba subjektai, kuriems tokia teisė tiesiogiai suteikta įstatymu (pavyzdžiui, subjektai, nurodyti Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 str. 1 ir 2 d.), arba atitinkamas teismas, nagrinėjantis konkrečią bylą, kurioje taikytino norminio administracinio akto (jo dalies) teisėtumu jis suabejoja (2017 m. sausio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-9-756/2017).

---

#### **III.1.1. Subjektai turintys teisę pateikti abstraktų pareiškimą**

---

92. Norminio administracinio akto teisėtumo tyrimo specifika, be kita ko, pasireiškia tuo, kad ne bet kuris suinteresuotas asmuo, o tik įstatyme nurodyti subjektai (asmens) gali inicijuoti norminio administracinio akto teisėtumo patikrą administraciniame teisme, t. y. kreipimosi teisę dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo turi ribotas subjektų ratas (2008 m. liepos 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-1333/2008; 2010 m. kovo 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>662</sup>1285/2010; 2012 m. balandžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>858</sup>-1449/2012). Nustačius, kad pareiškėjas nepatenka į subjektų, turinčių teisę kreiptis į administracinę teisumą su abstrakčiu pareiškimu (prašymu) ištirti norminio administracinio akto (bendrojo pobūdžio teisės akto) teisėtumą, šį pareiškimą atsisakoma priimti Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 2 dalies 1 punkto pagrindu kaip nenagrinėtiną teismų (pvz., žr. 2017 m. sausio 4 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eAS-95-602/2017; 2016 m. spalio 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eI-27-858/2016. Šie ribojimai dėl subjektų taikomi ir kai kreipiamasi dėl Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio 1 dalyje nurodytų bendro pobūdžio teisės aktų teisėtumo (pvz., žr. 2017 m. sausio 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I-9-756/2017; 2016 m. spalio 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eI-27-858/2016 ir kt.).

93. Pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnį, kreiptis į administracinę teisumą su abstrakčiu pareiškimu prašant ištirti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą, turi teisę Seimo nariai, Seimo kontrolieriai, vaiko teisių apsaugos kontrolierius, lygių galimybių kontrolierius, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės pareigūnai, prokurorai ir profesinės savivaldos asociacijos, įsteigtos pagal įstatymą vykdyti viešąsias funkcijas (1 d.). Kad būtų ištirta, ar savivaldybių administravimo subjekto priimtas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą, su pareiškimu į administracinę teisumą turi teisę kreiptis ir savivaldybių veiklos priežiūrą vykdytys Vyriausybės atstovai (2 d.).

94. Pažymėtina, kad aptariama tvarka nagrinėjami tik tokie minėtų asmenų pateikti pareiškimai, kurie pateikti jiems veikiant kaip Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnyje nurodytiems subjektams. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. I-23-438/2016 nustatyta, kad iš pareiškėjo prašymo turinio buvo galima matyti, kad pareiškėjas eina prokuroro pareigas, tačiau prašymą ištirti norminio administracinio akto teisėtumą teismui teikė ne vykdydamas šias pareigas, o siekdamas apginti savo interesus. Taigi, pareiškėjas į teisumą kreipėsi kaip privatus asmuo, įgyvendindamas savo privačius interesus, todėl jis nėra vienas iš subjektų, kurie pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio 1 ir 2 dalis turi teisę kreiptis į administracinę teisumą su abstrakčiu pareiškimu ištirti norminio administracinio akto teisėtumą (2016 m. rugpjūčio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-23-438/2016).

95. Atskirai paminėtina administracinė byla, kurioje išaiškinta, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnyje yra apibrėžta subjektų padėtis (einamos pareigos) būtent kreipimosi į administracinę teisumą metu, o ne norminės administracinės bylos nagrinėjimo metu. Tai, jog vėliau bylos nagrinėjimo metu konkretus asmuo, kreipėsis į administracinę teisumą, baigia eiti atitinkamas pareigas, nėra pagrindas nutraukti norminę administracinę bylą. Toks pagrindas nėra numatytas Administracinių bylų teisenos įstatyme. Atsižvelgiant į Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio 1 dalyje numatytos teisės esmę ir tikslą (tai teisė inicijuoti norminių teisės aktų teisėtumo tyrimą ir tokiu būdu siekti, jog neteisėti teisės aktai (normos) netektų teisinės galios), Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio 1 dalies aiškinimas, teigiant, kad numatytų subjektų inicijuota byla nagrinėtina tik jų kadencijos metu, nepagrįstai suvaržytų įstatyme numatytą jų teisę kreiptis su abstrakčiu prašymu ištirti norminio administracinio teisės akto teisėtumą, ypač paskutiniaisiais jų kadencijos metais ar mėnesiais. Taigi tai, kad Seimo narys bylos nagrinėjimo metu nebėra Seimo narys, nėra pagrindas nutraukti norminę administracinę bylą pagal jo kreipimąsi (2013 m. birželio 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>502</sup>-9/2013; taip pat žr. 2017 m. balandžio 11 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eI-6-502/2017).

### *Profesinė savivaldos asociacija*

96. Profesinės savivaldos asociacijos, įsteigtos pagal įstatymą vykdyti viešąsias funkcijas, tai yra asociacijos, steigiamos įstatymo pagrindu, asociacijų nariais yra valstybės kontroliuojamų arba laisvųjų profesijų atstovai, šios asociacijos vykdo įstatyme nustatytas viešąsias funkcijas, narystė dažniausiai būna privaloma. Tokių profesinių asociacijų

steigimą nustato, pvz., žr. Advokatūros įstatymas, Antstolių įstatymas, Architektų rūmų įstatymas (2017 m. lapkričio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-30-602/2017).

97. Kartais kyla klausimų dėl kai kurių pareiškėjų pripažinimo profesinės savivaldos asociacija, įsteigta pagal įstatymą vykdyti viešąsias funkcijas. Šiuo klausimu vienoje iš bylų spęsta, kad Lietuvos antstolių rūmai atitinka profesinės savivaldos asociacijos, įsteigtos pagal įstatymą vykdyti viešąsias funkcijas, sampratą Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio 1 dalies prasme ir yra tinkamas subjektas kreiptis į administracinę teisimą prašant ištirti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą (2012 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>492</sup>-11/2012).

98. Tuo tarpu administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-49/2012 buvo nustatyta, kad Lietuvos žuvininkystės produktų gamintojų asociacija – tai ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio teisinė forma yra asociacija, ir kuris laisvanoriškumo principu vienija Lietuvos Respublikos, Europos Sąjungos valstybių juridinius asmenis, kurie verčiasi žvejyba jūrose, vykdo pirminį žuvų pardavimą ir tiekia į rinką žuvininkystės produktus. Taigi Lietuvos žuvininkystės produktų gamintojų asociacija nepatenka į baigtinį Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnyje įtvirtintą subjektų, turinčių teisę kreiptis į administracinę teisimą su abstrakčiu prašymu ištirti centrinio valstybinio administravimo subjekto norminio administracinio akto (ar jo dalies) teisėtumą, ratą. Atsižvelgiant į tai, konstatuota, kad pareiškimas, paduotas asmens, kuriam įstatymas nesuteikia teisės kreiptis į administracinę teisimą, negali būti priimtas nagrinėti (2012 m. gruodžio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-49/2012). Remdamasis tokiu pačiu aiškinimu, Vyriausiasis administracinis teismas yra pripažinęs, kad į Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnyje nurodytų subjektų ratą nepatenka ir prokurojų profesinės sąjungos (pvz., žr. 2013 m. vasario 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I<sup>525</sup>-12/2013).

99. Taigi, administracinių teismų praktikoje ne kartą pripažinta, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio 1 dalyje nenurodyti viešieji juridiniai asmenys neturi teisės abstrakčiu pareiškimu inicijuoti bylos dėl norminio administracinio akto arba bendrijos, politinės partijos, politinės organizacijos ar asociacijos priimto bendro pobūdžio teisės akto teisėtumo ištyrimo (pvz., žr. 2015 m. liepos 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I-19-525/2015; 2015 m. sausio 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eI-8-552/2015; 2014 m. gegužės 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I<sup>438</sup>-11/2014; 2016 m. spalio 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eI-27-858/2016 ir kt.).

#### *Savivaldybių veiklos priežiūrą vykdančias Vyriausybės atstovas*

100. Kai į administracinę teisimą kreipiasi Vyriausybės atstovas, Vyriausiasis administracinis teismas paprastai pažymi, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio 2 dalies taikymo prasme jis yra tinkamas subjektas paduoti administraciniam teismui abstraktų prašymą ištirti savivaldybės tarybos priimto norminio teisės akto teisėtumą (2012 m. rugpjūčio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>146</sup>-2031/2012; 2013 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>822</sup>-555/2013; 2013 m. balandžio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>602</sup>-597/2013).

101. Be to, Vyriausybės atstovas, abejodamas, ar savivaldybės administravimo subjekto priimtas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą, neprivalo taikyti Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 5 straipsnio 1 ar 2 dalyse nustatytų išankstinio reagavimo priemonių (surašyti motyvuotą teikimą ar pateikti rašytinį reikalavimą savivaldybei), o dėl paminėtų abejonių išsklaidymo gali tiesiogiai kreiptis į teismą Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio nustatyta tvarka (2013 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>143</sup>-538/2013).

#### *Privatus fizinis ar juridinis asmuo*

102. Nesant specialių įstatymo nuostatų, privatiems fiziniams ar juridiniams asmenims Administracinių bylų teisenos įstatymu nesuteikta teisė kreiptis į teismą su abstrakčiu pareiškimu ištirti atitinkamo norminio administracinio akto teisėtumą. Tačiau šie asmenys turi galimybę prašyti ištirti norminio administracinio akto nuostatų galiojimą, vadovaudamiesi Administracinių bylų teisenos įstatymo 113 straipsniu, t. y. prašyti ištirti norminio administracinio akto teisėtumą gali tik tais atvejais, kai teisme yra nagrinėjama konkreti byla dėl jų teisių pažeidimo. (2010 m. birželio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>525</sup>-821/2010; 2012 m. gruodžio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-49/2012; 2016 m. rugsėjo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-25-520/2016; 2017 m. balandžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-13-261/2017).

103. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. eI-22-520/2017, kurioje buvo nustatyta, kad pareiškėjai tiesiogiai į Vyriausiąją administracinę teismą kreipėsi kaip privatus fiziniai asmenys, turintys šaulio statusą ir siekiantys apginti savo galbūt pažeistas subjektyvias teises ir teisėtus interesus, teisėjų kolegija sprendė, kad pareiškėjai nebuvo subjektai, kuriems pagal Administracinių bylų teisenos įstatymą yra suteikta teisė su abstrakčiu pareiškimu tiesiogiai kreiptis į Vyriausiąją administracinę teismą ginčijant inter alia bendro pobūdžio akto teisėtumą, todėl ir šiuo požiūriu pareiškimas (jeigu ir būtų paduotas dėl bendro pobūdžio akto) neatitinka teisės aktuose nustatytų reikalavimų bei sąlygų, kurioms esant galimas administracinės bylos dėl bendro pobūdžio akto teisėtumo tyrimo pradėjimas (2017 m. rugpjūčio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-22-520/2017). Vyriausiasis administracinis teismas administracinėje byloje Nr. eAS-775-438/2016 yra eksplicitiškai pažymėjęs, kad nuostatos (Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 str.) dėl teisė kreiptis į administracinę teismą su abstrakčiu prašymu ištirti norminio administracinio akto teisėtumą turinčių subjektų negali būti netaikomos ir į šių subjektų ratą nepatenkantiems pareiškėjams negali būti suteikiama teisė kvestionuoti norminį administracinį aktą vien tuo pagrindu, jog, pareiškėjų įsitikinimu, šis norminis teisės aktas pažeidžia pareiškėjų teises (2016 m. lapkričio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-775-438/2016).

104. Atvejais, kai pareiškėjai individualioje byloje be kitų reikalavimų teismo prašo panaikinti ginčo teisiniams santykiams taikytiną norminį administracinį aktą, paminėtina administracinė byla Nr. A<sup>442</sup>-1764/2013, kurioje pareiškėjas be kitų reikalavimų buvo pareiškęs reikalavimą panaikinti Marijampolės savivaldybės tarybos sprendimą „Dėl Marijampolės miesto bendrojo plano patvirtinimo“ ta apimtimi, kuria nuspręsta dėl ginčo žemės sklypo naudojimo būdo. Šis reikalavimas Vyriausiojo administraci-

nio teismo požiūriu turėjo būti vertinamas kaip Administracinių bylų teisenos įstatymo 113 straipsnio 1 dalyje numatytas bylos šalies prašymas ištirti norminio administracinio akto teisėtumą ryšium su individualia byla. Dėl to pirmosios instancijos teismas nepagrįstai priėmė ir išnagrinėjo pareiškėjo skundą dėl Marijampolės savivaldybės tarybos sprendimo „Dėl Marijampolės miesto bendrojo plano patvirtinimo“ dalies panaikinimo, priimdamas sprendimą panaikinti šio norminio administracinio akto dalį. Šį pareiškėjo skundo reikalavimą pirmosios instancijos teismas privalėjo išspręsti kaip prašymą ištirti norminio administracinio akto teisėtumą ryšium su individualia byla (2013 m. spalio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1764/2013; plačiau šiais klausimais žr. apibendrinimo poskyrį „Individualioje byloje pateiktas prašymas pradėti tyrimą“).

#### *Kituose įstatymuose nurodyti subjektai*

105. Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnyje nėra nurodyta, kad kituose teisės aktuose gali būti įvardyti ir kiti subjektai, turintys teisę kreiptis su pareiškimu į administracinę teisumą prašant ištirti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą (2017 m. kovo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-8-756/2017).

106. Išplėstinė teisėjų kolegija administracinėje byloje Nr. A-927-502/2016 iš esmės pasisakė dėl žemės sklypo savininko teisės administraciniame teisme ginčyti bendrojo plano ar kito norminiam administraciniam aktui priskiriamo teritorijų planavimo dokumento sprendinius, vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 49 straipsnio 4 dalimi – „suinteresuotos visuomenės atstovai, kiti suinteresuoti fiziniai ir juridiniai asmenys turi teisę kreiptis į teisumą dėl priimto administracinio sprendimo dėl teritorijų planavimo dokumento patvirtinimo panaikinimo tik tuo atveju, jeigu jie: 1) dalyvavo teritorijų planavimo viešinio procedūrose <...>; 2) dėl priežasčių, kurias teismas pripažino svarbiomis, negalėjo dalyvauti teritorijų planavimo viešinio procedūrose <...>.“ Šioje byloje išplėstinė teisėjų kolegija sutiko, kad cituotoje Teritorijų planavimo įstatymo nuostatoje įtvirtintos proceso taisyklės laikytinos specialiosiomis atitinkamų Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatų atžvilgiu, jomis turi būti vadovujamasi nagrinėjant administracines bylas. Tačiau buvo pabrėžta, jog tai nereiškia, kad Teritorijų planavimo įstatymo 49 straipsnio 4 dalimi yra išplečiamas Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatytas ratas asmenų (subjektų), turinčių teisę teikti abstrakčius prašymus ištirti norminiams administraciniams aktams priskiriamų administracinių sprendimų dėl teritorijų planavimo dokumentų patvirtinimo atitiktį aukštesnės galios teisės aktams (2016 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-927-502/2016). Toliau, papildant pirmiau nurodytą vertinimą, išplėstinė teisėjų kolegija administracinėje byloje Nr. eI-8-756/2017 pažymėjo, kad Teritorijų planavimo įstatymo 49 straipsnio 4 dalies norma išimtinai siejama su asmens pažeistų teisių ar teisėtų interesų gynyba. Tai aiškiai matyti iš, pavyzdžiui, šios dalies 1 punkte įtvirtintos privalomos įvykdyti sąlygos norint kreiptis į teisumą – „jeigu viešinio procedūrų metu žinojo ar objektyviai galėjo numatyti apie savo galimai pažeidžiamas teises“, taip pat vartojamų formuluočių „suinteresuoti fiziniai ir juridiniai asmenys“ ir kt. Šiame kontekste atkreiptas dėmesys į tai, jog norminio administracinio akto teisėtumo tyrimo procesas yra specifinis, iš esmės besiskiriantis nuo individualaus pobūdžio administracinių bylų nagrinėjimo. Šiuo procesu



siekiami ne išspręsti konkrečių asmenų subjektinių teisių galimo pažeidimo klausimą, o nuspręsti dėl norminio administracinio akto teisėtumo, įvertinti norminio reglamentavimo atitiktį aukštesnės galios teisės aktams (2017 m. kovo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-8-756/2017).

---

### III.1.2. Tyrimo inicijavimas individualioje byloje

---

107. Administracinių bylų teisenos įstatymo 114 straipsnio 1 dalis numato, kad bendrosios kompetencijos ar specializuotas teismas turi teisę sustabdyti bylos nagrinėjimą ir nutartimi kreiptis į administracinį teismą prašydamas patikrinti, ar konkretus norminis administracinis aktas (ar jo dalis), kuris turėtų būti taikomas nagrinėjamoje byloje, atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminių teisės aktą.

108. Šio skyriaus poskyryje „Individualioje byloje pateiktas prašymas pradėti tyrimą“ aptartais atvejais bei kai nagrinėdamas individualiąją bylą pats administracinis teismas suabejoja norminio administracinio akto, kuris turėtų būti taikomas konkrečioje byloje, teisėtumu, teismas nutartimi sustabdo individualiosios bylos nagrinėjimą ir, jeigu tokio akto teisėtumo tyrimas priskirtas jo kompetencijai, nusprendžia pradėti tyrimą. Kitais atvejais taikomas šio įstatymo 114 straipsnis (Administracinių bylų teisenos įstatymo 113 str. 3 d.).

109. Paminėtina, kad norminio administracinio akto teisėtumo tyrimas tame pačiame administraciniame teisme gali būti pradėtas tik tuo atveju, kai yra priimta konkrečią administracinę bylą nagrinėjančio teismo nutartis pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą, kurioje apibrėžtas tokio tyrimo dalykas ir ribos (nurodytas konkretus norminis administracinis aktas ar jo dalis, kurių teisėtumas bus tiriamas; nurodytos konkrečios įstatymų ar Vyriausybės norminių aktų nuostatos, kurioms galbūt prieštarauja atitinkamas norminis administracinis aktas ar jo dalis; pateikta konkreti teisinė motyvacija, sudaranti pagrindą abejoti norminio administracinio akto ar jo dalies atitikimu tam tikroms įstatymų ar Vyriausybės norminių aktų nuostatoms). Ši teismo nutartis turi dvejopą pobūdį. Ji fiksuoja konkrečios nagrinėjamos administracinės bylos proceso eigą ir yra tos bylos procesinis dokumentas, tačiau kartu ši nutartis yra ir kitos (norminės) administracinės bylos procesinis dokumentas, kuriuo ta kita byla pradeda. Nesant konkrečią administracinę bylą nagrinėjančio teismo nutarties pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą, kurioje būtų apibrėžtas tokio tyrimo dalykas ir ribos, atitinkamos norminės administracinės bylos nagrinėjimas administraciniame teisme yra negalimas. Tokių išvadų prieita administracinėje byloje Nr. A<sup>4423065</sup>/2011 kurioje spęsta dėl asmens prašymo pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą ir teismo nutarties pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą santykio ir svarbos tokių tyrimą inicijuojant. Atsižvelgiant į tai, Kauno apygardos administracinio teismo sprendimas norminėje administracinėje byloje, nesant pirmosios instancijos teismo nutarties pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą, panaikintas, norminė administracinė byla nutraukta (2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>4423065</sup>/2011).

110. Atskirai paminėtina, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo 113 straipsnio 3 dalimi, administracinio teismo teisėjas, dalyvavęs priimant nutartį pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą, negali dalyvauti iš esmės nagrinėjant normi-

nio administracinio akto teisėtumo bylą. (šiuo klausimu taip pat žr. 2014 m. gegužės 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>143</sup>-355/2014).

*Individualioje byloje pateiktas prašymas pradėti tyrimą*

111. Vadovaujantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 113 straipsnio 1 daliimi, prašyti administracinio teismo pradėti tyrimą, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą, turi teisę šio įstatymo 23 straipsnio 1 dalyje<sup>1</sup> nurodyti subjektai, kai tame teisme yra nagrinėjama konkreti byla dėl jų teisių pažeidimo.

112. To paties straipsnio 2 dalis nustato, kad gavęs tokį prašymą administracinis teismas motyvuota nutartimi arba motyvuotu sprendimu išsprendžia, ar yra pagrindas pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą. Teismas atmeta prašymą pradėti tyrimą dėl norminio administracinio akto teisėtumo, jeigu yra Administracinių bylų teisenos įstatymo 113 straipsnio 2 dalies 1–5 punktuose numatyti pagrindai, įskaitant atvejus, kai: prašymas nėra susijęs su teisme nagrinėjama konkrečia byla (1 p.); prašymas grindžiamas ne teisiniais motyvais (4 p.); teismui nekyla abejonų dėl norminio administracinio akto teisėtumo (5 p.).

113. Administracinių bylų teisenos įstatymo 113 straipsnio 2 dalis nustato, kad prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą priėmimo klausimas yra išsprendžiamas teismo nutartimi, o kitos šio straipsnio 2 ir 3 dalių nuostatos suponuoja išvadą, jog tokia teismo nutartimi gali būti priimami dviejų rūšių procesiniai sprendimai: 1) atmesti prašymą; arba 2) pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą. Pažymėtina, kad įstatymas nenumato procesinio sprendimo rūšies – priimti prašymą dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo (2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-3065/2011). Kitaip tariant, byla dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo negali būti pradama pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 23 straipsnio 1 dalyje nurodytų subjektų konkrečioje byloje pareikštą prašymą ištirti norminio administracinio akto teisėtumą. Norminė administracinė byla, pradėta priimant individualios administracinės bylos proceso šalies prašymą ištirti norminio akto teisėtumą, nepriskirtina nagrinėti administraciniams teismams (2013 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1819/2013). Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A<sup>502</sup>-1306/2013 nustatyta, kad Klaipėdos apygardos administracinis teismas, nagrinėdamas individualią bylą, nutartimi priėmė fizinio asmens prašymą ištirti norminio administracinio akto teisėtumą, šį reikalavimą išskyrė į atskirą administracinę bylą, o pagrindinę administracinę bylą sustabdė iki bus išnagrinėta norminė byla, ją prijungdamas prie administracinės bylos dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo. Administracinių bylų teisenos įstatymo imperatyvius reikalavimus atitinkančio procesinio dokumento, kuriuo būtų pradėtas jo kompetencijai priskirtas savivaldybės administravimo subjekto priimto norminio administracinio akto teisėtumo tyrimas, Klaipėdos apygardos administracinis teismas nesurašė. Taigi norminės administracinės bylos dėl bendrojo plano dalies atitikties įstatymams ar Vyriausybės norminiams aktams

<sup>1</sup> Ši nuostata įtvirtina, kad „skundą (prašymą) dėl viešojo administravimo subjekto priimto teisės akto ar veiksmo (neveikimo), taip pat dėl viešojo administravimo subjekto vilkinimo atlikti veiksmus turi teisę paduoti asmenys, taip pat kiti viešojo administravimo subjektai, įskaitant valstybės tarnautojus ir pareigūnus, kai jie mano, kad jų teisės ar įstatymų saugomi interesai yra pažeisti“.

Klaipėdos apygardos administracinis teismas nutartimi, kurioje būtų aiškiai išdėstyti teisiniai motyvai, pagrindžiantys jo kaip pareiškėjo įsitikinimą dėl kiekvienos konkrečiai nurodytos ginčijamo teisės akto nuostatos prieštaravimo atitinkamoms įstatymų ar Vyriausybės norminių aktų normoms, neiškėlė (2013 m. rugpjūčio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>502</sup>-1306/2013; taip pat žr. 2013 m. spalio 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1808/2013).

114. Taigi, norminio administracinio akto teisėtumo tyrimo pradėjimo atveju lemiamą procesinę reikšmę turi ne atitinkamas suinteresuoto asmens prašymas, o teismo nutartis pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą. Nors formalus pagrindas pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą yra suinteresuoto asmens prašymas, tačiau atitinkamo tyrimo pradėjimą ir jo dalyko apibrėžimą lemia teismo nutartis. Būtent teismo nutartyje pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą turi būti konkrečiai apibrėžta, kokio norminio administracinio akto ar jo dalies teisėtumas bus tiriamas; turi būti konkrečiai nurodytos įstatymų ar Vyriausybės norminių aktų nuostatos, kurioms galbūt prieštarauja atitinkamas norminis administracinis aktas ar jo dalis; turi būti pateikta konkreti teisinė motyvacija, kurią teismas įvertino ir kuri sudaro pagrindą abejoti norminio administracinio akto ar jo dalies atitikimu tam tikroms įstatymų ar Vyriausybės norminių aktų nuostatomis. Būtent tokio pobūdžio teismo nutartis yra tas procesinis dokumentas, kuris apibrėžia iškeliamos norminės administracinės bylos nagrinėjimo dalyką bei ribas ir pagal kurį ši byla turi būti nagrinėjama (2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-3065/2011).

115. Tai reiškia, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo 113 straipsnio 3 dalyje nurodyta nutartimi pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą individualią bylą nagrinėjantis teismas išreiškia būtent savo, o ne to paties įstatymo 113 straipsnio 1 dalyje nurodyto asmens, pagrįstą abejonę atitinkamo akto (jo dalies) teisėtumu, kuri (abejonė), be kita ko, turi būti motyvuota išsamiais, aiškiais, logiškais ir nuosekliais teisiniais argumentais. Analogiškai vertintina ir dėl Administracinių bylų teisenos įstatymo 114 straipsnio 1 dalyje (bendrosios kompetencijos ar specializuoto teismo kreipimasis) nurodytos nutarties. Todėl yra pagrįsta teigti, jog teisėjas (teismas), priimdamas aptariamą nutartį pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą ar kreiptis į kompetentingą administracinę teisumą dėl šio akto teisėtumo patikrinimo, joje (nutartyje) iš esmės išdėsto savo (išankstinę) nuomonę dėl šio akto teisėtumo, t. y. dėl norminės bylos esmės (2014 m. gegužės 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>143</sup>-355/2014).

116. Be to, atkreiptinas dėmesys, kad tuo atveju, kai norminio administracinio akto ar jo dalies teisėtumu papildomai suabejoja ir pats konkrečią bylą nagrinėjantis teismas, atitinkamos konkrečiai motyvuotos teismo abejonės taip pat turi būti išdėstytos nutartyje pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą ir paties teismo iškeltų abejonų vertinimas norminėje byloje turi būti atliekamas pagal minėtoje nutartyje apibrėžtas ribas. Pažymėtina, kad minėtų reikalavimų atitinkamos norminės administracinės bylos pradėjimui nustatymas nėra savitiksliis dalykas, bet yra pagrįstas procesine logika. Nors konkreti administracinė byla yra nagrinėjama pagal suinteresuoto asmens skundą ir jos proceso dalyviai turi teisę pareikšti savo nuomonę dėl bylos išsprendimo, nors suinteresuotas asmuo iškelia klausimą dėl norminio administracinio akto teisėtumo, tačiau konkrečios administracinės bylos procesui vis dėlto vadovauja teismas. Būtent teismas galutinai konstatuoja, kokios norminių aktų nuostatos taikytinos byloje ir kaip

jos turi būti aiškinamos, todėl būtent teismas ir turi galutinai nuspręsti, ar jo nagrinėjamos konkrečios bylos išsprendimui yra reikalinga pradėti atskirą norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą ir kokia apimtimi toks tyrimas turi būti atliekamas (2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-3065/2011).

117. Pabrėžtina ir tai, kad teismas nėra saistomas asmens prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą ir gali jį atmesti tais atvejais, kai jam nekyla abejonių dėl ginčijamo akto (2018 m. balandžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3706-520/2018; 2018 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-395-822/2018; 2018 m. rugsėjo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-522-261/2018 ir kt.).

118. Pažymėtina, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo 113 straipsnis, reglamentuojantis prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą ryšium su individualia byla padavimą, priėmimą ir nagrinėjimą, nenumato, kad teismo nutartis atmesti prašymą gali būti skundžiama atskiruoju skundu. Be to, tokio pobūdžio nutartis neužkerta kelio ir tolesnei bylos eigai, nes net ir atsisakius priimti prašymą ištirti norminio administracinio akto teisėtumą, bylos nagrinėjimas yra tęsiamas toliau, o argumentai dėl nesutikimo su tokiu teismo procesiniu sprendimu gali būti pareiškiama apeliaciniame skunde dėl išnagrinėjus bylą iš esmės priimto teismo sprendimo (2009 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>143</sup>-568/2009).

#### *Ryšys su individualia byla*

119. Vyriausiojo administracinio teismo praktika patvirtina, kad tiek administraciniame teisme pagal asmens, dėl kurio teisių pažeidimo yra nagrinėjama individuali byla, prašymą arba teismo iniciatyva pradedama norminė administracinė byla, tiek bendrosios kompetencijos arba specializuoto teismo kreipimasis į administracinę teisumą dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo turi būti susijęs su šio teismo nagrinėjama konkrečia byla.

120. Šiuo klausimu administracinėse bylose ne kartą yra pažymėta, kad norminio administracinio akto teisėtumo patikrinimas, kai dėl to į Vyriausiąją administracinę teisumą kreipiasi bendrosios kompetencijos ar administracinis teismas, nėra savitiksliis dalykas. Norminės administracinio akto teisėtumo bylos išnagrinėjimas tokiu atveju turi padėti teismui įvykdyti teisingumą individualioje byloje, būti naudingas (bylos išnagrinėjimo iš esmės ir procesinio sprendimo priėmimo byloje aspektu) besikreipiančiam teismui. Administraciniam teismui nėra pavesta nagrinėti hipotetinius, nesusijusius su individualia byla, teismų paklausimus. Tai suponuoja, kad ir teismai neturi teisės kreiptis į Vyriausiąją administracinę teisumą su tokiais prašymais, kurių išsprendimas neturės jokios reikšmės jų nagrinėjamos individualios bylos baigčiai. Nurodyti principai nuosekliai išplaukia iš Administracinių bylų teisenos įstatymo 113 straipsnio 2 dalies 1 punkto, nustatančio, jog administracinis teismas atmeta prašymą ištirti norminio administracinio akto teisėtumą, jeigu prašymas nėra susijęs su teisme nagrinėjama konkrečia byla, bei iš šio įstatymo 114 straipsnio 1 dalies, nustatančios, jog bendrosios kompetencijos ar specializuotas teismas turi teisę sustabdyti bylos nagrinėjimą ir nutartimi kreiptis į administracinę teisumą, prašydamas patikrinti tik tokio norminio administracinio akto (ar jo dalies), kuris turėtų būti taikomas teismo nagrinėjamoje byloje, atitiktį įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui (2009 m. vasario 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>575</sup>-

3/2009; 2012 m. gegužės 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>520</sup>-16/2012; 2016 m. liepos 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-7-822/2016; 2018 m. gruodžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-16-261/2018 ir kt.).

121. Individualioje byloje taikytino akto nustatymas bylą nagrinėjant pirmosios instancijos teisme yra būtent šio teismo prerogatyva. Nustatęs, jog tam tikras teisės aktas yra taikytinas konkrečioje byloje ir suabejojęs tokio akto teisėtumu, teismas turi teisę kreiptis į administracinę teismedį su prašymu iširti teisės akto atitiktį aukštesnės galios teisės aktams. Spręsdamas prašymo iširti norminio akto teisėtumą priėmimo klausimą, administracinis teismas, nespręsdamas šioje byloje kilusių teisės aiškinimo ar taikymo klausimų, privalo patikrinti, ar paduotas prašymas atitinka Administracinių bylų teisenos įstatyme numatytus reikalavimus, tarp jų – ir tai, ar į administracinę teismedį besikreipusio teismo prašyme yra nustatyta, jog individualioje byloje taikytinas ginčijamas teisės aktas bei pateikti tokio taikymo motyvai. Todėl prašymo iširti norminio akto teisėtumą priėmimo klausimą sprendžiančiam administraciniam teismui būtina susipažinti ir su individualios bylos, kurioje iškilo abejonė dėl norminio akto teisėtumo, aplinkybėmis. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. I<sup>143</sup>-17/2013 teisėjų kolegija pažymėjo, kad Vilniaus apygardos administracinio teismo nutarties motyvuose buvo nurodyta, jog pareiškėjas mano, kad, gindamas savo teises, gali remtis ginčyta teisės akto norma, tačiau prašymą atlikti tyrimą pateikęs teismas nepagrindė, ar ši norma iš tiesų taikytina individualioje byloje (2013 m. kovo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>143</sup>-17/2013; taip pat žr. 2013 m. birželio 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I<sup>492</sup>-23/2013).

122. Svarbu paminėti, kad būtina skirti norminio administracinio akto teisėtumo patikrinimą, kuris atliekamas tada, kai kyla pačio norminio administracinio akto atitikties aukštesnės galios teisės aktui klausimas, ir individualaus administracinio akto (sprendimo) teisėtumo patikrinimą, kuris atliekamas įvertinant, ar konkrečioje situacijoje buvo laikytasi taikytinų teisės norminių aktų reikalavimų, ar jie nebuvo pažeisti priimant teisme užginčytą individualų administracinį aktą. Pirmuoju atveju nagrinėjamas klausimas dėl teisėkūros rezultato (teisės norminio akto) teisėtumo (plačiaja prasme), o jo teisėtumo patikrą savo kompetencijos ribose gali atlikti Vyriausiasis administracinis teismas. Antruoju gi atveju nagrinėjamas klausimas dėl teisės įgyvendinimo (šiuo atveju, teisės įgyvendinimas suvokiamas kaip neapimantis teisės normų (norminių aktų) kūrimo funkcijos) akto (rezultato), o ne teisėkūros rezultato kaip pirmuoju atveju teisėtumo. Savo ruožtu individualaus administracinio akto teisėtumo patikrinimas yra individualią bylą nagrinėjančio teismo pareiga. Tad prieš kreipdamasis į Vyriausiąją administracinę teismedį su prašymu iširti norminio administracinio akto teisėtumą, teismas, nagrinėjantis individualią bylą, privalo nuodugniai įvertinti, ar konkrečiu atveju tikrai kyla abejonė dėl norminio administracinio akto, kuris turėtų būti taikomas byloje, atitikties aukštesnės galios teisės aktui. Gali pasitaikyti atvejų, kai pats teisės norminis aktas yra akivaizdžiai nepriekaištingas, bet teisės įgyvendinimo lygmenyje (o ne teisėkūros lygmenyje), t. y. priimant individualų administracinį aktą, viešojo administravimo subjektas nesilaikė tų teisės norminių aktų reikalavimų, kuriuos taikyti tuo konkrečiu atveju buvo privalu. Pastaruoju atveju nėra pagrindo pradėti norminę administracinę bylą nes tai, ar priimant individualų administracinį aktą, buvo laikytasi taikytinų teisės norminių aktų reikalavimų, turi patikrinti pats individualų ginčą nagrinėjantis teismas (2009 m. kovo 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>575</sup>-10/2009).

123. Taigi, nesant aptariamo ryšio norminės administracinės bylos teiseną yra negalima. Jeigu tokio ryšio nebuvimo aplinkybė paaiškėja norminės administracinės bylos nagrinėjimo metu, norminę administracinę bylą nagrinėjantis teismas negali to nepaisyti ir privalo į tokią aplinkybę reaguoti nutraukdamas nepagrįstai iškeltą norminę administracinę bylą. Administracinės bylos nutraukimas skirtas tam, kad būtų pašalintos administracinės bylos iškelimo metu padarytos procesinės klaidos. Norminės administracinės bylos ir individualios administracinės bylos ryšio buvimo sąlyga lemia būtinybę įvertinti individualioje administracinėje byloje pareikštų skundo reikalavimų pobūdį. Norminę administracinę bylą nagrinėjančio teismo atliekamas individualios administracinės bylos pobūdžio vertinimas, kiek tai susiję su šių bylų ryšio nustatymu, negali būti laikomas nepagrįstu įsikišimu į individualios administracinės bylos procesą (2012 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>442</sup>-249/2012).

124. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. I<sup>556</sup>-16/2011 iš atsakovo pateiktos aplinkos ministro įsakymu patvirtinto Varnių regioninio parko tvarkymo plano brėžinio spalvotos kopijos, taip pat susipažinus su Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos rašte „Dėl Varnių regioninio parko tvarkymo plano“ pateikta informacija, nustatyta, jog pareiškėjai individualioje byloje priklausantis žemės sklypas yra priskirtas ne specializuoto ūkininkavimo apsauginės agrarinės teritorijos kraštovaizdžio tvarkymo zonai, bet bendrojo ūkininkavimo apsauginės agrarinės teritorijos kraštovaizdžio tvarkymo zonai. Taigi norminėje administracinėje byloje ta apimtimi, kuria Vyriausiojo administracinio teismo buvo prašoma įvertinti aplinkos ministro įsakymo „Dėl Varnių regioninio parko tvarkymo plano patvirtinimo“ dalies, kuria ginčo žemės sklypas priskirtas specializuoto ūkininkavimo apsauginės agrarinės teritorijos kraštovaizdžio tvarkymo zonai, teisėtumą, nėra tyrimo dalyko. Atsižvelgiant į tai, ši norminės administracinės bylos dalis nutraukta, kaip nepriskirtina Vyriausiojo administracinio teismo kompetencijai (2011 m. lapkričio 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>556</sup>-16/2011).

125. *Tiriama tik tiek, kiek taikoma individualioje byloje.* Tiriant norminių administracinių aktų teisėtumą, kai tai susiję su individualia byla, atliekama norminių administracinių aktų kontrolė tik ta apimtimi ir tiek, kiek tai susiję su teisės taikymu nagrinėjamoje konkrečioje individualioje byloje. Jei teismo kreipimasis neatitinka šios sąlygos, akto teisėtumo tyrimas negalimas, o byla, jei ji pradėta nagrinėti, turi būti nutraukiama kaip nepriskirtina administracinių teismų kompetencijai (2007 m. vasario 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>415</sup>-4/2007). Be to, tam tikrais atvejais iš Vyriausiajam administraciniam teismui pateikiamos konkrečios individualios bylos medžiagos ir paklausimo Vyriausiajam administraciniam teismui turinio, jo teisinių ir faktinių argumentų matyti, kad teismo prašymas nors ir yra tam tikra apimtimi susijęs su nagrinėjama individualia byla, tačiau peržengia konkrečios individualios bylos ribas ir apima tuos klausimus, tokių teisinį reguliavimą, kurie nėra susiję su teismo nagrinėjama individualia byla. Tokiais atvejais Vyriausiasis administracinis teismas, atsižvelgdamas į teismų bendradarbiavimo ir kooperavimosi poreikį, tai, kad teismo sprendimas norminėje administracinėje byloje turi būti naudingas besikreipiančiam teismui ir susijęs su jo nagrinėjama individualia byla, turi teisę, atsižvelgdamas į konkrečias aplinkybes, arba atsakyti priimti tam tikrą dalį prašymo, o jei jis priimtas – atitinkamą bylos dalį nutraukti, arba patikslinti pareikšto prašymo turinį taip, kad jis atitiktų individualios bylos aplinkybes, padėtų

tinkamai išspręsti tą individualią bylą, kurioje teismas nusprendė kreiptis į Vyriausiąjį administracinį teismą (2009 m. vasario 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>575</sup>-3/2009; 2009 m. vasario 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>822</sup>-8/2008; 2012 m. lapkričio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-48/2012; 2013 m. kovo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>520</sup>-181/2013).

126. *Taikytina laiko požiūriu.* Reikalavimas, kad prašomas ištirti norminis administracinis aktas būtų taikomas individualioje byloje, kurią nagrinėjant pateiktas prašymas, reiškia ir tai, kad galima kreiptis tik dėl tų norminio administracinio akto ar jo dalies nuostatų, kurios galioja (galiojo) individualioje byloje susiklosčiusiems teisiniams santykiams. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. I<sup>143</sup>-7/2009 nurodyta, kad individualioje byloje susiklostę teisiniai santykiai nuo 2005 m. sausio 1 d. iki 2006 m. lapkričio 1 d. buvo reglamentuojami Vidaus tarnybos statuto 52 straipsnio 4 dalyje (2003 m. balandžio 29 d. įstatymo Nr. IX-1538 redakcija) bei prašomuose ištirti Vidaus tarnybos sistemos pareigūnų, kurie pagal tarnybos pobūdį važinėja keleiviniu ar asmeniniu transportu tarnybiniais tikslais, taip pat vyksta į tarnybos vietą ir iš jos, išskyrus taksi, važiavimo išlaidų kompensavimo tvarkos aprašo 2 punkte (2004 m. gruodžio 1 d. įsakymo Nr. IV-394 redakcija, galiojusi nuo 2005 m. sausio 1 d. iki 2008 m. sausio 13 d.). Būtent šie teisės aktai taikytini nagrinėjant individualią bylą. Atsižvelgiant į Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatas dėl norminio administracinio teisės akto tyrimo ribų, sietinų su šių teisės aktų taikymu individualioje byloje, buvo konstatuota, kad norminėje byloje tirtinas tik laikotarpis nuo 2005 m. sausio 1 d. iki 2006 m. lapkričio 1 d. galiojęs teisinis reguliavimas atitiktis tuo pačiu laikotarpiu galiojusioms Vidaus tarnybos statuto nuostatomis aspektu (2009 m. balandžio 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>143</sup>-7/2009).

127. Norminėje administracinėje byloje Nr. I-16-261/2018 buvo nustatyta, kad individualioje administracinėje byloje ginčas iš esmės kilo dėl atsakovo 2016 m. liepos 21 d. sprendimo, kuriuo buvo panaikintas jo 2014 m. vasario 20 d. ir 2015 m. lapkričio 9 d. raštais pareiškėjui pateiktas sprendimas dėl energetikos darbuotojų sertifikavimo schemos ir kitų dokumentų, reikalingų vykdyti energetikos darbuotojų atestavimą, suderinimo. Taigi individualioje byloje ginčas kilo dėl tų energetikos darbuotojų kategorijų sertifikavimo schemų, kurios su Inspekcija buvo suderintos dar 2014 m. vasario 20 d. ir 2015 m. lapkričio 9 d., t. y. iki tikrinamų norminio administracinio akto nuostatų įsigaliojimo 2016 m. kovo 30 d. Nustačiusi, jog šiuose norminio administracinio akto nuostatose įtvirtintas teisinis reguliavimas yra taikomas tik į ateitį, išplėstinė teisėjų kolegija vertino, jog kvestionuojamos nuostatos individualioje byloje netaikytinos. Nors atsakovas individualioje byloje rėmėsi šiomis norminio administracinio akto nuostatomis, tačiau išplėstinė teisėjų kolegija sprendė, kad šių teisės normų taikymo sąsajumo su individualia byla nėra (2018 m. gruodžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-16-261/2018).

128. *Tyrimas nėra beprasmiškas.* Praktikoje gali susiklostyti ir tokių situacijų, kai norminės bylos nagrinėjimas pagal bendrosios kompetencijos arba administracinio teismo prašymą būtų beprasmiškas dėl procesinių pagrindinės bylos aspektų. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. I<sup>502</sup>-14/2012 nustatyta, kad ieškovas civilinėje byloje pateikė civilinę bylą nagrinėjančiam Vilniaus apygardos teismui pareiškimą dėl ieškinio atsisakymo, kurį Vilniaus apygardos teismas nutartimi tenkino ir civilinę bylą nutraukė. Atsižvelgiant į tai,

kad Vilniaus apygardos teismas nutraukė civilinę bylą, kurioje taikytino norminio administracinio akto atitiktimi aukštesnės galios teisės aktams pareiškėjas iškėlė abejones, konstatuota, jog Vilniaus apygardos teismo prašymas ištirti Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos nutarimu patvirtintos elektros energijos kainų ir tarifų bei jų taikymo tvarkos 38 punkto atitiktį Energetikos įstatymui ir Elektros energetikos įstatymui nebeatitinka vienos iš esminių sąlygų, keliamų bendrosios kompetencijos ar administracinio teismo kreipimuisi į atitinkamą administracinę teismą dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo, o minėto teisės akto dalies teisėtumo vertinimas netenka prasmės. Byla nutraukta, kaip nepriskirtina administracinių teismų kompetencijai (2012 m. gegužės 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>502</sup>-14/2012).

---

## III.2. Pareiškimas (prašymas)

---

### III.2.1. Bendri reikalavimai formai ir turiniui

---

129. Seimo nariai, Seimo kontrolieriai, vaiko teisių apsaugos kontrolierius, lygių galimybių kontrolierius, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės pareigūnai, prokurorai, profesinės savivaldos asociacijos, įsteigtos pagal įstatymą vykdyti viešąsias funkcijas, taip pat Vyriausybės atstovai į administracinę teismą kreipiasi su pareiškimu (Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 str. 1 d. ir 2 d.). Abstraktus pareiškimas paduodamas raštu, faksimiliniu laišku arba elektronine forma elektroninių ryšių priemonėmis (Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 str. 4 d.).

130. Administracinių bylų teisenos įstatyme eksplicitiškai nėra įtvirtinta, kokius reikalavimus turi atitikti abstraktus prašymas ištirti norminio administracinio akto teisėtumą. Tačiau šio įstatymo 116 straipsnio 1 dalis numato, kad bylos dėl norminių administracinių aktų teisėtumo nagrinėjamos pagal bendrąsias šiame įstatyme nustatytas proceso taisykles. Todėl pareiškimo dėl norminio administracinio akto teisėtumo turinys turėtų iš esmės atitikti Administracinių bylų teisenos įstatymo 24 ir 25 straipsniuose išdėstytus reikalavimus, atsižvelgiant į specialių procesinių normų, išdėstytų Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 dalies II skyriaus pirmame skirsnyje, nuostatas bei ginčų dėl norminių administracinių aktų specifiką (2012 m. balandžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1503/2012; 2018 m. gegužės 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-381-415/2018).

131. Kaip minėta, pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 113 straipsnio 3 dalį, jeigu akto teisėtumo tyrimas nepriskirtas teismo, kuriame nagrinėjama konkreti byla, susijusi su individualių teisių pažeidimu, kompetencijai (t. y. tie atvejai, kai bendrosios kompetencijos teismams kyla abejonių dėl byloje taikytino norminio administracinio akto ar bendro pobūdžio teisės akto teisėtumo, arba kai administraciniams teismams kyla abejonių dėl individualiojoje byloje taikytino norminio administracinio akto, kurį priėmė centriniai valstybinio administravimo subjektai, arba bendro pobūdžio teisės akto teisėtumo), taikomas Administracinių bylų teisenos įstatymo 114 straipsnis, kuriame įtvirtinta, kad bendrosios kompetencijos ar specializuotas teismas turi teisę sustabdyti bylos nagrinėjimą ir nutartimi kreiptis į administracinę teismą prašydamas patikrinti, ar konkretus norminis administracinis aktas (ar jo dalis), kuris turėtų būti taikomas na-



grinėjamoje byloje, atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą.

132. Bendrosios kompetencijos ir specializuoti teismai prašymą ištirti norminio administracinio akto teisėtumą išdėsto nutartyje (Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 str. 1 d.). Bendrosios kompetencijos ar specializuoto teismo priimama nutartis pirmiausia turi atitikti Administracinių bylų teisenos įstatymo 115 straipsnio 1 dalies 1–7 punktų reikalavimus, įskaitant reikalavimus nurodyti: bylos esmę ir kokiais teisės aktais ginčo šalys grindžia savo reikalavimus arba atskirtimus (4 p.); duomenis apie ginčijamą teisės aktą (5 p.); kokiais teisiniais argumentais teismas, kuris kreipiasi, grindžia savo abejonę dėl ginčijamo norminio administracinio akto (ar jo dalies) teisėtumo (6 p.). Prie nutarties taip pat turi būti pridėti Administracinių bylų teisenos įstatymo 115 straipsnio 2 dalyje nurodyti dokumentai.

133. Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio 3 dalis įtvirtina, kad prie pareiškimo ištirti norminio administracinio ar kito bendro pobūdžio teisės akto teisėtumą turi būti pridėtos skundžiamo teisės akto, taip pat įstatymo ar Vyriausybės norminio teisės akto, kuriam prieštarauja skundžiamas norminis administracinis aktas, kopijos. Kaip matyti iš Vyriausiojo administracinio teismo priimtų nutarčių, paprastai vien šio reikalavimo nesilaikymas nelemia atsisakymo priimti pareiškimą (prašymą), tačiau jis nurodomas kaip vienas iš pagrindų, kai atsisakyta priimti pareiškimą (prašymą) nustatčius kitus jų trūkumus (pvz., žr. 2012 m. lapkričio 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-48/2012; 2014 m. lapkričio 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I<sup>492</sup>-17/2014).

134. Atskirai paminėtina, kad, kaip matyti iš Vyriausiojo administracinio teismo praktikos, tais atvejais, kai dėl šiame ir apibendrinimo „III.2.2. Reikalavimas ir argumentai“ skyriuose nurodytų reikalavimų nesilaikymo atsisakoma pareiškimą (prašymą) priimti, tai neužkerta kelio pareiškėjui įstatymų nustatyta tvarka iš naujo kreiptis į administracinį teismą su Administracinių bylų teisenos įstatymo reikalavimus atitinkančiu pareiškimu (prašymu) ištirti to paties teisės akto (jo dalies) teisėtumą (pvz., žr. 2012 m. lapkričio 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-48/2012; 2012 m. balandžio 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1503/2012).

---

### III.2.2. Reikalavimas ir argumentai

---

135. Administracinių bylų teisenos įstatymo 113 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad teismo nutartyje pradėti tyrimą, be kita ko, turi būti išdėstyti abejonės dėl norminio administracinio akto teisėtumo pagrindžiantys teisiniai motyvai. Administracinių bylų teisenos įstatymo 115 straipsnio 1 dalis įtvirtina, kad pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 114 straipsnį bendrosios kompetencijos ar specializuoto teismo priimamoje nutartyje turi būti nurodyta, be kita ko, kokiais teisiniais argumentais teismas, kuris kreipiasi, grindžia savo abejonę dėl ginčijamo norminio administracinio akto (ar jo dalies) teisėtumo. Vyriausiojo administracinio teismo praktika patvirtina, kad abstrakčiuose pareiškimuose taip pat turi būti išdėstyti motyvai, pagrindžiantys abejonės norminio administracinio akto teisėtumu.

136. Iš tiesų Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje nagrinėjant normines administracines bylas nuosekliai laikomasi pozicijos, kad pareiškėjas savo poziciją dėl kiekvienos ginčijamo norminio administracinio akto (jo dalies) nuostatos atitikties įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui turi pagrįsti aiškiai suformuluotais teisi-

niais argumentais; neturėtų būti ir nutylėtų motyvų, neįvertintų reikšmingų teisinio reguliavimo aspektų (pvz., žr. 2018 m. sausio 2 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eI-21-438/2017).

137. Be to, tinkamai nepagrindus savo pozicijos dėl teisinio reguliavimo neatitikimo aukštesnės galios teisės aktams, negalima nustatyti norminės bylos dalyko, nagrinėjimo ribų ir apimties, suvaržoma proceso šalių teisė teikti paaiškinimus, teismo galimybė ruošti bylą teisminiam nagrinėjimui bei ją nagrinėti. Pareiškimė (prašyme) dėl norminio administracinio teisės akto teisėtumo ištyrimo negalima apsiriboti vien bendro pobūdžio teiginiais, taip pat vien tik tvirtinimu, kad norminis administracinis aktas prieštarauja įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui (žr. 2017 m. spalio 5 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I-14-552/2017; 2018 m. liepos 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1087-520/2018; 2018 m. gruodžio 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I-17-756/2018). Nurodomi teisiniai argumentai privalo būti išsamūs, aiškūs, logiški ir nuoseklūs (2013 m. liepos 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>143</sup>-24/2013).

138. Tačiau svarbu paminėti, kad Vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad bylą nagrinėjantis administracinis teismas nėra saistomas pareiškėjo aiškinimo. Pavyzdžiui, nors Vilniaus apygardos administracinis teismas prašė ištirti teisingumo ministro įsakymu patvirtintos Vykdomųjų bylų ir kitų dokumentų, neišmokėtų išieškotų piniginių lėšų ar turto, perimto, bet neperduoto išieškotojui, antstolio archyvo perdavimo pasibaigus antstolio įgaliojimams tvarkos 3 ir 4 punktų teisėtumą ta apimtimi, kiek jie neužtikrina išieškotojų teisės pasirinkti antstolį bei antstolių lygiateisiškumo ir sąžiningos konkurencijos, tačiau į klausimą, ar ginčijamos nuostatos iš tiesų riboja išieškotojų teisę pasirinkti antstolį, ar jos pažeidžia antstolių lygiateisiškumą, ar pažeidžia sąžiningą konkurenciją, bus atsakyta tik išnagrinėjus norminio administracinio akto teisėtumą bylą iš esmės (2009 m. kovo 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>575</sup>-10/2009).

139. Minėti trūkumai gali būti pagrindas atsisakyti priimti pareiškimą (prašymą) (tiek abstraktų, tiek pateiktą ryšium su individualia byla) ištirti norminio administracinio akto teisėtumą (Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 str. 2 d. 1 p., 116 str. 1 d.), o jei jis jau buvo priimtas – bylą nutraukti kaip nepriskirtiną administracinių teismų kompetencijai (Administracinių bylų teisenos įstatymo 103 str. 1 p.; 116 str. 1 d.) (pvz., žr. 2009 m. vasario 26 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>575</sup>3/2009; 2012 m. kovo 8 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>525</sup>-4/2012).

140. Priėmus nagrinėti pareiškimą dėl norminio administracinio akto (jo dalies) teisėtumo ištyrimo, kurio turinys neatitinka minėtų reikalavimų, nebūtų užtikrinamas rungimosi principo įgyvendinimas, nes būtų suvaržytos atsakovo (viešojo administravimo institucijos, priėmusios ginčijamą norminį administracinį aktą) teisės, kadangi atsakovui būtų sunkiau atsiliepiame išdėstyti savo poziciją dėl pareiškėjo argumentų bei pasirengti teisminiam nagrinėjimui. Administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1503/2012 pateiktas pareiškimas neatitiko šių reikalavimų, kadangi jame iš esmės buvo tik pacituotos ginčytų savivaldybės norminių administracinių aktų dalys bei įstatymų nuostatos, taip pat išdėstyti tam tikri atskiri samprotavimai, kurie neišreiškia konkrečios ir nuoseklios teisinės pozicijos dėl prieštaravimo tarp minėtų aktų. Toks pareiškimo pagrindimas negalėjo būti laikomas aiškiai suformuluotais teisiniais argumentais ir pagal jį tinkamas administracinės bylos dėl savivaldybės norminio administracinio akto teisėtumo išnagrinėjimas administraciniame teisme neįmanomas. Dėl to konstatuota, jog pareiškėjas Vyriausybės

atstovas Vilniaus apskrityje tinkamai nesuformulavo pareiškimo dėl savivaldybės norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo. Nesant tyrimo dalyko, paduotas pareiškimas nenagrinėtinas administraciniame teisme ir byla nutrauktina. Administracinis teismas be pagrindo nagrinėjo pareiškėjo paduotą pareiškimą iš esmės ir priėmė dėl jo sprendimą. Šis teismo sprendimas panaikintas ir administracinė byla nutraukta (2011 m. lapkričio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-2427/2011; taip pat žr. 2012 m. balandžio 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1503/2012).

### *Reikalavimo aiškumas*

141. Ginčijama norminio administracinio akto dalis turi būti aiškiai ir konkrečiai apibrėžta (nurodant punktus, papunkčius ir pan.), taip pat nurodant, kokia apimtimi aktas ginčijamas, savo poziciją dėl ginčijamos norminio akto dalies galimo prieštaravimo įstatymui ar Vyriausybės nutarimui pagrindžiant aiškiai suformuluotais teisiniais argumentais. Tai sudaro prielaidas administraciniam teismui tiksliai apibrėžti tyrimo dalyką bei ribas norminio administracinio akto teisėtumo patikros byloje (2012 m. lapkričio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-48/2012). Taigi, norminio administracinio akto teisėtumas nėra vertinamas apskritai, yra sprendžiama dėl jo konkrečių nuostatų (ne)atitikimo tam tikroms aukštesnės galios teisės aktų nuostatomis. Priimamas teismo sprendimas turi būti dėl kvestionuojamo akto (ne)atitikties konkrečiai aukštesnės galios teisės akto nuostatai (2014 m. lapkričio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>492</sup>17/2014; 2015 m. kovo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-221-502/2015; 2018 m. gegužės 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-381-415/2018).

142. Administracinėje byloje Nr. A<sup>492</sup>-3553/2011 Vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad bendrosios kompetencijos teismas, kreipdamasis dėl savivaldybės priimto norminio administracinio akto ištyrimo, abejones akto teisėtumu apibrėžė kaip subjekto galimą kompetencijos viršijimą nustatant vandens suvartojimo normas vienam žmogui tuose butuose, kuriuose nėra vandens apskaitos prietaisų ir kuriuose gyventojai nėra deklaravę gyvenamosios vietos. Taigi norminę bylą nagrinėjantis teismas, pirma, yra saistomas nustatytų ribų ir turėtų vertinti, ar savivaldybė, nustatydamą tam tikrą privalomo pobūdžio elgesio taisyklę, veikė neperžengdama savo kompetencijos. Antra, norminio administracinio akto konkrečių ginčytinų nuostatų (nagrinėjamu atveju nustatymas vandens suvartojimo normų vienam žmogui tuose butuose, kuriuose nėra vandens apskaitos prietaisų ir kuriuose gyventojai nėra deklaravę gyvenamosios vietos) teisėtumas turėtų būti vertinamas tiriant jų atitikimą konkrečioms aukštesnės galios teisės aktų nuostatomis, tai gali būti atliekama tik esant pateiktai besikreipiančio subjekto teisei argumentacijai. Visagino miesto apylinkės teismo nutartyje be bendro pobūdžio teiginių nebuvo nurodyta nei kokiai konkrečiai aukštesnės teisinės galios akto nuostatai, kokia apimtimi yra abejojama dėl kvestionuojamo norminio administracinio akto teisėtumo, nei dėl kokių priežasčių, t. y. nėra pateikti teisiniai argumentai, kurie turėtų būti įvertinti norminėje byloje. Teismo išdėstyta abejonė dėl teisingo aukštesnės teisinės galios aktų taikymo bei išdėstyti tam tikri atskiri samprotavimai neišreiškia konkrečios ir nuoseklios teisinės pozicijos dėl prieštaravimo tarp minėtų aktų. Toks pareiškimo pagrindimas negali būti laikomas aiškiai suformuluotais teisiniais argumentais ir pagal jį tinkamas administracinės bylos dėl savivaldybės norminio administracinio akto teisėtumo išnagrinėti.

mas administraciniame teisme yra neįmanomas. Apžvelgiamu atveju Vilniaus apygardos administracinis teismas, nepagrįstai priėmęs nagrinėti bylą dėl norminio administracinio akto teisėtumo pagal netinkamai suformuluotą prašymą, dėl dalies reikalavimų priėmė ydingą sprendimą, nes konstatavo ne savivaldybės norminio administracinio akto atitikimą įstatymo (nutarimo) nuostatomis, bet pripažino jį abstrakčiai teisėtu, o tai akivaizdžiai peržengia prašymo ribas. Bendrosios kompetencijos teismo nutarties teiginiai dėl siekio nustatyti byloje tiesą ir išsiaiškinti visus bylos nagrinėjimo metu kylančius klausimus niekaip nepagrindžia būtinybės kreiptis dėl norminio administracinio akto ištyrimo, nes nurodytu tikslu yra tiriamos faktinės aplinkybės civilinėje byloje. Aplinkybė, ar yra vartojamas vanduo bute, kuriame jokie asmenys nėra deklaravę gyvenamosios vietos, yra fakto klausimas, kuris nustatinėtinas ir vertintinas toje civilinėje byloje. Kilus ginčui, aplinkybę, kad nėra faktinio vandens naudojimo, pareiga įrodyti tenka tai teigiančiam subjektui (2011 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>492</sup>-3553/2011).

143. Taigi, pareiškime (prašyme) turi būti aiškiai ir tiksliai suformuluotas prašymas administraciniam teismui. Administracinėje byloje Nr. I<sup>442</sup>-20/2009 Kauno apygardos teismas netinkamai suformulavo prašymą, t. y. prašydamas ištirti, ar sveikatos apsaugos ministro įsakymu patvirtinto Pacientų sveikatai padarytos žalos nustatymo komisijos darbo reglamento 3 punktas neprieštarauja Pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymo 17 straipsniui, nenurodė konkrečios šio straipsnio dalies (2009 m. balandžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>442</sup>-20/2009). Administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-48/2012 Druskininkų miesto apylinkės teismo nutarties rezoliucinėje dalyje, kuri, be kita ko, buvo daugiau kaip dviejų puslapių apimties, suformuluotas prašymas Vyriausiajam administraciniam teismui nebuvo laikytas aiškiai ir konkrečiai apibrėžtu. Kaip nurodė teisėjų kolegija, pagal bendruosius reikalavimus, keliamus teismo procesinio dokumento rezoliucinei daliai, joje turi būti trumpai ir aiškiai suformuluotos teismo išvados (šiuo atveju – prašymas kreiptis į Vyriausiąją administracinį teismą), grindžiamos teismo procesinio dokumento motyvuojamojoje dalyje išdėstytais motyvais. Nagrinėtu atveju teismo nutarties rezoliucinėje dalyje, apibrėžiant Vyriausiajam administraciniam teismui keliamą klausimą, tam tikrais atvejais ne tik cituojama visa atitinkamo teisės akto straipsnio dalis ar punktas, nors tam nėra jokios būtinybės, bet ir pateikiamas atitinkamų nuostatų aiškinimas, teisiniai prašymo argumentai, nors tai turėtų būti nurodyta teismo procesinio dokumento motyvuojamojoje dalyje (2012 m. lapkričio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-48/2012).

### *Argumentų išsamumas*

144. Kreipiantis į administracinį teismą su pareiškimu ar prašymu ištirti norminio administracinio akto teisėtumą ir argumentuojant savo nuomonę dėl atitinkamo norminio administracinio akto prieštaravimo įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui, negalima apsiriboti vien bendro pobūdžio teiginiais, ar teigimu, kad norminis administracinis aktas, gali prieštarauti įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui. Turi būti aiškiai nurodyta ne tik kurie ginčijamo administracinio akto punktai (kurios jo nuostatos), kokia apimtimi prieštarauja įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui, bet ir pati pozicija dėl kiekvienos ginčijamo norminio administracinio akto (jo dalies) nuostatos atitikties įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui turi būti pagrįsta aiškiai suformuluotais teisiniais argumentais (pvz., žr. 2009 m. balandžio 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I<sup>442</sup>-

20/2009; 2011 m. gruodžio 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>492</sup>-3553/2011; 2012 m. lapkričio 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-48/2012).

145. Pavyzdžiui, norminės administracinės bylos Nr. I-17-756/2018 dalis buvo nutraukta konstatavus, kad nagrinėjamu atveju aptariamoje pareiškimo dalyje iš esmės apsiribojama teisės aktų nuostatų ir teismų praktikos, (tiesiogiai) nesusijusios su šioje byloje keliamais klausimais, citavimu bei bendru (abstrakčiu) teiginiu (abejone) dėl galimo norminio administracinio akto nuostatų neatitikties aukštesnės teisinės galios teisės aktams (2018 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-17-756/2018)

146. Atskirai paminėtina ir tai, kad norminio administracinio akto (jo dalies) neteisėtumas negali būti grindžiamas prielaida (nuomone), kad dėl šiame akte nustatyto reguliavimo atitinkamų teisinių santykių dalyviai galbūt nevykdys ar vengs vykdyti kituose teisės aktuose jiems nustatytas pareigas (2018 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-17-756/2017).

147. Formuluojuot teisinius argumentus, kuriais grindžiamos abejonės norminio administracinio akto teisėtumu, turi būti išnagrinėtas tiek atitinkamo norminio administracinio akto (jo dalies) turinys, tiek aukštesnės galios teisės akto (įstatymo ar Vyriausybės norminio akto) turinys ir pateikta konkreti nuomonė dėl prieštaravimų tarp šių aktų (2009 m. balandžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>442</sup>-20/2009; 2011 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>492</sup>-3553/2011; 2012 m. lapkričio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-48/2012).

148. Vyriausiasis administracinis teismas ne kartą yra konstatavęs, kad norminio akto (jo dalies) teisėtumo tyrimo ribos paprastai yra identifikuojamos pagal pareiškimą (prašymą) pateikusių pareiškėjų nurodytas konkrečias aplinkybes (argumentus), ypač tuomet, kai, kaip yra nagrinėjamu atveju, prašoma įvertinti norminio akto nuostatų atitiktį bendriesiems teisės (teisinio reguliavimo, viešo administravimo, teisėkūros) principams ir (ar) bendrosioms įstatymuose ir (ar) kituose teisės aktuose nurodytoms taisyklėms. Aptariamos aplinkybės (argumentai) turi būti konkrečios, aiškios, rodančios ryšį tarp norminio administracinio akto (jo dalies) ir minėtų bendrų principų bei reikalavimų, kurių atitikčiai prašoma ištirti šį aktą (jo dalį). Jos (aplinkybės, argumentai) turi būti susijusios su prašomo atlikti tyrimo objektu, leisti proceso šalims ir teismui nustatyti bei apibrėžti administracinės bylos dalyką ir nagrinėjimo ribas (2015 m. rugsėjo 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-2096-502/2015).

149. Pavyzdžiui, šių proceso taisyklių kontekste vertindama pareiškime nurodomas aplinkybes, išplėstinė teisėjų kolegija administracinėje byloje Nr. eI-21-438/2017 konstatavo, jog tikrinamo norminio administracinio akto atitiktimi nurodytiems teisinės valstybės principui ir atsakingo valdymo reikalavimams pareiškėjas abejojo iš esmės tik tiek, kiek ministro įsakymas ir (ar) juo patvirtintas specialiojo teritorijų planavimo dokumentas (jo dalis) prieštarauja toms pačioms nuostatoms, dėl kurių jau buvo pasisakyta šiame baigiamajame teismo akte. Kadangi pareiškėjas iš esmės nenurodė jokių kitų (papildomų) aplinkybių, tai nagrinėjamu atveju eliminavo administracinio teismo pareigą papildomai (atskirai) pasisakyti dėl pareiškėjo prašymo šioje dalyje (2018 m. sausio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-21-438/2017). Administracinėje byloje Nr. II4552/2017 pareiškėjai, be kita ko, prašė ištirti ginčo norminio administracinio akto nuostatų atitiktį konstituciniam teisinės valstybės principui. Tačiau išplėstinė teisėjų kolegija pastebėjo, jog pareiškime apsiribota bendra (abstrakčia) oficialios konstitucinės

doktrinos trumpa apžvalga, ir visiškai nėra nurodyta (pasisakyta), kaip tiriamos nuostatos šiuos reikalavimus pažeidžia (iš esmės nebuvo pateikta argumentų ir teismo posėdžio metu). Iš esmės apsiribota tik teisiškai nemotyvuotu bendru teiginiu, kad tikrinamos nuostatos prieštarauja šiam principui (2017 m. spalio 5 d. sprendimas administracinė byla Nr. I-14-552/2017).

150. Paminėtina, kad Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje sprendžiant dėl legislatyvinės omisijos buvimo tiriamu atveju, atsižvelgtina į oficialios konstitucinės doktrinos nuostatas šiuo aspektu, t. y. į tai, kad Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, jog teisės spraga inter alia legislatyvinė omisija visuomet reiškia, kad atitinkamų visuomeninių santykių teisinis reguliavimas apskritai nei eksplicitiškai, nei implicitiškai nėra nustatytas nei tame teisės akte (jo dalyje), nei kuriuose nors kituose teisės aktuose, tačiau poreikis tuos visuomeninius santykius teisiškai sureguliuoti yra, o legislatyvinės omisijos atveju tas teisinis reguliavimas, paisant iš Konstitucijos kylančių teisės sistemos nuoseklumo, vidinio neprieštaravimo imperatyvų ir atsižvelgiant į tų visuomeninių santykių turinį, turi būti nustatytas būtent tame teisės akte (būtent toje jo dalyje), nes to reikalauja kuris nors aukštesnės galios teisės aktas, inter alia pati Konstitucija (be kita ko, žr., Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 8 d., 2008 m. lapkričio 5 d. sprendimus, 2009 m. birželio 22 d., 2010 m. rugsėjo 29 d. nutarimus). Tai, kad konkrečiame įstatyme (jo dalyje) nėra nustatyta specialaus tam tikriems santykiams reguliuoti skirto teisinio reguliavimo, anaptil nereiškia, kad šioje srityje esama teisės spragos inter alia legislatyvinės omisijos, nes šie santykiai gali būti sureguliuoti bendrosiomis eksplicitinėmis arba implicitiškai nustatytomis eksplicitinių teisinį reguliavimą papildančiomis ir pratęsiančiomis normomis (Konstitucinio Teismo 2016 m. sausio 25 d. nutarimas) (2018 m. spalio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-6-822/2018). Tai lemia ir tam tikrus reikalavimus pareiškime (prašyme) ištirti norminio administracinio akto teisėtumą aptariamam aspektu dėstomiems argumentams.

151. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. eI-21-438/2017 išplėstinė teisėjų kolegija pirmiausia pastebėjo, kad, kvestionuodamas tikrinamo norminio administracinio akto (specialiojo teritorijų planavimo dokumento) teisėtumą tiek, kiek jame nėra nustatyta nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos zona, pareiškėjas iš esmės kėlė legislatyvinės omisijos klausimą. Tačiau pareiškėjas nenurodė jokių nuostatų, kurios įpareigotų ginčo norminiame administraciniame akte tokią zoną nustatyti. Be to, aptariamoms legislatyvinės omisijos buvimu pareiškėjas iš esmės kvestionavo viso tikrinto norminio administracinio akto teisėtumą, tačiau nepateikia jokių (teisiškai motyvuotų) argumentų dėl to, kaip apsaugos zonos nenustatymas nagrinėtu atveju lėmė kitų (patvirtintų) specialiojo teritorijų planavimo dokumento sprendinių neteisėtumą. Šios aplinkybės sudarė pakankamą pagrindą pripažinti, jog pareiškėjas neįvykdė jam tenkančios pareigos abejonę dėl tikrintino norminio administracinio akto teisėtumo pagrįsti teisiškai motyvuotais argumentais. Todėl tyrimas šioje dalyje buvo nutrauktas (Administracinių bylų teisenos įstatymo 103 str. 1 p., 116 str. 1 d.) (2018 m. sausio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-21-438/2017; taip pat žr. 2019 m. vasario 5 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eI-1-629/2019). Administracinėje byloje Nr. I<sup>492</sup>-23/2013 teisėjų kolegija atkreipė dėmesį, jog Vilniaus apygardos administracinis teismas ginčytą nuostatą prašė ištirti tiek, kiek nebuvo įtvirtintas tam tikras teisinis reguliavimas, t. y. kėlė klausimą dėl galimo teisės spragos egzistavimo, tačiau nepateikė argumentų, kad tokios teisės spragos konsta-

tavimas individualioje byloje turėtų įtakos pareiškėjo teisių ir pareigų apimčiai (2013 m. birželio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>492</sup>-23/2013).

*Nustatytas teisinis reguliavimas, kurį pareiškėjas teigia esant nustatytą*

152. Tais atvejais, kai pareiškėjo ginčijamoje teisės akto nuostatoje iš tiesų nėra nustatyta tokio teisinio reguliavimo, kurį pareiškėjas teigia esant nustatytą ir kurio atitikti aukštesnės galios teisės aktui prašo ištirti, laikytina, kad prašyme nėra tyrimo dalyko. Tokie prašymai Vyriausiajame administraciniame teisme inter alia Administracinių bylų teisenos įstatymo II skyriaus pirmame skirsnyje reglamentuojama pareiškimų (prašymų) ištirti norminių administracinių teisės aktų teisėtumą tvarka nenagrinėjami ir byla nutraukiama (2018 m. liepos 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-8-662/2018; taip pat žr. 2018 m. sausio 2 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eI-21-438/2017; 2018 m. liepos 20 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eI-8-662/2018; 2018 m. spalio 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-23-556/2018; 2018 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-17-756/2018 ir kt.).

153. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. eI-23-556/2018 pareiškėjas, be kita ko, prašė ištirti ministro įsakymo punkto atitiktį Civilinio kodekso 6.157 straipsnio 2 daliai, nustatančiai, kad „imperatyviųjų teisės normų pasikeitimas po sutarties sudarymo neturi įtakos sutarties sąlygoms“. Šioje dalyje savo abejonę pareiškėjas iš esmės sieja išimtinai su vertinimu, jog ginčijamas įsakymo punktas nustato teisinio reguliavimo grįžtamąją galią, t. y. su aplinkybe, kuri buvo paneigta (pripažinta, kad tikrinta nuostata nenustatė akto grįžtamosios galios). Kitaip tariant, norminio administracinio akto nuostatos neatitikimą Civilinio kodekso 6.157 straipsnio 2 daliai pareiškėjas siejo su reguliavimu, kurio tikrinama norminio administracinio akto nuostata nenustato. Atsižvelgdama į tyrimą inicijavusio pareiškėjo apibrėžtas norminės bylos ribas, įvertinusi, kad pagal individualioje byloje kilusio ginčo esmę ir aktualias faktines aplinkybes nėra poreikio bei galimybės šių ribų plėsti, išplėstinė teisėjų kolegija konstatuoja, kad nagrinėtu atveju yra pakankamas pagrindas šią norminės administracinės bylos dalį nutraukti (Administracinių bylų teisenos įstatymo 103 str. 1 p., 116 str. 1 d.) (2018 m. spalio 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-23-556/2018).

154. Administracinėje byloje Nr. eI-1-629/2019 pareiškėjai, be kita ko, prašė patikrinti norminio administracinio akto nuostatos teisėtumą tiek, kiek ši nuostata draudžia aukciono būdu supirkti šilumą, pagamintą šilumos tiekėjų valdomuose įrenginiuose, teikiančiuose šilumos poreikio piko pajėgumų ar rezervinių šilumos gamybos pajėgumų užtikrinimo paslaugas. Šiuo klausimu išplėstinė teisėjų kolegija nurodė, kad iš sisteminio minėtos nuostatos vertinimo kitų to paties norminio administracinio akto nuostatų kontekste buvo aiškiai matyti, kad ja (nuostata) reguliuojami tik santykiai, susiję su šilumos gamyba tuose šilumos tiekėjo valdomuose įrenginiuose, kurie neatlieka šilumos poreikio piko pajėgumų ar rezervinių šilumos gamybos pajėgumų užtikrinimo paslaugos. Kitaip tariant, prašyta patikrinti nuostata nereglementavo teisinių santykių, susijusių su šilumos tiekėjų valdomų šilumos gamybos įrenginių, atliekančių minėtas pajėgumų užtikrinimo paslaugas, naudojimu. Šilumos gamybos įrenginių priskyrimo bei veiklos (įskaitant šilumos gamybą) juose ribojimo klausimus reguliavo visai kitos norminio administracinio akto nuostatos, kurių pareiškėjas neginčijo (kurių teisėtumu neabejojo) ir kurios nebuvo (ir, išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, negalėjo būti) tikrinamos šioje norminėje

administracinėje byloje. Atitinkamai ši norminės administracinės bylos dalis buvo nutraukta (2019 m. vasario 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-1-629/2019).

---

### III.2.3. Pareiškimo (prašymo) trūkumų nepašalinimas, atsisakymas

---

155. Kaip minėta, kai kurie iš prieš tai nurodytų pareiškimo (prašymo) dėl norminio administracinio akto (jo dalies) teisėtumo formos ir turinio trūkumai sudaro pagrindą atsisakyti priimti šį pareiškimą (prašymą) (jo dalį) arba nutraukti pradėtą norminę administracinę bylą (jos dalį).

156. Nepaisant to, paprastai, sprendami pareiškimo (prašymo) priėmimo klausimą ir nustatę minėtus trūkumus, administraciniai teismai nustato terminą šiems trūkumams pašalinti (Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 str. 1 d., 116 str. 1 d.). Per nustatytą terminą nepašalinus ar netinkamai pašalinus šiuos trūkumus, pareiškimas (prašymas) laikomas nepaduotu.

157. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. eI-18-502/2017 nustatyta, kad Klaipėdos miesto apylinkės teismas 2017 m. birželio 5 d. nutartimi sustabdė civilinės bylos nagrinėjimą ir kreipėsi į Vyriausiąją administracinį teismą su prašymu patikrinti sveikatos apsaugos ministro įsakymo dalies teisėtumą. Vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. birželio 29 d. nutartimi buvo nustatytas terminas pareiškėjui Klaipėdos miesto apylinkės teismui iki 2017 m. liepos 31 d. pašalinti šioje nutartyje nurodytus 2017 m. birželio 5 d. nutartimi pateikto prašymo trūkumus. Pareiškėjas Klaipėdos miesto apylinkės teismas 2017 m. birželio 29 d. nutartyje nurodytų trūkumų nepašalino. Atitinkamai teisėjų kolegija nurodė, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad jeigu per teismo nustatytą terminą trūkumai nepašalinami, skundas (prašymas, pareiškimas) laikomas nepaduotu ir teisėjo nutartimi grąžinamas pareiškėjui. Pagal to paties įstatymo 116 straipsnio 1 dalį bylos dėl norminių administracinių aktų teisėtumo nagrinėjamos pagal bendrąsias šiame įstatyme nustatytas proceso taisykles. Atsižvelgdama į tai, kad 2017 m. birželio 29 d. nutartyje nurodyti prašymo trūkumai nebuvo pašalinti ir vadovaudamasi minėtomis taisyklėmis, teisėjų kolegija sprendė, kad yra pagrindas laikyti, jog nutartimi pateiktas pareiškėjo Klaipėdos miesto apylinkės teismo prašymas yra nepaduotas (2017 m. rugsėjo 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-18-502/2017; taip pat žr. 2015 m. lapkričio 19 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I-23-858/2015; 2016 m. balandžio 19 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I-14-756/2016).

158. Pareiškėjai gali ir atsisakyti nuo pareiškimo (prašymo). Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. I<sup>502</sup>-3/2014 po to, kai Vyriausiasis administracinis teismas nustatė terminą pareiškėjui (Vilniaus apygardos administraciniam teismui) pašalinti nustatytus trūkumus, šis nutarė atsiimti pareiškimą. Atitinkamai, vadovaudamasis Administracinių bylų teisenos įstatymo 50 straipsnio 1 dalimi (pareiškėjas turi teisę atsiimti skundą (prašymą, pareiškimą) iki jo priėmimo) bei jau minėta šio įstatymo 116 straipsnio 1 dalimi, Vyriausiasis administracinis teismas prašymą laikė nepaduotu ir jį grąžino pareiškėjui (2018 m. spalio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-28-822/2018).

159. Jei atsisakymas pateikiamas po pareiškimo (prašymo) priėmimo – norminė administracinė byla (jos dalis) nutraukiama (pvz., žr. 2015 m. gruodžio 21 d. sprendimą administracinėje bylos Nr. eI-14-822/2015; 2014 m. vasario 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I<sup>502</sup>-3/2014).



## IV. Norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimo apimtis

---

### IV.1. Bendros taisyklės dėl tyrimo ribų

---

160. Kaip matyti toliau pateiktuose Vyriausiojo administracinio teismo praktikos pavyzdžiuose, norminėje administracinėje byloje atliktino norminio administracinio akto (jo dalies) teisėtumo tyrimo ribas apibrėžia pareiškėjas. Kreipiamasi su pareiškimu (prašymu) į administracinę teisumą, pirminės atliktino tyrimo ribos yra nustatomos nutartyje, kuria išsprendžiamas šio pareiškimo (prašymo) priėmimo klausimas, bei tikslintinos bylos nagrinėjimo metu atsižvelgiant į priimtame pareiškime (priimtoje pareiškimo dalyje) išdėstytus bei teismo posėdžio metu pateiktus argumentus (paaiškinimus) (2018 m. sausio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-21-438/2017).

161. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. I<sup>556</sup>-1/2012 nors pareiškėjas prašė ištirti ginčijamos norminio administracinio akto nuostatos atitiktį visam Konstitucijos 29 straipsniui (jame įtvirtintam lygiateisiškumo principui), iš prašymo argumentų daryta išvada, jog buvo keliamas klausimas dėl ginčijamo teisinio reguliavimo atitikties Konstitucijos 29 straipsnio 1 daliai, nustatančiai, kad įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs (2012 m. kovo 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>556</sup>-1/2012; taip pat žr. 2009 m. vasario 26 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-6/2009).

#### IV.1.1. Tyrimo ribos pagal abstraktų pareiškimą

---

162. Būtent pareiškėjai, teikdami pareiškimą ištirti norminio administracinio akto atitiktį įstatymui ar (ir) Vyriausybės norminiam aktui, apibrėžia administracinės bylos dėl šio akto teisėtumo ribas. Tik aiškūs ir teisiškai motyvuoti pareiškėjų argumentai paprastai leidžia proceso šalims bei bylą nagrinėjančiam administraciniam teismui identifikuoti, kokia apimtimi kvestionuojama norminio administracinio akto nuostatos (jos dalies) atitiktis įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui, ir, atitinkamai, apibrėžia norminio akto (jo dalies) teisėtumo tyrimo ribas. Su individualia byla nesusijusį pareiškimą (prašymą) nagrinėjantis administracinis teismas neturi teisės savo iniciatyva keisti norminės administracinės bylos nagrinėjimo ribų (dalyko) (2018 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-17-756/2017; taip pat žr. 2014 m. lapkričio 10 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1586/2014; 2015 m. rugsėjo 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-2096-502/2015 ir kt.).

163. Administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-16/2013 dalis pareiškėjų Seimo narių keliamų abejonių dėl ministro įsakymo teisėtumo buvo susiję vien su įsakymo 3 punkto atitikties aukštesnės galios teisės aktams klausimais. Nors pareiškėjai savo pareiškime prašė ištirti viso įsakymo atitiktį visiems pareiškime nurodytiems teisės aktams, tačiau atsižvelgęs į tai, jog dalis byloje keltų klausimų sieti tik su įsakymo 3 punktu, šiuos klausimus teismas vertino tik įsakymo 3 punkto kontekste. Todėl laikyta, jog pareiškėjai prašė ištirti, ar ginčyto įsakymo 3 punktas neprieštarauja Konstitucijos 29 straipsniui, Švietimo įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 1 punktui ir 38 straipsnio 4 daliai (2013 m. birželio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-16/2013).

### IV.1.2. Tyrimo ribos pagal prašymą, susijusį su individualia byla

164. Iš Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatų, nustatančių pareiškimų ištirti norminių administracinių aktų teisėtumą nagrinėjimo tvarką, matyti, kad norminės administracinės bylos nagrinėjimo ribas visų pirma apibrėžia pareiškėjo pateiktas prašymas, jo apimtis, taip pat šį prašymą pagrindžiantys teisiniai argumentai. Būtent teismo nutartis prašyti ištirti norminio administracinio akto teisėtumą yra tas procesinis dokumentas, kuris apibrėžia iškeliamos norminės administracinės bylos nagrinėjimo dalyką bei ribas ir pagal kurį ši byla turi būti nagrinėjama (2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-3065/2011; 2013 m. gegužės 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>662</sup>-11/2013; 2015 m. gegužės 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-4-822/2015).

165. Nepaisant to, Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje nagrinėjant bylas dėl norminio teisės akto teisėtumo, atsižvelgiant į konkrečios bylos aplinkybes, neatmeta galimybė keisti pareiškėjo prašyme apibrėžtas bylos ribas. Teismas, atsižvelgdamas į teismų bendradarbiavimo ir kooperavimosi poreikį, į tai, kad teismo sprendimas norminėje administracinėje byloje turi būti naudingas besikreipiančiam teismui ir susijęs su jo nagrinėjama individualia byla, turi teisę, atsižvelgdamas į konkrečias aplinkybes, patikslinti pareikšto prašymo turinį taip, kad jis atitiktų individualios bylos aplinkybes, padėtų tinkamai išspręsti tą individualią bylą, kurioje teismas nusprendė kreiptis į administracinį teismą (2009 m. vasario 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>575</sup>3/2009; 2012 m. lapkričio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-48/2012; 2013 m. gruodžio 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>552</sup>-22/2013).

166. Taigi, kai tyrimas atliekamas dėl norminio administracinio akto teisėtumo, susijusio su individualia byla, tyrimo dalykas ir ribos teismo nutartyje turėtų būti apibrėžiamos atsižvelgiant į individualioje byloje keliamo ginčo dalyką ir ribas (2016 m. vasario 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-3-502/2016). Norminės administracinio akto teisėtumo bylos išnagrinėjimas turi padėti teismui įvykdyti teisingumą individualioje byloje, būti naudingas (bylos išnagrinėjimo iš esmės ir procesinio sprendimo priėmimo byloje aspektu) besikreipiančiam teismui (pvz., žr. 2009 m. vasario 26 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>575</sup>-3/2009, 2016 m. kovo 10 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I-9-261/2016 ir kt.).

167. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. I-13-520/2016 išplėstinė teisėjų kolegija, atsižvelgusi į šiuo atveju susiklosčiusią teisinę situaciją, į tai, kad per laikotarpį nuo norminės bylos inicijavimo iki jos nagrinėjimo iš esmės Vyriausiajame administraciniame teisme nagrinėjamai individualiai bylai aktualus ir joje taikytinas teisinis reguliavimas buvo pakeistas, vadovaudamasi principu, kad norminės administracinio akto teisėtumo bylos išnagrinėjimas turi būti naudingas besikreipiančiam teismui nagrinėjant individualią bylą, darė išvadą, jog šiuo atveju yra pagrindas tirti tiek tyrimą inicijavusio teismo nutartyje nurodytos redakcijos, tiek šiuo metu galiojančios redakcijos norminio administracinio akto teisėtumą (2016 m. liepos 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-13-520/2016). Norminės administracinės bylos dalykas išplėstas administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-2/2008, kurioje iš pareiškėjo Vilniaus apygardos administracinio teismo prašyme išdėstytų aplinkybių buvo matyti, kad kelta abejonė ne tik dėl norminio admi-

nistracinio akto 7 punkte, bet ir dėl šio akto 6 punkte nustatyto teisinio reguliavimo teisėtumo (2008 m. liepos 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-2/2008; taip pat žr. 2013 m. gruodžio 17 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>552</sup>-22/2013).

---

## IV.2. Išimtys iš bendrų taisyklių

---

168. Be minėtų atvejų, susijusių su tyrimo ribų koregavimu norminėje administracinėje byloje pagal prašymą, susijusį su individualia byla, Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje galima rasti ir kitų pavyzdžių, kada administraciniai teismai koreguoja, patikslina ar net peržengia pareiškėjo pareiškime (prašyme), tyrimą inicijavusio administracinio teismo nutartyje nurodytas tyrimo ribas.

### *Aktas priimtas nekompetentingo teisėkūros subjekto*

169. Vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, jog galimas norminio administracinio akto ar atskirų jo nuostatų priėmimas įgaliojimų neturinčio subjekto reiškia, jog toks norminis administracinis aktas ar jo nuostatos apskritai negalėjo būti priimtas (2007 m. gruodžio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-20/2007; 2008 m. lapkričio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-4/2008). Tiriant norminį administracinį aktą, būtina įvertinti, ar atsakovui buvo pavesta, o jei pavesta, tai kokia apimtimi reguliuoti teisinius santykius (2009 m. vasario 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-6/2009). Taigi, norminę administracinę bylą nagrinėjantis administracinis teismas, neperžengdamas savo kompetencijos ribų, turi teisę patikrinti ir įvertinti, ar atsakovams buvo suteikti įgaliojimai nustatyti ginčijamą teisinį reguliavimą ir ar atsakovai neperžengė savo kompetencijos ribų (2011 m. lapkričio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>662</sup>-11/2011).

170. Jei norminėje administracinėje byloje nustatoma, kad atsakovas, priimdamas norminį administracinį aktą, viršijo kompetenciją, vien tai yra pagrindas pripažinti skundžiamą aktą neteisėtu ir jį panaikinti. Konstatavęs, kad norminis administracinis aktas priimtas viršijant įstatymų suteiktą kompetenciją, teismas nebeprivalo tirti norminio administracinio akto teisėtumo kitais aspektais (2013 m. spalio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>146</sup>-1128/2013). Iš tiesų, nustačius, jog viešojo administravimo subjektas, priimdamas atitinkamą teisės aktą, viršijo savo įgaliojimų ribas, nebelineka pagrindo ir teisinės prasmės tirti, ar toks aktas atitinka kitų teisės aktų reikalavimus (2012 m. rugpjūčio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>146</sup>-1917/2012; taip pat žr. 2011 m. lapkričio 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>858</sup>-3127/2011).

### *Apsirikimas (klaida), reikalavimas išplaukia iš argumentų*

171. Kai yra akivaizdu, jog pareiškėjas padarė rašymo apsirikimą nurodydamas prašomą iširti nuostatą, administracinis teismas paprastai atitinkamai patikslina tyrimo dalyką savo iniciatyva. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. I-14-552/2017 vertinant pareiškimo turinį, pirmiausia buvo pažymėta, kad pareiškėjai akivaizdžiai suklydo nurodydami Sveikatos draudimo įstatymo 32 straipsnį. Iš pareiškėjų dėstomų argumentų buvo matyti, kad tikrinamų nuostatų teisėtumu, be kita ko, abejojama tiek, kiek tai

yra susiję su teritorinių ligonių kasų teisėmis (Sveikatos draudimo įstatymo 34 str.), o ne šių teritorinių padalinių steigimu, valdymu ir atskaitomybe (Sveikatos draudimo įstatymo 32 str.). Dėl to Sveikatos draudimo įstatymo 32 straipsnio nurodymas pareiškime laikytinas rašymo apsirikimu, ir tyrimas atliktas dėl tikrinamų nuostatų atitikties minėto įstatymo 34 straipsniui (2017 m. spalio 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-14-552/2017).

172. Paminėtinos situacijos, kai nors pareiškėjai eksplicitiškai neprašo ištirti ginčijamo teisės akto atitikties tam tikram aukštesnės galios teisės aktui, tačiau pareiškimo motyvuose nurodo tokią abejonę. Tokiais atvejais taip pat galimas bylos ribų ir apimties patikslinimas nenukrypstant nuo pareiškėjų pareiškime suformuoto bylos dalyko (pvz., žr. , 2013 m. birželio 18 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-16/2013; 2011 m. spalio 6 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>63</sup>-8/2011).

173. Norminių administracinių bylų, pradėtų pagal prašymą (inicijuotų) individualiose bylose atveju paminėtina administracinė byla Nr. I-12-502/2017, kurioje išplėstinė teisėjų kolegija, be kita ko, atkreipė dėmesį į tai, kad Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje yra ne kartą pažymėta, kad nustačius, jog Konstitucijai prieštarauja įstatymo, kurio atitikties Konstitucijai pareiškėjas neginčija, nuostatos, kuriomis yra įsiterpiama į ginčijamo įstatymo reguliuojamus visuomeninius santykius, Konstitucinis Teismas privalo tai konstatuoti (Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d., 2002 m. sausio 14 d., 2002 m. birželio 19 d., 2007 m. birželio 27 d., 2009 m. kovo 2 d., 2010 m. lapkričio 29 d. nutarimai). Atitinkamai šios oficialios konstitucinės doktrinos bei kitų proceso taisyklių kontekste Vyriausiasis administracinis teismas nutarė atlikti tyrimą dėl tikrinto norminio administracinio akto nuostatų atitikties konstituciniam teisinės valstybės principui, nors prašymą pateikęs bendrosios kompetencijos teismas šio klausimo ir nekėlė (2017 m. rugsėjo 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-12-502/2017). Papildomai paminėtina, kad vienas esminių konstitucinio teisinės valstybės principo elementų – principas, kad neturi būti taikomas teisės aktas, prieštaraujantis aukštesnės galios teisės aktui. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad teismas, vykdydamas teisingumą, turi vadovautis tik Konstitucijai neprieštaraujančiais įstatymais ir kitais teisės aktais, jis negali taikyti įstatymo, kuris prieštarauja Konstitucijai (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. sausio 16 d., 2007 m. birželio 27 d. nutarimai).

174. Pažymėtini ir atvejai, kai pareiškėjai ginčija, pavyzdžiui, tiek ministro įsakymą, kuriuo patvirtintas tam tikras norminis administracinis aktas, tiek patį norminį administracinį aktą, tačiau kaip bylos dalyką nurodo tik ministro įsakymą. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-12/2009 pažymėta, kad teisingumo ministro įsakymo 1.1 punktu patvirtintos Asmens vardo, pavardės ir tautybės pakeitimo taisyklės, o 1.2 punktu patvirtinta Prašymo pakeisti vardą, pavardę, tautybę blanko forma. Pareiškėjas Telšių rajono apylinkės teismas savo prašymu prašė ištirti tik šių norminio administracinio akto nuostatų, kiek jos susijusios su tautybės keitimu, teisėtumą ir tuo aspektu, ar atsakovas neperžengė jam suteiktų įgaliojimų ribų. Pareiškėjas neprašė ištirti pačių Asmens vardo, pavardės ir tautybės pakeitimo taisyklių ar pačios Prašymo pakeisti vardą, pavardę, tautybę blanko formos teisėtumo. Tačiau tiek pats teisingumo ministro įsakymas, tiek šiuo įsakymu patvirtintos Taisyklės ir Prašymo forma yra neatskiriamai susijusios. Pripažinus neteisėtomis teisingumo ministro įsakymo nuostatas (ar jų dalį), kuriomis patvirtintas atitinkamas norminis administracinis aktas (Taisyklės ir Prašymo forma), pats normi-

nis administracinis aktas (ar jo dalis) nebetektų savo norminio pagrindo (patvirtinimo), suteikiančio jam privalomąją galią, todėl nebegalėtų būti taikomas ne tik pats įsakymas, bet ir juo patvirtintas norminis administracinis aktas. Dėl šios priežasties Telšių rajono apylinkės teismo prašymas ištirti teisingumo ministro įsakymo 1.1 ir 1.2 punktų teisėtumą kartu reiškia ir prašymą ištirti pačių Taisyklių bei Prašymo formos, kiek jos susijusios su tautybės keitimo tvarka, teisėtumą, atsižvelgiant į pareiškėjo prašyme nurodytus argumentus (2009 m. kovo 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-12/2009).

#### *Nenurodomos (netiksliai nurodomos) teisės akto redakcijos*

175. Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje pasitaikė nemažai atvejų, kai atsižvelgus į konkrečios bylos aplinkybes, teko tikslinti ginčijamų nuostatų ar aukštesnės galios teisės aktų redakcijas. Vienoje iš bylų nustatyta, kad teismas, kreipdamasis dėl norminio administracinio akto teisėtumo tyrimo, nenurodė, kokiai Vyriausybės nutarimo 18 punkto redakcijai prašo ištirti norminio administracinio akto 5 punkto 3 pastraipos ir 10 punkto atitikimą, tačiau sprendžiant pagal individualioje byloje susiklosčiusias faktines aplinkybes ir atsižvelgus į tai, kokia norminio administracinio akto redakcija tirama, Vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad tiriamas šio akto 5 punkto 3 pastraipos ir 10 punkto (redakcija nuo 2005 m. sausio 1 d. iki 2005 m. gegužės 8 d.) atitikimas Vyriausybės nutarimo 18 punkto redakcijai, galiojusiai nuo 2004 m. spalio 31 d. iki 2005 m. spalio 21 d. (2009 m. kovo 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>556</sup>-11/2009; taip pat žr. 2010 m. liepos 26 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>575</sup>-3/2010).

176. Paminėtina ir byla, kurioje Vyriausiasis administracinis teismas patikslino apylinkės teismo prašymą, atsižvelgęs į tai, kad buvo prašoma ištirti tik susisiekimu ministro 2000 m. gruodžio 15 d. įsakymo redakcijos Klaipėdos valstybinio jūrų uosto žemės nuomos mokesčio apskaičiavimo tvarką, nors minėtas teisės aktas buvo pakeistas iki individualioje byloje aktualaus ginčo laikotarpio (2009 m. vasario 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>575</sup>-3/2009).

177. Tuo tarpu administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-12/2009 buvo aišku, kokio norminio administracinio akto atitiktimi ir kokiam aukštesnės galios teisės aktui suabejota. Tačiau tiek teisingumo ministro įsakymas, kuriuo buvo patvirtintos Asmens vardo, pavardės, tautybės pakeitimo taisyklės, tiek Vyriausybės nutarimas „Dėl LR Civilinio kodekso įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo“ nuo jų priėmimo momento buvo keisti, o nutartyje jų tiksli redakcija ar individualaus ginčo kilimo metu galioję aktų pakeitimai nenurodyti. Tad teisėjų kolegija, įvertinusi individualios bylos aplinkybes (ginčyto akto taikymo momentą), patikslino Telšių rajono apylinkės teismo kreipimąsi (2009 m. kovo 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-12/2009; taip pat žr. 2009 m. gegužės 4 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>438</sup>-560/2009).

#### *Pripažinimas prieštaraujančiu vienai iš kelių aukštesnės galios teisės aktų nuostatų*

178. Administracinių bylų teisenos įstatymo 118 straipsnio 1 dalies nuostatoje numatytos norminio administracinio akto pripažinimo neteisėtu teisinės pasekmės iškyla nepriklausomai nuo to, vienam ar keliems aukštesnės teisinės galios teisės aktams ar jų dalims prieštarauja ginčijamas norminis administracinis aktas. Todėl, kai yra keliamas

norminio administracinio akto atitikties keliems aukštesnės teisinės galios teisės aktams (jų dalims) ar kelioms to paties teisės akto nuostatoms klausimas, norminio administracinio akto teisėtumo bylą nagrinėjantis administracinis teismas, konstatavęs norminio administracinio akto prieštarvimą vienai aukštesnės teisinės galios teisės akto nuostatai, nebeprivalo tirti norminio administracinio akto teisėtumo kitų aukštesnės teisinės galios teisės aktų nuostatų atžvilgiu (2005 m. spalio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>1</sup>-04/2005; 2008 m. gruodžio 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-3/2008; 2009 m. vasario 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-6/2009; 2011 m. lapkričio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>662</sup>-11/2011; 2012 m. vasario 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>822</sup>-17/2012; 2013 m. sausio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>492</sup>-46/2012; 2013 m. birželio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-15/2013; 2017 m. rugsėjo 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-12-502/2017; 2018 m. birželio 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1256-442/2018 ir kt.).

179. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. I<sup>822</sup>-29/2012 Vyriausiasis administracinis teismas, konstatavęs Teritorinių ligonių kasų ir asmens sveikatos priežiūros įstaigų sutarčių sudarymo tvarkos aprašo 11 punkto prieštarvimą Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punktui ir Sveikatos draudimo įstatymo 26 straipsnio 2 daliai, sprendė, kad nėra būtina tirti ginčyto akto atitiktį kitoms Vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 19 d. nutartyje, kuria buvo inicijuotas šis norminio administracinio akto teisėtumo patikros procesas, įstatymų nuostatoms. Atsižvelgusi į tai, teisėjų kolegija nepasisakė dėl Teritorinių ligonių kasų ir asmens sveikatos priežiūros įstaigų sutarčių sudarymo tvarkos aprašo ginčijama apimtimi atitikties Viešojo administravimo įstatymo 6 straipsnio 2 daliai ir Sveikatos sistemos įstatymo 3 straipsnio 9 punktui (2012 m. lapkričio 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>822</sup>-29/2012; taip pat žr. 2016 m. gegužės 3 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I-10-822/2016).

---

## V. Kiti procesiniai aspektai

---

### V.1. Reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymas

---

180. Minėta, kad nesant specialių nuostatų, norminė administracinė byla nagrinėjama pagal bendras administracinės teisenos taisykles (Administracinių bylų teisenos įstatymo 116 str. 1 d.). Vadovaujantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 70 straipsnio 1 dalimi, teismas arba teisėjas proceso dalyvių motyvuotu prašymu arba savo iniciatyva gali imtis priemonių reikalavimui užtikrinti. Reikalavimas gali būti užtikrinamas bet kurioje proceso stadijoje, jeigu proceso dalyvis tikėtinai pagrindžia reikalavimo pagrįstumą ir nesiėmus užtikrinimo priemonių gali būti padaryta neatitaisoma arba sunkiai atitaisoma didelė žala. Jeigu yra šioje dalyje nurodyti pagrindai, reikalavimo užtikrinimo priemonės gali būti taikomos ir tais atvejais, kai būtina laikinai sureguliuoti padėtį, susijusią su ginčytiniais teisiniais santykiais.

181. Kaip matyti iš Vyriausiojo administracinio teismo praktikos, kartais teisėjų kolegija nutaria taikyti reikalavimo užtikrinimo priemonę – sustabdyti tikrinamo norminio administracinio akto (jo dalies) galiojimą (Administracinių bylų teisenos įstatymo 70

str. 3 d. 4 p., 116 str. 1 d.). Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. I-25-822/2018, sprendama Seimo narių pareiškimo patikrinti sveikatos apsaugos ministro įsakymu patvirtintų Lietuvos nacionalinės sveikatos sistemos valstybės ir savivaldybių biudžetinių ir viešųjų įstaigų, jų padalinių ir filialų vadovams keliamų kvalifikacinių reikalavimų 4.1 punktą, kuriame buvo nustatytas reikalavimas, kad pretendentas turi būti Lietuvos Respublikos pilietis arba turėti leidimą nuolat gyventi Lietuvoje (pareiškėjai iš esmės teigė, kad ši nuostata prieštarauja Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 103 straipsnio nuostatai, pagal kurią Europos Sąjungos valstybės narės piliečiams ir jų šeimos nariams, kurie ketina dirbti Lietuvoje, nereikia įsigyti leidimo dirbti). Pareiškėjai prašė laikinai sustabdyti ginčo nuostatos galiojimą, motyvuodami tuo, kad sveikatos apsaugos ministras paskelbė konkursus užimti 5 šalies ligoninių vadovų pareigas, o Europos Sąjungos valstybių narių piliečių ir jų šeimos narių teisę pretenduoti į šias pareigas riboja kvestionuojama norminio administracinio akto nuostata. Vertindama prašymo taikyti reikalavimo užtikrinimo priemonę pagrįstumą, teisėjų kolegija nurodė, kad šiuo atveju reikšminga tai, kokie padariniai kiltų teismui pripažinus pareiškimą pagrįstu. Teismo sprendimo dėl kvestionuojamos teisės normos teisėtumo paskelbimo metu gali būti pasibaigę pareiškėjų nurodyti konkursai, be to, iki tol gali būti įvykę daugiau konkursų sveikatos sistemos įstaigų vadovų pareigoms užimti. Tokia padėtis galėtų lemti asmenų teisių, kuriems prašomos iširti nuostatos užkerta kelią lygiateisiškai dalyvauti konkursuose, pažeidimus, taip pat prievolės atlyginti žalą šiems asmenims atsiradimą, dėl to nukentėtų viešasis interesas. Taigi, kaip pažymėjo teisėjų kolegija, nesiėmus užtikrinimo priemonių, gali būti padaryta sunkiai atitaisoma didelė žala. Atsižvelgusi į išdėstytus argumentus, ginčo santykių teisinį ir faktinį kontekstą, teisėjų kolegija pripažino, kad pareiškėjų prašomos reikalavimo užtikrinimo priemonės taikymas kvestionuojamos normos apimtimi šiuo atveju yra adekvatus siekiamam tikslui, nepažeis proporcingumo principo, proceso šalių interesų pusiausvyros, viešojo intereso. Atitinkamai nutartimi buvo nutarta iki teismo sprendimo norminėje administracinėje byloje paskelbimo sustabdyti ginčo nuostatos galiojimą (2018 m. liepos 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-25-822/2018; taip pat žr. 2018 m. rugpjūčio 1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I-14-502/2018 (teisminio proceso Nr. 3-66-3-00014-2018-4).

---

## V.2. Proceso šalys norminėje administracinėje byloje

---

182. Kaip matyti iš Vyriausiojo administracinio teismo priimtų sprendimų ir nutarčių, norminėje administracinėje byloje pareiškėju laikomas abstraktų pareiškimą pateikęs subjektas, o kai pareikiamas prašymas, susijęs su individualia byla, – prašymą pateikęs teismas; atsakovu – tikrinamą norminį administracinį aktą ar Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio 1 dalyje nurodytą bendro pobūdžio teisės aktą priėmęs (teisėkūros) subjektas.

183. Dėl trečiųjų suinteresuotų asmenų paminėtina administracinė byla Nr. A-7-624/2019, kurioje teisėjų kolegija pastebėjo, jog Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 dalies II skyriaus pirmajame skirsnyje, kuris reglamentuoja pareiškimų iširti norminių administracinių aktų teisėtumą nagrinėjimo ypatumus, subjektų dalyvavimas trečiaisiais suinteresuotaisiais asmenimis procese nėra aptartas, todėl jų įtraukimas turi būti grindžiamas bendrosiomis šiame įstatyme nustatytais proceso taisyklėmis, atsižvelgiant į

aptariamoms kategorijoms bylų specifika. Remiantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 46 straipsnio 2 dalimi tretieji suinteresuoti asmenys yra tie subjektai, kurių teisėms ar pareigoms bylos išsprendimas gali turėti įtakos. Norminę bylą nagrinėjantis teismas atlieka norminio administracinio akto teisėtumo kontrolės funkciją ir nieko nesprendžia dėl suinteresuotųjų asmenų subjektinių teisių gynimo. Norminio administracinio akto teisėtumo kontrolės proceso ypatybė yra tai, kad jo rezultatas turi poveikį teisėms ir pareigoms neribotam subjektų ratui – t. y. visiems, kuriems kvestionuojamas norminis administracinis aktas gali būti pritaikytas. Tokia situacija nėra tapati teismo sprendimo individualaus pobūdžio ginče priėmimui, kai daromas poveikis konkrečiam teisinio santykio dalyvių teisėms ir pareigoms. Apžvelgiamoje byloje nagrinėtu atveju, pradėdamas norminę administracinę bylą, Panevėžio apygardos administracinis teismas nutartyje, kuria priėmė pareiškėjo prašymą dėl administracinių aktų teisėtumo ištyrimo, nesant procesinio pagrindo, į šią bylą trečiaisiais suinteresuotais asmenimis įtraukė civilinės byloje dalyvaujančius asmenis, kurie nebuvo subjektai, priėmę ginčo norminį administracinį aktą. Todėl Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija darė išvadą, kad nebuvo teisiinių ir faktinių priedų įtraukti minėti civilinėje byloje dalyvaujančius asmenis į norminės bylos nagrinėjimo procesą dalyvaujančiais asmenimis (pareiškėju, atsakovu, trečiaisiais suinteresuotaisiais asmenimis). Subjektų nepagrįstas įtraukimas į norminės bylos procesą negali būti pagrindu jiems suteikti procesines teises, kuriomis gali disponuoti tik pagrįstai ir teisėtai dalyvaujantys administracinės bylos procese asmenys, taigi – ir pateikti apeliacinį skundą. Atitinkamai teisėjų kolegija sprendė, kad minėti asmenys (civilinės bylos dalyviai) šalintini iš norminėje administracinėje byloje dalyvaujančių asmenų bei apeliacinį procesą pagal vieno iš šių asmenų apeliacinį skundą nutraukė (2019 m. vasario 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-7-624/2019; taip pat žr. 2019 m. sausio 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-6-492/2019).

---

### V.3. Sprendimas dėl akto teisėtumo

---

184. Administracinių bylų teisenos įstatymo 117 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad išnagrinėjęs bylą dėl prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą, administracinis teismas priima vieną iš šių sprendimų: 1) skundžiamą norminį administracinį aktą (ar jo dalį) pripažinti teisėtu ir prašymą dėl jo panaikinimo atmesti; 2) skundžiamą norminį administracinį aktą (ar jo dalį) pripažinti prieštaraujančiu įstatymui ar Vyriausybės norminiam aktui ir laikyti jį panaikintu.

---

#### V.3.1. Norminio administracinio akto pripažinimo neteisėtu pasekmės

---

185. Administracinių bylų teisenos įstatymo 118 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad norminis administracinis aktas (ar jo dalis) paprastai negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai buvo paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl to norminio administracinio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu. Pagal Administracinių bylų teisenos įstatymą spręsti bylas dėl norminių administracinių aktų (jų dalių) atitikties aukštesnės galios teisės aktams yra priskirta administracinių teismų jurisdikcijai. Jeigu administracinis teismas tokį teisės aktą pripažįsta prieštaraujan-



čiu aukštesnės galios teisės aktui, toks šio teismo sprendimas pagal Konstituciją ir įstatymus turi erga omnes poveikį visai atitinkamų teisės aktų (jų dalių) taikymo praktikai (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas). Tai reiškia, kad norminis administracinis aktas, kurį kompetentingas administracinis teismas pripažino neteisėtu, nuo oficialaus atitinkamo administracinio teismo sprendimo paskelbimo dienos pašalinamas iš teisės sistemos ir nebegali būti taikomas (2007 m. rugsėjo 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>556</sup>-11/2007).

186. Aiškindamas minėtas Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatas, Vyriausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, jog konstrukcija „paprastai negali būti taikomas“ suponuoja išvadą, kad galimos minėtos taisyklės, kad aktas negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai buvo paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl atitinkamo norminio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu, išimties (2018 m. spalio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2577-624/2018; taip pat žr. 2009 m. birželio 12 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A<sup>502</sup>-68/2009; 2013 m. balandžio 9 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A<sup>602</sup>-778/2013).

187. Tokia išimtis iš šios taisyklės ir yra tie atvejai, kai norminio teisės akto teisėtumas yra revizuojamas ryšium su teisme nagrinėjama individualia byla. Priešingu atveju, toks konkretaus norminio akto teisėtumo revizavimas netektų prasmės, kadangi teisme nagrinėjamos individualios bylos baigčiai norminio akto panaikinimas neturėtų jokių teisinių pasekmių ir tektų laikyti, kad toks pripažintas neteisėtu norminis aktas buvo teisėtas ginčo, nagrinėjamo individualioje byloje, atsiradimo metu (2005 m. gruodžio 30 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>438</sup>-1690/2005; 2014 m. gegužės 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>552</sup>-778/2014).

188. Atvejais, kai įsiteisėjusiu administracinio teismo sprendimu norminis administracinis teisės aktas pripažįstamas neteisėtu pagal teismo, suabejojusio tokio akto, taikytino individualioje byloje, teisėtumu prašymą, administracinis teismas, atnaujinęs bylos nagrinėjimą ir spręsdamas ginčą, teisiniams santykiams, iš kurių kilo ginčas, neteisėtu pripažinto norminio administracinio teisės akto taikyti negali (2009 m. birželio 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>502</sup>-68/2009). Paminėtina ir tai, kad Vyriausiasis administracinis teismas ne kartą yra nurodęs, jog Konstitucijos 29 straipsnio 1 dalis skelbia, jog įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs. Todėl pripažinus poįstatyminių teisės aktų neteisėtumą vienoje administracinėje byloje, analogiškos teisinės pasekmės turėtų būti sukuriamos ir kitoje administracinėje byloje, kurioje galutinis teismo sprendimas dar nėra priimtas (2016 m. kovo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-997-520/2016; 2018 m. birželio 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-651-602/2018; 2018 m. birželio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-972-575/2018).

189. Be to, aptariama išimtis taikoma, pavyzdžiui, tuo atveju, jei teisiniai santykiai tarp administracinio ginčo šalių nėra susiklostę galutinai (vyksta ginčas), t. y. norminis teisės aktas (jo dalis), kuris įsiteisėjusiu administracinio teismo sprendimu pripažįstamas neteisėtu, nuo tokio akto oficialaus paskelbimo dienos negali būti taikomas ir tiems teisiniams santykiams, kurie nėra išsprendę galutinai. Priešingu atveju tektų daryti išvadą, kad galutinio teisinio stabilumo neįgijęs administracinis aktas yra teisėtas, nors jis ir buvo priimtas remiantis teisės normomis, prieštaraujančiomis aukštesnės galios teisės aktui, o apeliacinės instancijos teismas, atlikdamas galutinį teisinio stabilumo dar neįgijusio administracinio

akto teisėtumo įvertinimą, turėtų remtis neteisėtomis (prieštaraujančiomis aukštesnės galios teisės aktui) teisės normomis. Tai nebūtų teisinga bei nesiderintų su teisės aktų hierarchijos principu (2018 m. birželio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-463-756/2018; taip pat žr. 2014 m. sausio 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>334/2014; 2014 m. gruodžio 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>756</sup>-2234/2014; 2017 m. lapkričio 29 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eA119442/2017 ir kt.).

190. Administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-334/2014 išplėstinė teisėjų kolegija atkreipė dėmesį į tai, kad nagrinėtu atveju atsakovo prievolė mokėti ginčo rinkliavą nebuvo kildinama iš konkretaus individualaus administracinio akto, bet iš Rinkliavos įstatymo ir šios rinkliavos nuostatų (norminio administracinio akto). Šios pareigos atsakovas iki šiol nėra įvykđęs, todėl pareiškėjas, vykdydamas jam priskirtas vietinės rinkliavos administravimo funkcijas, kreipėsi į administracinį teismą dėl jos priteisimo. Tai reiškia, jog šiuo atveju ginčo teisiniai santykiai nėra įgiję galutinio teisinio stabilumo, šį stabilumą jie įgis tik įsiteisėjus baigiamajam teismo aktui, kuriuo tarp pareiškėjo ir atsakovo šioje administracinėje byloje kilęs ginčas bus išnagrinėtas iš esmės. Išplėstinė teisėjų kolegija taip pat pažymėjo, kad byloje ignoruojant norminio administracinio akto neteisėtumą tektų pripažinti, jog galutinio teisinio stabilumo neįgiję teisiniai santykiai teismo būtų kvalifikuojami remiantis teisės normomis, prieštaraujančiomis aukštesnės galios teisės aktui (2014 m. sausio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-334/2014). Administracinėje byloje Nr. eA-2577-624/2018 teisėjų kolegija pažymėjo, kad ginčo atveju pareiškėjas savo galimai pažeistas teises galėjo ginti tik pateikdamas skundą teismui dėl viešojo administravimo subjekto sprendimo, kuriuo panaikinta jam išduota licencija, panaikinimo individualioje administracinėje byloje ir joje reikšti prašymą dėl norminio administracinio akto nuostatos, sudariusios prielaidas panaikinti licenciją, teisėtumo ištyrimo. Todėl buvo atmesti atsakovo argumentai, kad ši norminio administracinio akto nuostata negali būti taikoma tik nuo tos dienos, kai oficialiai buvo paskelbtas administracinio teismo sprendimas norminėje byloje ir kuriuo (sprendimu) šio norminio administracinio akto dalis pripažinta neteisėta, nes taip būtų paneigta pareiškėjo teisė ginti savo pažeistas teises, o teismui – vykdyti teisingumą (2018 m. spalio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2577-624/2018).

---

### V.3.2. Sprendimo paskelbimas, paskelbimo atidėjimas

---

191. Administracinių bylų teisenos įstatymo 119 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad administracinio teismo sprendimas dėl norminio administracinio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu visais atvejais skelbiamas Teisės aktų registre. Teismo sprendime taip pat gali būti nurodytas spaudos leidinys, kuriame turi būti paskelbtas teismo sprendimas.

192. Teisėkūros pagrindų įstatymo 22 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad visi Vyriausiojo administracinio teismo sprendimai, nutartys, nutarimai, taip pat visi įsiteisėję administracinių teismų sprendimai dėl norminių administracinių aktų teisėtumo registruojami ir skelbiami Teisės aktų registre. Atsižvelgiant į nurodytą teisinį reguliavimą, pagal bendrąją taisyklę administracinio teismo sprendimą, kuriuo norminis administracinis aktas (jo dalis) pripažintas prieštaraujančiu aukštesnės teisinės galios aktams, oficialiai paskelbus Teisės aktų registre, minėtas aktas (jo dalis) bus laikomas panaikintu (2016 m. spalio 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-16-520/2016).

193. Dėl paskelbimo apimties, įskaitant atvejus, kai skelbiama spaudos leidinyje, Vyriausiasis administracinis teismas yra nurodęs, kad įstatyme yra aiškiai ir imperatyviai reglamentuojama teismo sprendimo, kuriuo norminis administracinis aktas (ar jo dalis) pripažintas neteisėtu, paskelbimo tam tikruose leidiniuose tvarka. Todėl šiuo aspektu atsakovo apeliaciniame skunde nurodytas argumentas, jog nepagrįstas ir neracionalus yra nurodymas atitinkamuose leidiniuose paskelbti ne tik rezoliucinę, bet ir kitas sprendimo dalis, atmetinas kaip nepagrįstas. Be to, nors atsakovas nurodo, jog ir Konstitucinis Teismas formuoja praktiką, kad atsižvelgiant į norminio akto apimtį, pobūdį, dideles paskelbimo išlaidas ir kt., nėra būtina visais atvejais skelbti teisės aktus visa apimtimi, tačiau teisėjų kolegija atkreipia dėmesį, jog Konstitucinio Teismo formuojamos konstitucinės doktrinos nurodytu klausimu kontekste akivaizdu, jog skelbtinas procesinis sprendimas akivaizdžiai nėra tokios didelės apimties, jog remiantis šiuo argumentu galima būtų nevykdyti Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatų dėl teismo sprendimo paskelbimo (2011 m. vasario 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>575</sup>-247/2011; taip pat žr. 2012 m. kovo 16 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>858</sup>-386/2012).

194. Administracinis teismas turi teisę atidėti oficialų įsiteisėjusio administracinio teismo sprendimo dėl atitinkamo norminio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu paskelbimą.

195. Administracinėje byloje Nr. I-16-520/2016 Teisingumo ministerija pateikė prašymą Vyriausiojo administracinio teismo sprendimo, jeigu juo būtų pripažinta, jog tikrintas norminio administracinio akto punktas yra neteisėtas, paskelbimą atidėti šešiems mėnesiams nuo jo priėmimo dienos. Prašymas buvo grindžiamas tuo, kad, pasak Teisingumo ministerijos, dabar veikianti Juridinių asmenų duomenų (JAD) informacinė sistema nepriima nevisiškai užpildytų duomenų, todėl negalint reikalauti pateikti duomenis apie įvykio tipą pagal akcijų gavimo ar netekimo būdą, JAD informacinė sistema dėl jos vidinių programinių savybių faktiškai neveiktų. JAD informacinės sistemos perprogramavimas, kuris būtų vykdomas pagal viešųjų pirkimų procedūras, užimtų daugiau laiko, nei atitinkamų teisės aktų pakeitimai. JAD informacinės sistemos programinių priemonių pakeitimams 2016 metų valstybės biudžete lėšų nėra numatyta. Įvertinusi šias aplinkybes ir aktualų teisinį reguliavimą, išplėstinė teisėjų kolegija pripažino pagrįstais Teisingumo ministerijos nurodytus argumentus, kad neteikiant duomenų JAD informacinei sistemai apie akcijų gavimo ir netekimo būdą fiksuojant vieną iš nurodytų įvykio tipų, nebus galima apskritai pateikti jokių duomenų apie uždarosios akcinės bendrovės akcininkus. Dėl šios priežasties, panaikinus tikrintą norminio administracinio akto 1 punktą ir neatlikus reikiamų techninių sistemos sprendinių pakeitimų, iš tiesų bus labai apsunkinta arba visai panaikinta galimybė uždarosioms akcinėms bendrovėms teikti duomenis JAD informacinei sistemai ir visapusiškai funkcionuoti pačiai JAD informacinei sistemai. Todėl atliekant reikiamus teisėkūros sprendimus, šiuo atveju turi būti numatytas pakankamas laikotarpis suinteresuotiems asmenims prisitaikyti prie JAD informacinės sistemos pokyčių. Atitinkamai išplėstinė teisėjų kolegija sprendė, kad nagrinėjamu atveju yra teisinis pagrindas šį teismo sprendimo oficialų paskelbimą atidėti, sprendimą Teisės aktų registre skelbiant 2017 m. balandžio 5 d. (2016 m. spalio 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-16-520/2016).