

**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 PROJEKTO IR KITŲ KARTU TEIKIAMŲ ĮSTATYMŲ PAKEITIMO ĮSTATYMŲ PROJEKTŲ ATŠAUKIMO IR LIETUVOS RESPUBLIKOS ADMINISTRACINIŲ BYLŲ TEISENOS ĮSTATYMO NR. VIII-1029 20, 23, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 78, 117, 134, 138 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO IR 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, 148, 154, 156 IR 159 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO ĮSTATYMO BEI ĮSTATYMO PAPILDYMO 148-1 STRAIPSNIU ĮSTATYMO, LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS POLITIKŲ IR VALSTYBĖS PAREIGŲNŲ DARBO APMOKĖJIMO ĮSTATYMO NR. VIII-1904 PRIEDĖLIO PAKEITIMO ĮSTATYMO, LIETUVOS RESPUBLIKOS BAUDŽIAMOJO KODEKSO 231 STRAIPSNIO PAKEITIMO ĮSTATYMO PROJEKTŲ (toliau kartu – Projektai)
(TAP NR. TAP-20-586; TAIS NR. 20-2945(2))**

2020-05-04 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: *Vyriausybė jau yra pateikusi Seimui atitinkamą įstatymų projektų paketą (registracijos Nr. XIIIIP-4251 – XIIIIP-4257). Įvertinus Seimo kanceliarijos Teisės departamento pastabas dėl galimo prieštaravimo Konstitucijai yra siūloma minėtą paketą atšaukti, o vietoje to pateikti patobulintus Projektus. Esminiai patobulinimai susiję su Lietuvos administracinių ginčų komisijos (toliau – LAGK) ir Mokestinių ginčų komisijos prie Vyriausybės (toliau – Mokestinių ginčų komisija) narių nepriekaištingos reputacijos, kvalifikacijos reikalavimų, atrankos tobulinimu, vienodinant šiuos aspektus su teisėjams keliamais reikalavimais ir atrankos procedūromis.*

2019 m. pirmosios instancijos administraciniuose teismuose iš viso buvo išnagrinėtos 14 929 bylos, iš jų – 2 440 bylų, kuriose buvo keliamas žalos atlyginimo klausimas dėl netinkamų įkalinimo sąlygų. Dėl kitais pagrindais atsiradusios žalos priteisimo iš valstybės išnagrinėta apie 1 243 Bylos. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau - LVAT) duomenimis, 2019 m. apeliacine tvarka išnagrinėta 1 181 byla dėl žalos priteisimo iš valstybės (39 proc. visų išnagrinėtų bylų).

Atsižvelgiant į nuolat didėjantį 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.

Projektų esmė: siūloma įtvirtinti atskirų kategorijų administracinių ginčų nagrinėjimą **privaloma ikiteismine 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, dėl užsieniečio atitikties Lietuvos darbo rinkos poreikiams.

Minėtas bylas privaloma ikiteismine tvarka nagrinėtų Lietuvos administracinių ginčų komisija (toliau – LAGK). Kartu tikslinamos atskirų įstatymų nuostatos reguliuojančios atitinkamų skundų padavimo administraciniam teismui tvarką.

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**.

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 konkrečioms 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.

Vertinant tai, kad LAGK bei MGK būtų privalomos ikiteisminės institucijos, numatoma joms suteikti teisę, suabejojus norminio administracinio akto, kuris turėtų būti taikomas byloje, teisėtumu, sustabdyti ginčo nagrinėjimą ir sprendimu kreiptis į administracinį teismą su prašymu patikrinti, ar konkretus aktas, atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą.

Taip pat siekiama nustatyti **lankstesnes administracinių bylų teritorinio teisingumo taisykles bei bylų priskyrimo LAGK ir jos teritoriniams padaliniais taisykles**, 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).

Siekiant užtikrinti LAGK bei MGK nepriklausomumą, bei tai, kad ginčus nagrinėtų tik aukštos kvalifikacijos asmenys, siūloma **komisijų narių išsilavinimo, kvalifikacijos, reputacijos ir kitus reikalavimus priartinti prie teisėjų**. Asmenys, siekiantys būti LAGK bei MGK nariais, kaip ir pretendentai į teisėjus, privalėtų laikyti egzaminą (kurio programą tvirtintų Vyriausybė, suderinusi su Teisėjų taryba), būtų įrašomi į pretendentų sąrašą, o vėliau atrenkami Teisingumo ministro sudarytos atrankos komisijos. Atrankos komisija motyvuotai siūlytų Ministrui Pirmininkui pretendentus, tinkamiausius būti LAGK nariais, o **LAGK narius Ministro Pirmininko teikimu skirtų Vyriausybė**.

MGK narių atrankos organizavimą siūloma priskirti Teisingumo ministerijos kompetencijai. Tokiu būdu būtų panaikintos prielaidos abejoti šios ginčus nagrinėjančios institucijos nepriklausomumu ir nešališkumu, o siūlomas reglamentavimas atitiktų finansų ir teisingumo ministrų valdymo sričių paskirstymą.

Siekiant apsaugoti LAGK ir MGK narius nuo kišimosi į jų veiklą, Baudžiamajame kodekse numatoma atitinkama atsakomybė (viešieji darbai arba bauda, arba laisvės apribojimu, arba laisvės atėmimu iki 2 metų).

Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo projektu siūloma padidinti pareiginės algos koeficientus LAGK teritorinių padalinių nariams, nes pakeitus bylų teritorinio paskirstymo taisyklės, ne tik LAGK, bet jis jos teritoriniai padaliniai nagrinėja asmenų skundus dėl centrinių valstybinio administravimo subjektų veiksmų teisėtumo.

LAGNTĮ projektu taip pat siekiama įgyvendinti Seimo kontrolieriaus 2019 m. birželio 7 d. rekomendaciją, įtvirtinant projekte nuostatą, kad LAGK pirmininko, jo pavaduotojo teritoriniame padalinyje ar paskirto kito LAGK nario sprendimai išsiunčiami bylos šalims ne vėliau kaip kitą darbo dieną nuo jų priėmimo.

Projektuose daromi kiti patikslinimai, siekiant ikiteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą padaryti efektyvesnį.

Priėmus projektus, *prognozuojamas pirmosios instancijos administracinių teismų darbo krūvio mažėjimas apie 3 500 bylų per metus*, todėl ateityje mažėtų ir apeliacinių skundų. Bylų nagrinėjimas ikiteisimine tvarka sąlygotų greitesnį administracinių ginčų išsprendimą (maksimalus galimas bylos nagrinėjimas LAGK yra 42 dienos, o apygardų administraciniuose teismuose bylos vidutiniškai išnagrinėjamos per 100 dienų (2019 m. duomenimis)) bei mažesnes bylos šalių sąnaudas (nereikėtų mokėti žyminio mokesčio, nėra privalomas advokato atstovavimas).

Lėšų poreikis pakeitimų įgyvendinimui (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: projektai teikti derinti Vidaus reikalų ir Finansų ministerijoms, Teisėjų tarybai, Nacionalinei teismų administracijai, LAGK ir MGK. Įvertinus tai, jog dauguma suinteresuotų institucijų teiktų pastabų, į kurias neatsižvelgta, jau buvo teiktos dėl nuostatų, dėl kurių jau buvo apsispręsta svarstant ankstesnį projektų variantą Vyriausybėje, derinimo pažymą teikiama tik dėl pastabų, susijusių su naujomis nuostatomis (t. y. tomis, kurių nebuvo Seime registruotuose projektuose Nr. XIII-4251 – XIII-4257). Rengėjų pateikti argumentai yra pakankami pagrįsti neatsižvelgimui į gautas pastabas.

Atitikimas Vyriausybės programai. Projektais 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: Įvertinę projektus dalykiniu aspektu teikiame šias pastabas ir pasiūlymus:

1. Atsižvelgiant į išplečiamą LAGK kompetenciją, siūlytume į Atrankos komisijos sudėtį įtraukti Vidaus reikalų ministerijos, kaip institucijos, atsakingos už viešojo valdymo bei valstybės tarnybos politikos formavimą, atstovą.

2. Siūlytume papildomai įvertinti Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatyme siūlomus nustatyti LAGK pirmininko pavaduotojų teritoriniuose padaliniuose bei teritorinių padalinių narių pareiginių algų dydžius. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad pagal siūlomą

nustatyti teisinį reguliavimą, LAGK teritoriniai padaliniai nėra kokio nors pobūdžio žemesnė ginčų nagrinėjimo instancija, o yra tos pačios institucijos padaliniai, kuriose dirbantiems nariams keliama tokie patys reikalavimai, jie turi praeiti tokią pačią atranką, pasižymi tokiais pačiais įgaliojimais, sprendžia tokias pačias bylas kaip ir „centrinės“ LAGK nariai. Atsižvelgiant į tai, itin abejotina, kad vienintelis argumentas aiškinamajame rašte, kuriuo grindžiamas itin didelis (net 4,5 punkto (28 proc.)) pareiginių algų dydžio skirtumas tarp „centrinės“ LAGK narių ir LAGK teritorinių padalinių narių, yra po pakeitimų įsigaliojimo *galimai* išliksiantis didesnis darbo krūvis „centrinėje“ LAGK.

Manytina, kad krūvio netolygumo klausimai tarp „centrinės“ LAGK bei jos teritorinių padalinių yra atskirai sprendžiamas klausimas (keičiant narių skaičių teritoriniuose padaliniuose, patikslinant padalinių veiklos teritorijų ribas ar pan.), tačiau negali tarnauti pagrindu tą patį darbą atliekančių asmenų diskriminacijai.

3. Siūlytume rengėjams įvertinti taip pat (pavėluotai) projektams pateiktas Lietuvos administracinių ginčų komisijos pastabas, *inter alia*:

3.1. Siūlymą įstatyme įtvirtinti LAGK sudėties atnaujinimą dalimis (pvz. ne daugiau kaip po trečdalį narių kiekvienais metais), siekiant išlaikyti LAGK veiklos tęstinumą ir perimamumą.

3.2. Abejonę dėl poreikio kasmet organizuoti pretendentų į LAGK egzaminus atsižvelgiant į tai, kad pagal siūlomą įtvirtinti reguliavimą, tokio poreikio pagrįstumas yra nedidelis, kadangi LAGK narių kadencija yra 4 metai ir LAGK keitimasis vyksta *in corpore* – t.y. visi nariai keičiasi vienu metu kas ketverius metus. Nuolatinė (kasmetinė) egzaminų tvarka galimai turėtų pagrįsti, jei dalies LAGK narių pasikeitimas būtų vykdomas kiekvienais metais.

3.3. Dėl galimybės, siekiant efektyvesnio ir pigesnio administracinių ginčų sprendimo, projektuose reglamentuoti mediacijos instituto taikymą ikiteisminiame administracinių ginčų nagrinėjimo procese.

3.4. Siūlymą numatyti galimybę LAGK pirmininkui paskirti komisijos narį – pranešėją, kuris esant poreikiui pirmininkautų LAGK sprendžiant atitinkamą bylą, kurioje jis yra paskirtas pranešėju.

Taip pat siūlome rengėjams atsižvelgti į Vyriausybės kanceliarijos Teisės grupės pastabas projektams (2020 m. balandžio 27 d. išvada Nr. NV-1175).

Siūlome patikslintą projektą teikti į **Tarpinstitucinį pasitarimą**.

Patarėjas

Audrius Kasinskas

Audrius Kasinskas, tel. +370 706 63733, el. p. audrius.kasinskas@lrv.lt