

**LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO**

**PETICIJŲ KOMISIJA**

**IŠVADA**

**DĖL JONO ALGIMANTO JURGAUSKO PETICIJOS**

2022 m. kovo 23 d.

Vilnius

Lietuvos Respublikos Seimo Peticijų komisija 2022 m. kovo 23 d. posėdyje iš esmės išnagrinėjo Jono Algimanto Jurgausko peticiją ir priėmė sprendimą atmesti šioje peticijoje pateiktą pasiūlymą pakeisti Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 23 straipsnio 1 dalį, nustatant, kad Lietuvos Aukščiausiasis Teismas būtų kasacinės instancijos teismas ne tik bendrosios kompetencijos teismų įsiteisėjusiems sprendimams, nuosprendžiams, nutartims, nutarimams ir įsakymams peržiūrėti, bet ir administracinių teismų sprendimams, taip pat apylinkių teismų nutarimams administracinių nusižengimų bylose peržiūrėti. Sprendimas priimtas, atsižvelgus į Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento, Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos nuomones ir dėl išvadoje išdėstytų motyvų.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2021 m. gruodžio 30 d. nutarime konstatavo, kad „pagal Konstituciją, *inter alia* jos 30 straipsnio 1 dalį, konstitucinį teisinės valstybės principą, teisė apskųsti pirmosios instancijos teismo baigiamąjį aktą bent vienos aukštesnės instancijos teismui, kad būtų užtikrinta galimybė ištaisyti galimas klaidas, yra neatsiejama konstitucinės teisės kreiptis į teismą ir teisės į tinkamą teismo procesą dalis; Konstitucija, *inter alia* jos 30 straipsnio 1 dalis, nesuponuoja reikalavimo įstatymų leidėjui nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį kiekvieną apeliacine tvarka peržiūrėtą teismo sprendimą būtų galima skųsti kasacinio proceso tvarka“. Taigi įstatymų leidėjas neprivalo nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį teismų sprendimus administracinėse ir administracinių nusižengimų bylose būtų galima skųsti kasacinės instancijos teismui – Lietuvos Aukščiausiajam Teismui.

Pažymėtina, kad dvipakopė administracinių teismų institucinė sistema yra nulemta administracinės justicijos paskirties (tikslų) ir administracinės teisenos specifikos. Administracinių bylų nagrinėjimu siekiama dviejų pagrindinių tikslų: 1) užtikrinti administracinių subjektinių asmens teisių gynimą (žmogaus teisių gynimą nuo viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, valstybės tarnautojų teisių gynimą nuo administracijos savivalės bei savivaldos institucijų teisių gynimą nuo valstybės institucijų neteisėtų veiksmų); 2) užtikrinti viešosios valdžios veiklos teisėtumą[[1]](#footnote-1). Administraciniam procesui yra keliami Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ABTĮ) 11 straipsnyje nustatyti proceso operatyvumo ir ekonomiškumo reikalavimai, kuriuos, be kita ko, detalizuoja konkretūs terminai, pavyzdžiui, pagal ABTĮ 64 straipsnio 2 ir 4 dalis pasiruošimas nagrinėti administracinę bylą teisme paprastai turi būti baigtas ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo skundo (prašymo, pareiškimo) priėmimo dienos, o pirmasis teismo posėdis paprastai turi įvykti ne vėliau kaip per tris mėnesius nuo nutarties skirti bylą nagrinėti teismo posėdyje priėmimo dienos, specialiuose įstatymuose nustatyti ypač trumpi kai kurių kategorijų administracinių bylų nagrinėjimo terminai: užsieniečio skundui, paduotam apygardos administraciniam teismui dėl sprendimo, priimto pagal Lietuvos Respublikos įstatymą dėl užsieniečių teisinės padėties – 2 mėnesiai nuo teismo nutarties priimti skundą nagrinėti priėmimo dienos (Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 140 straipsnio 2 dalis), skundui, paduotam apygardos administraciniam teismui pagal Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymą dėl rinkėjų sąraše padarytų klaidų – 2 dienos (Seimo rinkimų įstatymo 36 straipsnio 2 dalis) ir kt. Atsižvelgiant į tai, išskirtini šie pagrindiniai kontrargumentai kasacinės instancijos įvedimui administracinėse bylose:

1) specifinė administracinės justicijos paskirtis (tikslai) reikalauja kuo spartesnio administracinių bylų nagrinėjimo ir būtent tai suponuoja kompaktišką (racionaliai pasvertą) šios kategorijos bylų nagrinėjimo instancinį mechanizmą. Papildomas kasacinės instancijos įvedimas į administracinių teismų sistemą neatitiktų proceso operatyvumo reikalavimo. Įvertinus papildomus terminus bylai kasacine tvarka nagrinėti, prognozuojant juos pagal vidutinę administracinių bylų nagrinėjimo apeliacine instancija trukmę[[2]](#footnote-2), įgyvendinus peticijoje pateiktą siūlymą dėl kasacijos, manytina, kad administracinės bylos nagrinėjimas truktų beveik dvigubai ilgiau: vidutiniškai apie 1007 dienas vietoje dabar esančios vidutinės 549 dienų bylos nagrinėjimo trukmės, o įvertinus kasaciniam skundui paduoti skirtą terminą bei galimybę jį atnaujinti[[3]](#footnote-3) administracinės bylos procesas teisme būtų dar ilgesnis. Tokia situacija skatintų teisinių santykių nestabilumą bei užsitęsusius asmenų ir valstybės konfliktus, o tai neatitiktų administracinės justicijos paskirties (tikslų), į teismus besikreipiančių asmenų ir visos visuomenės interesų. Teismo proceso pailgėjimas bylos šalims reikštų papildomas išlaidas, laiko ir intelekto sąnaudas;

2) padidinus teisminių instancijų skaičių, padidėtų ir lėšų, reikalingų tiek teisinio reguliavimo pakeitimų įgyvendinimui, tiek ir teismų išlaikymui, poreikis. Taigi išplėstoji administracinių teismų instancinė sistema taptų papildoma finansine našta valstybei ir mokesčių mokėtojams;

3) remiantis ABTĮ 15 straipsniu, taip pat Teismų įstatymo 31 straipsniu, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) formuoja vienodą administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus bei kitus teisės aktus tokiu pat būdu, kaip tai daro Lietuvos Aukščiausiasis Teismas bendrosios kompetencijos teismų sistemoje. Kiekvienos administracinės bylos, užbaigtos įsiteisėjusiu teismo sprendimu ar nutartimi, procesas gali būti atnaujinamas nustačius, jog egzistuoja ABTĮ 156 straipsnyje numatyti pagrindai. Taigi, vadovaujantis ABTĮ nuostatomis, LVAT yra suteikta kompetencija vykdyti ir kasacinio pobūdžio funkciją. Atkreiptinas dėmesys, kad ABTĮ 156 straipsnio 2 dalyje išdėstytas proceso atnaujinimo pagrindų sąrašas yra platesnis už civilinio proceso tvarka nagrinėjamų bylų atnaujinimo pagrindų sąrašą: ABTĮ 156 straipsnio 2 dalies 8 ir 12 punktuose įtvirtinti papildomi proceso atnaujinimo pagrindai – kai sprendimas ar nutartis yra be motyvų arba kai yra būtina užtikrinti vienodos teismų praktikos formavimą;

4) pagal ABTĮ 43 straipsnio 1 dalį tik tam tikras nustatytas konkrečių kategorijų bylas (dėl žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo, mokesčių, kitų privalomų mokėjimų, rinkliavų sumokėjimo ir kt.) nagrinėja vienas teisėjas, o visas kitas bylas – trijų teisėjų kolegija. Be to, tam tikrais atvejais teismo pirmininko ar jo paskirto teisėjo nutartimi gali būti sudaroma teisėjų kolegija nagrinėti ir toms byloms, kurioms nustatytas vienasmenis nagrinėjimas. Pagal to paties straipsnio 2 dalį galioja bendra taisyklė, kad LVAT bylas nagrinėja trijų teisėjų kolegija. Sudėtingoms byloms nagrinėti teismo pirmininko iniciatyva ar kolegijos siūlymu gali būti sudaroma išplėstinė penkių arba septynių teisėjų kolegija arba byla gali būti perduota nagrinėti teismo plenarinei sesijai, be to, tam tikrų nustatytų kategorijų bylas nagrinėja būtent penkių teisėjų kolegija[[4]](#footnote-4). Vadovaujantis Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 62 straipsnio 1–3 dalimis, civilines bylas apylinkių teismuose, o apygardų teismuose – bylas, kurios yra nagrinėjamos pirmąja instancija, įprastai nagrinėja 1 teisėjas (atsižvelgiant į bylos sudėtingumą, gali būti sudaryta trijų teisėjų kolegija), o apeliacinės instancijos teisme civilines bylas nagrinėja vienas teisėjas, trijų teisėjų kolegija arba mišri Civilinių bylų skyriaus ir Baudžiamųjų bylų skyriaus trijų teisėjų kolegija. Taigi, nors administracinių teismų sistemoje nėra kasacinės instancijos teismo, su administraciniuose teismuose nagrinėjama individualia byla dirba daugiau teisėjų nei bendrosios kompetencijos teismuose;

5) vadovaujantis ABTĮ 26 straipsnio 1 dalimi, prieš kreipiantis į administracinį teismą, viešojo administravimo subjektų priimti individualūs teisės aktai arba veiksmai (neveikimas) ar vilkinimas atlikti veiksmus gali būti, o įstatymų nustatytais atvejais – turi būti ginčijami kreipiantis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją. Taigi į pirmosios instancijos teismą patenkantis administracinis ginčas dažnai prieš tai jau būna nagrinėtas bendrosios ar specializuotos administracinių ginčų komisijos, taip pat aukštesniojo pagal pavaldumą viešojo administravimo subjekto. Papildomai pažymėtina, kad, pavyzdžiui, mokestinius ginčus ikiteismine tvarka nagrinėjanti Mokestinių ginčų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, vadovaujantis Europos Sąjungos teise, yra laikytina teismine institucija (žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2010 m. spalio 21 d. sprendimą byloje Nr. C-385/09 *Nidera Handescompagnie BV v. Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*). Europos Žmogaus Teisių Teismas 2011 m. sausio 18 d. sprendime byloje *Rikoma Ltd. prieš Lietuvą* taip pat yra konstatavęs, kad pagal Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 1 dalį Lietuvoje funkcionuojanti mokestinių ginčų nagrinėjimo sistema yra laikytina „trijų instancijų“ sistema. Taigi administracinis ginčas ir pagal galiojantį teisinį reguliavimą gali būti nagrinėjamas ne du, o tris ar netgi daugiau kartų;

6) visuotinai pripažįstama, kad ne instancijų ar kitokios teismų sprendimų patikros grandžių skaičius, o taip vadinamas žmogiškasis veiksnys lemia teismų sprendimų kokybę; taigi papildoma administracinių teismų sprendimų patikros grandis negarantuoja, kad visuomenėje absoliučiai nekils jokių pasitikėjimo administraciniais teismais problemų, įtarimų, kad administracinių teismų sprendimai yra teisėti ir pagrįsti ir pan. Be to, peticijoje nepateikiama jokių objektyvių duomenų, patvirtinančių dabartinės administracinių teismų sistemos neskaidrumą ar netinkamą administracinių teismų funkcijų vykdymą.

Dėl peticijoje pateikto siūlymo aspekto, susijusio su tuo, kad Lietuvos Aukščiausiasis Teismas būtų kasacinės instancijos teismas ir apylinkių teismų nutarimams administracinių nusižengimų bylose, pažymėtina, kad šis aspektas nesusijęs su peticijoje keliama galima problema – administracinių teismų sistemos uždarumu, neskaidrumu (pagal ABTĮ 17 straipsnį administracinių teismų kompetencijai nepriskirtos nagrinėti administracinių nusižengimų bylos).

Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, kad peticijoje pateiktas siūlymas Teismų įstatymo 23 straipsnio 1 dalį papildyti nuostata, kad „Lietuvos Aukščiausiasis Teismas yra vienintelis kasacinės instancijos teismas <...> įstatymams <...> peržiūrėti“ tiesiogiai prieštarauja Konstitucijos 102 straipsnio pirmajai daliai, kurioje įtvirtinta, kad tik Konstitucinis Teismas sprendžia, ar įstatymai neprieštarauja Konstitucijai; peticijoje vartojamos formuluotės „įsiteisėjusioms <...> teismų sprendimams“, „įsiteisėjusioms Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo administracinių bylų <...> sprendimams“, „apygardų administracinių teismų apeliaciniams sprendimams“, „apylinkių teismų apeliaciniams nutarimams“ neatitinka juridinės technikos reikalavimų, o peticijoje minimos „administracinių teisės pažeidimų bylos“ pagal šiuo metu galiojantį teisinį reguliavimą vadinamos administracinių nusižengimų bylomis.

Apibendrinus tai, kas išdėstyta, manytina, kad šiuo metu galiojantis teisinis reguliavimas, pagal kurį Lietuvos Aukščiausiasis Teismas nelaikomas kasacinės instancijos teismu administracinėse ir administracinių nusižengimų bylose, yra suderinamas su Konstitucija, todėl nėra tikslinga įtvirtinti peticijoje nurodytą Teismų įstatymo nuostatą, susijusią su kasacinės instancijos įvedimu administracinių teismų sistemoje.

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos peticijų įstatymo 12 straipsnio 3 dalimi ir Seimo Peticijų komisijos nuostatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos Seimo 1999 m. lapkričio 11 d. nutarimu Nr. VIII-1408 „Dėl Seimo Peticijų komisijos nuostatų patvirtinimo“, 28 punktu, Seimo Peticijų komisijos išvada dėl Jono Algimanto Jurgausko peticijoje pateikto siūlymo atmetimo teikiama Seimui, taip pat siūloma įtraukti į Seimo pavasario sesijos darbotvarkę Seimo nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo Peticijų komisijos išvados dėl Jono Algimanto Jurgausko peticijos“ projektą.

Komisijos pirmininkas Edmundas Pupinis

Rasa Griciūtė, tel. (8 5) 239 6817, el. p. rasa.griciute@lrs.lt

1. Kavoliūnaitė E., Kietytė L., Beliūnienė L. Administracinių teismų vieta teismų sistemoje: užsienio šalių patirtis ir jos pritaikymo Lietuvoje galimybės. Mokslinis tyrimas. Teisės institutas, Vilnius, 2004. [↑](#footnote-ref-1)
2. Vadovaujantis teismų veiklos apžvalgos 2020 m. duomenimis (30 psl.), administracinės bylos nagrinėjimas apygardos administraciniame teisme ir Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme (apeliacine instancija) kartu sudėjus trunka vidutiniškai 549 dienas, bylos nagrinėjimas tik apeliacine instancija – 458 dienas. <https://www.teismai.lt/data/public/uploads/2021/03/teismai2021-g.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 345 straipsnio 1 dalimi, galioja bendra taisyklė, kad kasacinis skundas gali būti paduotas per tris mėnesius nuo skundžiamo sprendimo, nutarties įsiteisėjimo dienos. To paties straipsnio 2 dalyje numatyta galimybė jį atnaujinti. [↑](#footnote-ref-3)
4. Pagal ABTĮ 43 straipsnio 3 dalį, 21 straipsnio 3 dalį ir 17 straipsnio 1 dalies 13, 14 punktus LVAT penkių teisėjų kolegija nagrinėja bylas dėl savivaldybės tarybos prašymų pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys, savivaldybės tarybos narys – meras, kuriems pradėta įgaliojimų netekimo procedūra, sulaužė priesaiką ir (ar) nevykdė (prašyme nurodytų) jiems įstatymuose nustatytų įgaliojimų, taip pat dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos prašymų kreiptis į kompetentingą Europos Sąjungos teisminę instituciją dėl Europos Komisijos sprendimo dėl tinkamumo, dėl standartinių duomenų apsaugos sąlygų priėmimo ar dėl patvirtintų elgesio kodeksų visuotinio galiojimo. [↑](#footnote-ref-4)