

**LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS KANCELIARIJA
VIEŠOJO VALDYMO GRUPĖ**

PAŽYMA

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS ADMINISTRACINIŲ BYLŲ TEISENOS ĮSTATYMO NR. VIII-1029 20, 23, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 78, 117, 134, 138 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO BEI ĮSTATYMO PAPILDYMO 115-1 IR 138-1 STRAIPSNIAIS ĮSTATYMO, LIETUVOS RESPUBLIKOS IKITEISMINIO ADMINISTRACINIŲ GINČŲ NAGRINĖJIMO TVARKOS ĮSTATYMO NR. VIII-1031 PAKEITIMO ĮSTATYMO, LIETUVOS RESPUBLIKOS ĮSTATYMO „DĖL UŽSIENIEČIŲ TEISINĖS PADĖTIES“ NR. IX-2206 X SKYRIAUS PAKEITIMO ĮSTATYMO, LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS TARNYBOS ĮSTATYMO NR. VIII-1316 5, 18, 32, 34, 51 STRAIPSNIŲ, X SKYRIAUS PAVADINIMO PAKEITIMO IR ĮSTATYMO PAPILDYMO 56 STRAIPSNIU ĮSTATYMO, LIETUVOS RESPUBLIKOS MOKESČIŲ ADMINISTRAVIMO ĮSTATYMO NR. IX-2112 145, 154, 156 IR 159 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO ĮSTATYMO, LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS POLITIKŲ IR VALSTYBĖS PAREIGŪNŲ DARBO APMOKĖJIMO ĮSTATYMO NR. VIII-1904 PRIEDĖLIO PAKEITIMO ĮSTATYMO, LIETUVOS RESPUBLIKOS BAUDŽIAMOJO KODEKSO 231 STRAIPSNIO PAKEITIMO ĮSTATYMO PROJEKTŲ (toliau kartu - Projektai) (TAP-19-1500(2); TAIS NR. 19-6754(4))

2019-11-13 Nr.
Vilnius

Projektų rengėja: Teisingumo ministerija

Projektų tikslas: plėsti ikiteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą nepriklausomose kolegialiose ikiteisminėse institucijose, siekiant, kad tokie ginčai būtų išnagrinėti greičiau, efektyviau ir mažesnėmis sąnaudomis, tuo pačiu mažinant administracinių teismų darbo krūvį ir tokiu būdu sudarant prielaidas kitas teismuose esančias bylas nagrinėti greičiau bei kokybiškiau

Dabartinė situacija: 2018 m. pirmosios instancijos administraciniuose teismuose iš viso buvo gautos 14 889 bylos, iš jų – 3 290 bylų, kuriose buvo keliamas žalos atlyginimo klausimas dėl netinkamų įkalinimo sąlygų, bylų dėl kitais pagrindais atsiradusios žalos priteisimo iš valstybės buvo gauta apie 100. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau - LVAT) duomenimis, 2018 m. apeliaciniai skundai bylose dėl valstybės atsakomybės taikymo dėl netinkamų įkalinimo sąlygų sudarė net apie 40 proc. visų teismo gautų apeliacinių skundų.

Atsižvelgiant į nuolat didėjančią apeliacine tvarka nagrinėtinų administracinių ginčų kiekį, bylų, nagrinėjamų apeliacine tvarka, terminai nuolat ilgėja (bylos nagrinėjimas gali užtrukti iki 16-18 mėn.), o tai gali būti laikoma nepateisinamai ilgu bylos nagrinėjimo terminu, sprendžiant valstybės atsakomybės už padarytą žalą klausimą.

Nemažą dalį administraciniuose teismuose nagrinėjamų bylų taip pat sudaro bylos dėl valstybės tarnybos teisinių santykių ir užsieniečių teisinės padėties, kurioms apskritai netaikomas ikiteisminis nagrinėjimas: pirmąją instanciją nagrinėjamų administracinių bylų dėl užsieniečių teisinės padėties 2018 m. buvo apie 500, o dėl valstybės tarnybos teisinių santykių – apie 300. LVAT 2018 m. išnagrinėtų bylų pagal apeliacinius skundus 11 proc. sudarė bylos dėl užsieniečių teisinės padėties ir prieglobsčio, dar 11 proc. – dėl valstybės tarnybos teisinių santykių.

Projektų esmė: siūloma įtvirtinti atskirų kategorijų administracinių ginčų nagrinėjimą privaloma ikiteisimine tvarka (siūlomi pakeitimai įsigalioję nuo 2021 m. sausio 1 d.):

– dėl žalos, atsiradusios dėl valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo;

– dėl tarnybinių ginčų, jeigu įstatymai nenustato kitokios šiame punkte nurodytų ginčų nagrinėjimo tvarkos;

– dėl sprendimo atsisakyti išduoti, pakeisti ar panaikinti leidimą gyventi Lietuvoje, atsisakyti išduoti ar panaikinti leidimą dirbti Lietuvoje.

Minėtas bylas privaloma ikiteismine tvarka nagrinėtų Lietuvos administracinių ginčų komisija (toliau – LAGK). Pažymėtina, kad LAGK gali būti laikoma teismine institucija pagal kriterijus, suformuotus Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje (analogiškai pvz. tokia institucija buvo pripažinta Mokestinių ginčų komisija prie Vyriausybės (toliau – MGK), atsižvelgiant į tai, kad ji yra įsteigta pagal įstatymus, užtikrintas institucijos nepriklausomumas; veiklą vykdo nuolat; taiko teisės normas; procesas, kaip teisme, pagrįstas rungimosi principu; jos jurisdikcija yra privaloma).

2017 m. ir 2018 m. LAGK veiklos ataskaitų duomenimis, tik apie 12 proc. LAGK sprendimų buvo skundžiami apygardos administraciniam teismui (todėl LAGK išnagrinėjamų bylų skaičiumi, kuriuose sprendimai nebuvo apskūsti, atitinkamai sumažinamas teismų darbo krūvis).

Atsižvelgiant į tai, kad MGK statusas, ginčų nagrinėjimo principai yra panašūs kaip LAGK, keičiamas Mokesčių administravimo įstatymas, kuriuo **numatoma privaloma ikiteisminė visų mokestinių ginčų nagrinėjimo MGK tvarka**. Pažymėtina, kad jau šiuo metu didžioji dalis (94 proc.) mokesčių mokėtojų skundų dėl centrinio mokesčių administratoriaus sprendimų, priimtų išnagrinėjus mokesčių mokėtojų skundus dėl vietos mokesčių administratorių sprendimų, yra paduodama MGK, o ne tiesiogiai administraciniam teismui.

Kartu siūloma, kad **apeliacinis procesas dėl pirmosios instancijos teismo sprendimo dėl LAGK ar MGK sprendimo, priimto išnagrinėjus administracinį ginčą privaloma ikiteismine tvarka, būtų galimas tik egzistuojant konkretiems įstatyme nustatytiems pagrindams**. Toks siūlymas pagrįstas tuo, kad asmens skundas jau būtų vieną kartą išnagrinėtas nepriklausomos kolegialios ikiteisminės institucijos, žodinio proceso tvarka bei užtikrinant asmens procesines teises ir asmuo jau būtų pasinaudojęs teise į bylos peržiūrėjimą teismine tvarka.

Taip pat projektais siekiama nustatyti lankstesnes administracinių bylų teritorinio teisingumo taisyklės bei bylų priskyrimo LAGK ir jos teritoriniams padaliniais taisyklės, suteikiant galimybę pareiškėjui bylinėtis arčiau jo gyvenamosios vietos, kartu sudarant prielaidas tolygesniam bylų paskirstymui tarp Vilniaus apygardos administracinio teismo ir Regionų apygardos administracinio teismo, bei pastarojo teismo rūmų (atitinkamai tolygesniam darbo bylų paskirstymui tarp LAGK ir jos teritorinių padalinių).

Suvienodinant LAGK narių skyrimo tvarką su MGK narių skyrimo tvarka, nustatoma, jog **LAGK narius Ministro Pirmininko teikimu skiria Vyriausybė** (dabar – Teisingumo ministro teikimu). Kartu nustatomi papildomi reikalavimai asmenims, siekiantiems būti LAGK nariais – jie turi būti: ne vyresni nei 65 metų asmenys (analogiškai kaip teisėjų atveju); nepriekaištingos reputacijos asmenys; turintys aukštąjį teisinį universitetinį išsilavinimą; turintys ne mažesnę kaip 3 metų teisinio darbo stažą.

Į AGNTĮ projektu, taip pat siekiama įgyvendinti Seimo kontrolieriaus 2019 m. birželio 7 d. rekomendaciją nustatyti reikalavimą informuoti suinteresuotą asmenį nustatytu terminu raštu apie LAGK pirmininko ar jo paskirto kito administracinių ginčų komisijos nario priimtą atsisakymą priimti nagrinėti skundą.

Projektuose daromi kiti patikslinimai siekiant ikiteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą padaryti efektyvesniu.

Priėmus projektus, **prognozuojamas pirmosios instancijos administracinių teismų darbo krūvio mažėjimas apie 3 500 bylų**, todėl ateityje mažėtų ir apeliacinių skundų. Taip būtų sudarytos prielaidos kitas teismuose esančias bylas nagrinėti greičiau bei kokybiškiau. Bylų nagrinėjimas ikiteismine tvarka sąlygotų greitesnį administracinių ginčų išsprendimą (maksimalus galimas bylos nagrinėjimas LAGK yra 42 dienos, o apygardų administraciniuose teismuose bylos vidutiniškai išnagrinėjamos per 93 dienas (2018 m. duomenimis)) bei mažesnes bylos šalių sąnaudas (nereiktų mokėti žyminio mokesčio, nėra privalomas advokato atstovavimas).

Lėšų poreikis pakeitimų įgyvendinimui sudarytų (atsižvelgiant į tai, kad planuojamas projektų įsigaliojimas nuo 2021 m. sausio 1 d., rengiant 2021 m. biudžetą turės būti numatytos įstatymų įgyvendinimui reikiamos lėšos):

- LAGK teritorinių padalinių narių padidintiems atlyginimams 117 tūkst. eurų kasmet.
- LAGK ekspertizės išlaidoms apmokėti (vėliau šios sumos būtų išieškomos iš bylos šalies, kurios nenaudai priimtas sprendimas), apie 12 tūkst. eurų kasmet (prognozuojama, kad gali reikėti 3 ekspertizių per metus, o vienos jų kaina, kaip matyti iš teismų praktikos, yra apie 4 tūkst. eurų).
- Siekiant išvengti nuteistųjų pristatymo į LAGK ir jos teritorinių padalinių posėdžius išlaidų, būtina įsigyti konferencinę įrangą, kuri suteiktų galimybę užtikrinti bylos šalies nuotolinį dalyvavimą. Keturiems komplektams LAGK teritoriniams padaliniams įsigyti reiktų 40 tūkst. eurų.

Derinimas: Dėl projektų buvo gautos išvados iš ministerijų (išskyrus Kultūros ministeriją), Nacionalinės teismų administracijos, LAGK, Mokestinių ginčų komisijos, Valstybinės mokesčių inspekcijos, Lietuvos savivaldybių asociacijos, Europos teisės departamento, Kalėjų departamento, Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos. Lietuvos teisės institutas, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakultetas ir Vilniaus universiteto Teisės fakultetas išvadų dėl projektų nepateikė. Iš institucijų gautos pastabos buvo aptartos Teisingumo ministro sudarytos Darbo grupės administracinių ginčų nagrinėjimą reglamentuojantiems teisės aktams tobulinti posėdyje. Atsižvelgiant į tai, kad po projektų derinimo su suinteresuotomis institucijomis iškilo poreikis IAGNTĮ projekte nustatyti teisinį reguliavimą, sudarantį galimybes skirti ekspertizę LAGK, projektai buvo papildyti ir derinami papildomai su Finansų ministerija, Teismo ekspertų veiklos koordinavimo taryba, LAGK. Finansų ministerija pateikė iš esmės tas pačias pastabas, kaip ir pirmojo derinimo metu (dvi pastabos: pirma dėl to, kad ruošiamasi sistemškai peržiūrėti Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymą dėl to ministerijos nuomone netikslinga koreguoti tik tiek kiek liečia LAGK; antra pastaba dėl to, kad mokesčių administratoriaus teisė apskusti atitinkamus MGK sprendimus neturėtų būti apribojama tik tais atvejais, kai administratorius ir MGK skirtingai traktuoja teisės aktų nuostatas, kaip yra dabar (rengėjų vertinimu siūlymas nesusijęs su projektais siūlomu reguliavimu ir bus įvertintas kompleksiskai svarstant MGK pasiūlymus dėl mokestinių ginčų nagrinėjimo (procedūra peržiūrima iš esmės)). Kitos institucijos elektroninių ryšių priemonėmis informavo, kad pastabų ir pasiūlymų patikslintiems projektams neturi.

Pirminis projektų variantas pateiktas Vyriausybei 2019 m. rugsėjo 19 d. Projektai grąžinti rengėjams tobulinti atsižvelgiant į Vyriausybės kanceliarijos Teisės grupės bei Viešojo valdymo grupės pateiktas pastabas projektams.

Pakartotinai teikiami projektai patikslinti atsižvelgiant į Vyriausybės kanceliarijos Teisės grupės 2019 m. spalio 3 d. išvadoje Nr. NV-2783 bei Viešojo valdymo grupės 2019 m. spalio 2 d. pažymoje Nr. NV-2771 išdėstytas pastabas. Patikslinti projektai suderinti su Vyriausybės kanceliarija darbo tvarka. Dėl pateiktų pastabų, į kurias neatsižvelgta, pateikta derinimo pažyma.

Atitikimas Vyriausybės programai. Projektai įgyvendinama Septynioliktosios Vyriausybės programos 224.7 papunkčio nuostata „stiprinsime žmogaus teisių pažeidimų prevenciją, plėtodami ikiteismines ginčų nagrinėjimo procedūras, taip mažindami biurokratizmą ir spartindami ginčų sprendimą. Bus skatinama ginčus spręsti ne teismo tvarka, pasinaudojant alternatyviomis priemonėmis – arbitražu, administracinių ginčų komisija, mokestinių ginčų komisija ir kt.“.

Dalykinio vertinimo išvada: Atkreiptinas dėmesys, kad kartu su 2020 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektu Nr. XIIIP-4014 Vyriausybė yra pateikusi Seimui naujos redakcijos Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo Nr. VIII-1904 pakeitimo įstatymo projektą Nr. XIIIP-4026, kuriame jau yra numatytas inter alia ir Lietuvos administracinių ginčų komisijos teritorinių padalinių pareigybių pareiginės algos koeficientų padidinimas (savo dydžiu tapatus siūlomam nustatyti šiame pakete).

Todėl abejotina ar tikslinga kartu su šiuo įstatymų paketu teikti siūlomus Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo pakeitimus.

Siūlome rengėjams atsižvelgti į Vyriausybės kanceliarijos teisės grupės redakcines pastabas projektams (2019 m. lapkričio 7 d. išvada Nr. NV-3124). Patikslintus projektus siūlome apsvarsčius Tarpinstituciniame pasitarime svarstyti **Vyriausybės posėdyje**.

Patarėjas

Audrius Kasinskas