

1.6. Administracinių bylų teisenos teisinio reguliavimo naujovės ir tobulinimo tendencijos

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

Prof. dr. Audrius Bakaveckas

E. paštas: audrius@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-06

Santrauka. *Kaip ir daugelis teisės aktų, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (ABTĮ) teisėkūros subjektų yra nuolat tobulinamas, t. y. keičiamos arba pripažįstamos netekusiomis galios atitinkamos jo nuostatos. Faktiškai kasmet yra atliekamos tam tikros minėto teisės akto korekcijos. Šis straipsnis yra skirtas naujausių ir reikšmingiausių ABTĮ pakeitimų, padarytų 2022 metais, analizei. Jame aptariamos ne tik priimtų ir įsigaliojusių konkrečių ABTĮ pakeitimų įstatymų redakcijos ir jų esmė, bet analizuojamos ir priežastys, lėmusios tokių pakeitimų iniciatyvas. Taip pat trumpai apžvelgiama, kokie ABTĮ ir apygardų administracinių teismų sistemos pakeitimai šiuo metu svarstomi Lietuvos Respublikos Seime ir projektuojami artimiausioje ateityje, taip pat kokie veiksniai nulemia poreikį tobulinti administracinių bylų teisenos teisinį reguliavimą ir su juo susijusių kitų teisės aktų nuostatas. Tyrimo metu nustatyta, kad inicijuoti ABTĮ pakeitimai neabejotinai užtikrins didesnę administracinių bylų teisenos proceso kokybę ir veiksmingesnę asmenų pažeistų teisių ir laisvių gynimą administraciniuose teismuose.*

Reikšminiai žodžiai: *administracinė byla, administraciniai teismai, administracinių bylų teiseną, administracinių teismų sistema.*

Įvadas

Administracinių bylų dėl ginčų, kylančių viešojo administravimo srityje, nagrinėjimo procesines taisykles reglamentuoja Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (toliau – ABTĮ). Daugiau kaip per 23 metų galiojimo laikotarpį minėtas įstatymas buvo tobulintas (keistas, pildytas arba tam tikros jo nuostatos pripažintos netekusiomis galios) šešiasdešimt tris kartus. Du kartus ABTĮ buvo išdėstytas nauja redakcija (2000 m. rugsėjo 19 d. įstatymo Nr. VIII-1927 redakcija (įsigaliojo nuo 2001 m. sausio 1 d.) ir 2016 m. birželio 2 d. įstatymo Nr. XII-2399 redakcija (įsigaliojo nuo 2016 m. liepos 1 d.), tačiau kiekvienais metais vis vien kyla poreikis jį keisti arba pildyti. Per šį laikotarpį ABTĮ teisinio reguliavimo prasme ir apimtimi evoliucionavo į kompleksinį ir sudėtingą teisės aktą, nustatantį išsamią asmens pažeistų ar ginčijamų subjektinių teisių arba įstatymų saugomų interesų viešojo administravimo srityje gynimo tvarką administraciniuose teismuose. Be abejo, santykiai nuolat vystosi ir kinta, o tai neišvengiamai suformuoja poreikį tobulinti ir ABTĮ nuostatas. A. Andruškevičiaus nuomone, gerai reglamentuoti administracinį procesą ypač svarbu praktiniu požiūriu¹.

Ne išimtis ir 2022 metai. Teisės aktų registro duomenimis apžvelgiamais metais ABTĮ keistas ir pildytas penkis kartus. Toliau chronologine seka apžvelgiami šie pakeitimai, lėmę priežastis ir jų esmę. Taip pat aiškinamasi, kokios administracinių bylų teisenos teisinio reguliavimo problemos egzistuoja šiandien ir kokie galimi jų sprendimo būdai artimiausioje perspektyvoje.

¹ Arvydas Andruškevičius, *Administracinės teisės principai ir normų ribos* (Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004).

1.6.1. ABTĮ pakeitimų analizė ir reikšmė

Seimas 2021 m. gruodžio 23 d. priėmė Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 14, 18 ir 112 straipsnių pakeitimo įstatymą Nr. XIV-871, kuris įsigaliojo nuo 2022 m. sausio 1 d. Nurodytų ABTĮ straipsnių pakeitimo būtinybę nulėmė Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolieriaus įstatymo nuostatų suderinimas su ABTĮ, taip pat jo teisių, nustatytų ABTĮ, suvienodinimas su kitų kontrolierių (Seimo, Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos ir Lietuvos Respublikos lygių galimybių) teisėmis. Atsižvelgiant į žvalgybos kontrolieriaus veiklą koreguoti trys ABTĮ straipsniai.

Atsižvelgiant į tai, kad žvalgybos kontrolieriui suteikiama teisė kreiptis įstatymų nustatyta tvarka į teismą žvalgybos kontrolieriaus kompetencijai priskirtais klausimais, atitinkamai ABTĮ 14 straipsnio pakeitimu įtvirtinta žvalgybos kontrolieriui ir jo pavaduotojui teisė susipažinti ne tik su išnagrinėtos, bet ir neišnagrinėtos bylos medžiaga. Jeigu su neišnagrinėtos bylos medžiaga teisę susipažinti turi tik administracinės bylos proceso šalys, tai Seimo kontrolieriai, Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolierius, Lietuvos Respublikos lygių galimybių kontrolierius ir žvalgybos kontrolieriui nustatyta išimtis. Taigi ABTĮ 14 straipsnio 1 dalies pakeitimu išplėstas asmenų, kurie turi teisę susipažinti su neišnagrinėtos bylos medžiaga, kai to reikia vykdant jų pareigas, ratas.

Papildyta ABTĮ 18 straipsnio 2 dalis, nustatanti, kokių subjektų veiksmai, veikla ir sprendimų teisėtumas ir pagrįstumas nepriskiriami tirti administracinių teismų kompetencijai. Šiuo ABTĮ pakeitimu *expressis verbis* (aiškiais žodžiais) apribota administracinio teismo kompetencija vertinti žvalgybos kontrolieriaus sprendimų teisėtumą ir pagrįstumą. Būtent žvalgybos kontrolieriaus sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo patikra patenka į administracinių teismų kompetencijos ribojimų taikymo sritį.

Kadangi žvalgybos kontrolieriui ir jo pavaduotojui suteikiama teisė kreiptis į administracinį teismą su prašymu ištirti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą, atitinkamai ši teisė reglamentuota ABTĮ pakeitimais. Kitaip sakant, ABTĮ 112 straipsnio 1 dalis papildoma nauju subjektu (žvalgybos kontrolieriumi), kuris turi išimtinę teisę tiesiogiai kreiptis su abstrakčiu pareiškimu ištirti norminio administracinio akto teisėtumą, t. y. ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą. Tai reikšmingas pakeitimas, nes ABTĮ nustatytas labai ribotas subjektų, turinčių tokią teisę, spektras.

Antrąjį ABTĮ pakeitimo įstatymą² Seimas priėmė 2022 m. sausio 11 d. Šiuo pakeitimo įstatymu pripažintas netekusiu galios ABTĮ 20 straipsnio 2 dalies 10¹ punktas³. Aptariamuoju pakeitimu ABTĮ nuostatos suderintos su Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“⁴ nuostatomis. Šiame įstatyme atsisakoma privalomos ikiteisminės ginčų nagrinėjimo procedūros ir nustatoma, kad Migracijos departamento sprendimai nenagrinėti prašymo suteikti

2 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20 straipsnio pakeitimo įstatymas (2022 m. sausio 11 d. įstatymo Nr. XIV-896 redakcija), TAR, 2022-01-19, Nr. 753

3 Netaikant išankstinio nagrinėjimo ne teismo tvarka procedūros, apygardos administracinis teismas, kaip pirmosios instancijos teismas, nagrinėja bylas dėl užsieniečių skundų dėl atsisakymo išduoti leidimą gyventi ar dirbti Lietuvoje ar tokio leidimo panaikinimo, dėl leidimų gyventi Lietuvoje pakeitimo, dėl skundų dėl prieglobsčio panaikinimo, taip pat dėl perkeliamųjų asmenų skundų dėl perkeliamojo asmens statuso nesuteikimo ar panaikinimo; šio punkto nuostatos taikomos tais atvejais, kai yra paskelbta karo padėtis, nepaprastoji padėtis, taip pat ekstremalioji situacija ar ekstremalusis įvykis dėl masinio užsieniečių antplūdžio.

4 Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 2, 3, 5, 26, 32, 40, 50, 67, 71, 76, 77, 79, 113, 125, 126, 13-1, 136, 138, 139, 140 straipsnių pakeitimo, 69 straipsnio ir IX¹ skyriaus pripažinimo netekusiais galios ir įstatymo papildymo X² skyriumi įstatymas, TAR, 2021-12-30, Nr. 27706

prieglobstį ar nesuteikti prieglobsčio galėtų būti skundžiami atitinkamam apygardos administraciniam teismui, o šio teismo sprendimai – Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui net ir kai įvesta karo padėtis, nepaprastoji padėtis ar paskelbta ekstremalioji situacija dėl masinio užsieniečių antplūdžio. Nepripažinus netekusia galios ABTĮ 20 straipsnio 2 dalies 10¹ punkto nuostatos, susiklostytų situacija, kai esant įvestai karo padėčiai, paskelbtai nepaprastajai padėčiai ar ekstremaliajai situacijai dėl masinio užsieniečių antplūdžio apygardos administracinis teismas negalėtų nagrinėti bylų dėl atsisakymo suteikti prieglobstį, suteikti arba nesuteikti pabėgėlio statusą, suteikti ar nesuteikti papildomą apsaugą, jei ji nebūtų išnagrinėta ikiteismine tvarka, nors specialios žinybinės (ikiteisminės) ginčų nagrinėjimo institucijos (organo) šiems ginčams nagrinėti jau nebūtų. Taigi priimtu ir įsigaliojusiu ABTĮ pakeitimo įstatymu siekiama išvengti situacijos, kai esant įvestai karo padėčiai, paskelbtai nepaprastajai padėčiai ar ekstremaliajai situacijai dėl masinio užsieniečių antplūdžio apygardos administracinis teismas negalėtų nagrinėti bylų dėl atsisakymo suteikti prieglobstį, suteikti arba nesuteikti pabėgėlio statusą, suteikti ar nesuteikti papildomą apsaugą, jei jos nebūtų išnagrinėtos ikiteismine tvarka. Tokiu ABTĮ pakeitimu eliminuojama kolizijos grėsmė tarp įstatymų (ABTĮ ir Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“), patikslinant apygardos administracinio teismo kompetenciją.

Seimo valdyba 2021 m. kovo 17 d. suformavo darbo grupę Lietuvos Respublikos rinkimų sistemos analizei atlikti ir reikalingų įstatymų projektams parengti. Jai pavesta išanalizuoti Lietuvos rinkimų sistemas, surinkti ir apibendrinti piliečių, partijų, Seimo narių ir įvairių organizacijų siūlymus dėl rinkimų proceso tobulinimo ir pateikti reikiamus įstatymų pakeitimus. Dėl to buvo parengtas Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksas (2022 m. liepos 19 d. įstatymo Nr. XIV-1381 redakcija), taip pat Lietuvos Respublikos politinių organizacijų įstatymas išdėstytas nauja redakcija (2022 m. rugsėjo 15 d. įstatymo Nr. XIV-1415 redakcija). Siekdamas šių teisės aktų nuostatas suderinti su ABTĮ, Seimas 2022 m. liepos 19 d. priėmė trečiąją ABTĮ pakeitimo įstatymą⁵. Apskritai tai daugiau redakcinio pobūdžio pataisymai, pakeičiant ankstesnėje ABTĮ redakcijoje vartojamas sąvokas „rinkimų įstatymų“ ir „Referendumo įstatymo“ į „Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso (Rinkimų kodekso)“ ir „Lietuvos Respublikos referendumo konstitucinio įstatymo (Referendumo konstitucinio įstatymo)“. Kadangi Rinkimų kodekse nebeliko nuostatų, leidžiančių teikti skundus apygardos administraciniam teismui dėl apylinkės rinkimų komisijos sprendimo arba apylinkės referendumo komisijos sprendimo dėl rinkėjų sąrašo ar piliečių, turinčių teisę dalyvauti referendume, padarytų klaidų, atitinkamai naikinamos ABTĮ buvusios nuostatos, koreguojant įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 9 punktą, 23 straipsnio 7 dalį ir 123 straipsnį. Taip pat šiais pakeitimais yra tarpusavyje suderinamos ABTĮ ir Vietos savivaldos įstatymo naujos redakcijos (2022 m. birželio 30 d. įstatymo Nr. XIV-1268 redakcija) nuostatos, jas nežymiai patikslinant (šiek tiek pakoreguojamos prašymo pateikti išvadą nagrinėjimo ir išvados pateikimo tvarkos bei Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išvados turinys).

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) 2022 m. vasario 10 d. nutarime Nr. KT20-A-N1/2022 pripažino, kad ABTĮ 158 straipsnio 2 dalies nuostatos tiek, kiek pagal jas fizinio asmens, neturinčio aukštojo universitetinio teisinio išsilavinimo, prašymą dėl proceso atnaujinimo surašo advokatas visais įstatyme įtvirtintais proceso atnaujinimo pagrindais, įstatymų leidėjui neatsižvelgus į šiame įstatyme įtvirtintų proceso atnaujinimo pagrindų teisinės prigimties skirtumus, išskyrus tiek, kiek toks reikalavimas nustatytas surašyti prašymui dėl proceso atnaujinimo ABTĮ 156 straipsnio 2 dalies 10, 12 punktuose nustatytais proceso atnaujinimo pagrindais, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 straipsnio

5 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 17, 20, 23, 36, 51, 77, 120, 121, 122 straipsnių ir II dalies II skyriaus trečiojo skirsnio pakeitimo įstatymas (2022 m. liepos 19 d. įstatymo Nr. XIV-1383 redakcija), TAR, 2022-07-20, Nr. 15853.

1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, teisingumo principams.

Galiojusioje ABTĮ 158 straipsnio 2 dalyje buvo nustatyta, kad prašymą dėl proceso atnaujinimo surašo advokatas. Valstybės atstovo, kito juridinio asmens prašymą dėl proceso atnaujinimo taip pat gali surašyti juridinio asmens darbuotojai, turintys aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą. Jeigu prašymą dėl proceso atnaujinimo paduoda fizinis asmuo, turintis aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, surašyti šį prašymą turi teisę jis pats. Be to, prašymą dėl proceso atnaujinimo gali surašyti įstatymo 47 straipsnio 4 dalies 4 ir 7 punktuose nurodyti asmenys⁶. Taigi, ABTĮ iš esmės buvo įtvirtintas reikalavimas, kad prašymą dėl proceso atnaujinimo visais atvejais, išskyrus kelias anksčiau nurodytas išimtis, susijusias su juridiniais asmenimis ir asmenimis, turinčiais aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, privalėjo surašyti advokatas.

Konstitucinis Teismas nutarime nurodė, kad ABTĮ 156 straipsnio 2 dalyje nustatyti, be kita ko, tokie proceso atnaujinimo pagrindai, kurie sietini su tam tikromis nustatytomis ar paaiškėjusiomis akivaizdžiomis aplinkybėmis: kai teismai nustato įsiteisėjusiu teismo sprendimu ar nutartimi užbaigtai bylai reikšmingas aplinkybes (*inter alia* nustatomi žinomai melagingi liudytojo parodymai, žinomai melaginga eksperto išvada, žinomai neteisingas vertimas, nusikalstami proceso dalyvių, liudytojo, specialisto, eksperto ar vertėjo veiksmai), panaikinamas kaip neteisėtas individualus teisės aktas, kuriuo remdamasis teismas išsprendė bylą, arba paaiškėja akivaizdūs procesinių reikalavimų pažeidimai (*inter alia* paaiškėjus, kad viena iš proceso šalių proceso metu buvo neveiksni tam tikroje srityje ir nebuvo atstovaujama atstovo pagal įstatymą, kad sprendime teismas nusprendė dėl neįtrauktų į bylos nagrinėjimą asmenų teisių ar pareigų). Atsižvelgiant į tai, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad, įvertinus minėtų proceso atnaujinimo pagrindų, sietinų su tam tikromis *inter alia* nacionalinių teismų nustatytomis ar paaiškėjusiomis akivaizdžiomis aplinkybėmis, ypatumus, jų buvimui pagrįsti nebūtina aukšta teisinė kvalifikacija ir atitinkami teisinio darbo įgūdžiai. Šiame nutarime taip pat pažymėta, kad tokiu atveju, kai Konstitucinis Teismas pagal individualų konstitucinį skundą išnagrinėjo konstitucinės justicijos byloje jau yra priėmęs sprendimą, kuriuo konstatuota, kad teisės aktas (jo dalis), kurio pagrindu priimtas prašomoje atnaujinti byloje (jos procese) nagrinėjimo dalyku buvęs sprendimas, prieštarauja Konstitucijai (kitam aukštesnės galios teisės aktui), prašymas dėl proceso atnaujinimo galėtų būti surašomas (*inter alia* jame nurodant proceso atnaujinimo motyvus, prašymo esmę) ir nepasitelkiant advokato⁷. Kitaip sakant, Konstitucinis Teismas padarė išvadą, kad teisės kreiptis į teismą dėl proceso atnaujinimo įgyvendinimas buvo nepagrįstai pasunkintas, nes asmuo teisę kreiptis į teismą dėl proceso atnaujinimo galėtų veiksmingai įgyvendinti ir be advokato pagalbos.

Taip pat minėtame Konstitucinio Teismo nutarime nurodyta, kad ABTĮ 156 straipsnio 2 dalies 10, 12 punktuose įtvirtinti proceso atnaujinimo pagrindai sietini su sudėtingais teisės aiškinimo ir taikymo klausimais – procesas gali būti atnaujinamas tik tais atvejais, kai yra padarytas materialiosios teisės normų pažeidimas, tačiau ne bet koks, o tik esminis, ir tik jeigu toks pažeidimas galėjo turėti įtakos neteisėto teismo sprendimo ar nutarties priėmimui, arba su viešojo intereso suponuojama būtinybe užtikrinti vienodos administracinių teismų praktikos formavimą (pavyzdžiui, tais atvejais, kai skundžiamame sprendime teismas nukrypo nuo jau suformuotos

6 Pagal ABTĮ 47 straipsnio 4 dalies 4 ir 7 punktus įgaliojaisiais atstovais (pagal pavedimą) teisme gali būti: asmenys, turintys aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, kai jie atstovauja savo artimiesiems giminaičiams ar sutuoktiniui (sugyventiniui) (4 punktas); profesinės sąjungos, jeigu jos atstovauja profesinės sąjungos nariams tarnybos teisinių santykių bylose, o šio įstatymo 126⁸ straipsnio 1 dalyje nurodytu atveju – profesinės sąjungos arba asociacijos. Šiame punkte nurodytais atvejais bylą teisme veda profesinės sąjungos ar asociacijos vienasmenis valdymo organas, įstatymų ar steigimo dokumentų nustatyta tvarka įgaliojti kolegialių valdymo organų nariai arba atstovai pagal pavedimą – darbuotojai (apeliacinės instancijos teisme – turintys aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą) ir (ar) advokatai (advokatų padėjėjai) (7 punktas).

7 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2022 m. vasario 10 d. nutarimas, TAR, 2022-02-10, Nr. 2427.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos arba ji ginčijamu teisės klausimu yra nevienoda). Taigi, kaip nurodė Konstitucinis Teismas, prašymui dėl proceso atnaujinimo surašyti (jame nurodyti proceso atnaujinimo motyvus, prašymo esmę) ABTĮ 156 straipsnio 2 dalies 10, 12 punktuose nurodytais pagrindais reikia aukštos teisinės kvalifikacijos ir atitinkami teisinio darbo įgūdžių, padedančių nustatyti ne tik tai, ar padarytas materialiosios teisės pažeidimas, bet ir tai, ar jis galėjo turėti įtakos neteisėto teismo sprendimo (nutarties) priėmimui, nustatyti, ar byloje, priimant ją užbaigiantį teismo sprendimą ar nutartį, nebuvo nukrypta nuo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo suformuotos teisės aiškinimo ir taikymo praktikos, ar ta praktika nėra prieštaringa, ir dėl to pateikti išsamius teisinius argumentus. Atsižvelgiant į tai, priešingai nei procesinių pažeidimų atveju, jeigu prašymas dėl proceso atnaujinimo paduodamas vadovaujantis ABTĮ 156 straipsnio 2 dalies 10 ir (ar) 12 punktuose nurodytais pagrindais, pateisinamas reikalavimas, kad tokį prašymą dėl proceso atnaujinimo surašo advokatas, taip pat kiti subjektai, nurodyti šiuo metu galiojančioje ABTĮ 158 straipsnio 2 dalyje⁸.

Įvertinęs šiuos Konstitucinio Teismo nutarimo aspektus Seimas 2022 m. lapkričio 3 d. priėmė Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 158 straipsnio pakeitimo įstatymą (2022 m. liepos 3 d. įstatymo Nr. XIV-1474 redakcija). Šio pakeitimo įstatymo 158 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad prašymą dėl proceso atnaujinimo surašo pareiškėjas arba jo atstovas. To paties straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad jeigu prašymas dėl proceso atnaujinimo paduodamas vadovaujantis šio įstatymo 156 straipsnio 2 dalies 10 ir (ar) 12 punktuose nustatytais pagrindais, tokį prašymą surašo advokatas. Šioje dalyje nurodytais atvejais valstybės atstovo, kito juridinio asmens prašymą dėl proceso atnaujinimo taip pat gali surašyti juridinio asmens darbuotojai ar valstybės tarnautojai, turintys aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą. Jeigu prašymą dėl proceso atnaujinimo šioje dalyje nurodytais atvejais paduoda fizinis asmuo, turintis aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, surašyti šį prašymą turi teisę jis pats. Be to, prašymą dėl proceso atnaujinimo šiais atvejais gali surašyti šio įstatymo 47 straipsnio 4 dalies 4 ir 7 punktuose nurodyti asmenys.

Iš šio teisinio reguliavimo matyti, kad administracinės bylos šalys (taip pat ir kiti asmenys) prašymą dėl proceso atnaujinimo, išskyrus kai toks prašymas paduodamas ABTĮ 156 straipsnio 2 dalies 10, 12 punktuose nustatytais proceso atnaujinimo pagrindais, gali surašyti pačios. Tai reiškia, kad šiuo pakeitimu atsisakyta ABTĮ 158 straipsnio 2 dalies nuostatos, nustačiusios, kad daugeliu atvejų prašymas dėl proceso atnaujinimo turi būti parengtas (surašytas) tik advokato. Kitaip sakant, šiuo pakeitimo įstatymu siekiama užtikrinti, kad ABTĮ nustatytas teisinis reguliavimas atitiktų Konstituciją, siekiama palengvinti asmenų teisės kreiptis į teismą dėl proceso atnaujinimo įgyvendinimą, t. y. supaprastinta prašymo dėl proceso atnaujinimo surašymo / parengimo tvarka, toks nustatytas teisinis reguliavimas gerokai sustiprina žmogaus teisių ir laisvių teismo gynimo garantijas, taip pat asmenims sudaryta galimybė nepatiriant bylinėjimosi išlaidų už teises paslaugas įgyvendinti teisę į ekonomišką savo pažeistų teisių gynybą.

Be to, ABTĮ 158 straipsnio 2 dalies nuostata patikslinta tuo aspektu, kad valstybės atstovo, kito juridinio asmens atitinkamą prašymą galėtų surašyti ne tik juridinio asmens darbuotojai, turintys aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, bet ir atitinkamą išsilavinimą turintys valstybės tarnautojai. Tokiu pakeitimu ABTĮ 158 straipsnio 2 dalies nuostata siekta sistemiskai suderinti su kitomis ABTĮ nuostatomis, kuriose kartu minimi ir darbuotojai, ir valstybės tarnautojai (pavyzdžiui, su ABTĮ 47 straipsnio nuostatomis).

Seimas 2022 m. birželio 30 d. priėmė Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 35, 38 ir 105 straipsnių pakeitimo įstatymą (2022 m. birželio 30 d. įstatymo Nr. XIV-1350 redakcija). Nustatyta, kad šis pakeitimo įstatymas įsigalioja nuo 2023 m.

⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2022 m. vasario 10 d. nutarimas, TAR, 2022-02-10, Nr. 2427.

sausio 1 d. ir bus taikomas po šio įstatymo įsigaliojimo teismui pateiktiems skundams (prašymams, pareiškimams).

Šiuo penktuoju ABTĮ pakeitimo įstatymu siūloma spręsti Teisėjų tarybos identifikuotas praktines problemas, susijusias su ABTĮ 35 straipsnio 3 dalyje numatytos žyminio mokesčio lengvatos taikymu: praktikoje būna atvejų, kai bylos šalis, neprivalanti gauti procesinių dokumentų elektroninių ryšių priemonėmis, inicijuoja bylą pateikdama atitinkamą procesinį dokumentą, naudodamasi elektroninių ryšių priemonėmis, tačiau toliau visus kitus procesinius dokumentus teikia ir bylos procesinius dokumentus pageidauja gauti ne elektroninių ryšių priemonėmis, o paštu. Tai lemia poreikį bylą nagrinėjančiam teismui papildomai skaitmeninti ir elektroniniu parašu tvirtinti procesinių dokumentų, kuriuos popierine forma pateikė bylos šalis, inicijavusi bylos iškėlimą ir pasinaudojusi žyminio mokesčio lengvata, skaitmenines kopijas. Be to, bylą inicijavusiai šaliai nepageidaujant procesinius dokumentus gauti elektroninių ryšių priemonėmis, bylą nagrinėjantis teismas paprastai patiria papildomų procesinių dokumentų spausdinimo ir įteikimo išlaidų (įteikiant kitų proceso dalyvių elektroninių ryšių priemonėmis pateiktus ir teismo procesinius dokumentus). Atsižvelgiant į tai, ABTĮ pakeitimo įstatymu siekiama paskatinti proceso dalyvius elektroninių ryšių priemonėmis naudotis viso bylos nagrinėjimo metu, taip sukuriant prielaidas efektyvesniam bylų nagrinėjimo išlaidų mažinimui. Paduodant skundą (prašymą, pareiškimą) elektroninėmis ryšių priemonėmis mokami tik 75 procentai žyminio mokesčio. Tad jeigu pareiškėjas bylos nagrinėjimo metu atsisako procesinius dokumentus gauti tik elektroninių ryšių priemonėmis, jis privalo primokėti trūkstamą žyminio mokesčio dalį. Priešingu atveju jo skundas (prašymas, pareiškimas) bus paliktas nenagrinėtas. Vadinas, minėtu ABTĮ pakeitimo įstatymu iš esmės siekiama, kad bylos šalys visus procesinius dokumentus pateiktų ir pageidautų gauti tik elektroninėmis ryšių priemonėmis, taip sykiu mažinant bylos nagrinėjimo išlaidas ir racionaliau panaudojant valstybės biudžeto lėšas.

1.6.2. Apygardų administracinių teismų sistemos ir administracinių bylų teisenos teisinio reguliavimo tobulinimo kryptys

Apygardų administraciniai teismai nuo pat jų įsteigimo momento susiduria su darbo krūvio paskirstymo problema. Palyginti su Regionų apygardos administracinio teismo kompetencija Vilniaus apygardos administracinio teismo kompetencija yra platesnė, dėl to šis teismas nagrinėja didesnę kiekį ir sudėtingesnes bylas nei Regionų apygardos administracinis teismas. Tokia situacija sudaro prielaidas ne tik darbo krūvio tarp dviejų apygardos administracinių teismų disbalansui, bet ir sukuria skirtingas teisėjų ir teismų darbuotojų darbo sąlygas. Be to, šiuo metu funkcionuojančio Regionų apygardos administracinio teismo rūmų veiklos teritorijos yra atskirtos. Toks teisinis reguliavimas taip pat suponuoja, kad, ABTĮ nustatant teritorinio teismingumo taisykles, remiamasi šį teismą sudarančių teismo rūmų veiklos teritorijų atskyrimo principu, atitinkamai bylų ir kitų procesinių klausimų sprendimą priskiriant atskirų šio teismo rūmų jurisdikcijai. Dėl šios priežasties tarp skirtingų Regionų apygardos administracinio teismo rūmų taip pat atsiranda gana ryškūs darbo krūvio skirtumai. Taigi darbo krūvis skiriasi ne tik tarp apygardų administracinių teismų, bet net ir tarp Regionų apygardos administracinio teismo skirtingų rūmų⁹.

Nors skirtingo darbo krūvio skirtinguose Regionų apygardos administracinio teismo

9 „Lietuvos Respublikos teismų įstatymo Nr. I-480 12, 28, 31, 34, 36, 37, 39, 41, 45, 74, 76, 78, 79¹, 81, 90, 91¹, 91², 101, 104, 105, 119, 120, 122 straipsnių, VI skyriaus pirmojo skirsnio pavadinimo ir VII skyriaus pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų pakeitimo įstatymų projektų aiškinamasis raštas“, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/d7733bcOc52411eb91e294a1358e77e9>.

rūmuose problemą bandoma spręsti taikant administravimo priemones, tačiau dėl krūvio subalansavimo jos vis tiek nepadeda pasiekti siekiamo rezultato, kadangi taip paprastai perskirstomos rašytinio proceso tvarka nagrinėjamos bylos. Be to, tai, kad Regionų apygardos administracinio teismo rūmų veiklos teritorijos yra atskirtos, lemia ne tik netolygų bylų paskirstymą skirtingiems šio teismo teisėjams, priklausomai nuo to, į kuriuos šio teismo rūmus jie yra paskirti, bet ir ribotas teisėjų specializacijos galimybes ar jų nebuvimą (dėl mažo teisėjų skaičiaus teismo rūmuose nėra galimybių užtikrinti teisėjų specializacijos). Teismuose, kuriuose yra ribotos sąlygos teisėjams specializuotis, neišnaudojama specializacijos teikiama nauda operatyviau nagrinėti bylas, formuoti vienodą teismų praktiką ir didinti sprendimų stabilumą¹⁰.

Kadangi Regionų apygardos administracinio teismo rūmų veiklos teritorijos yra atskirtos, sudaro kliūtis centralizuoti bylų paskirstymą visiems šio teismo teisėjams. Taip pat šiuo metu Teismų įstatyme ir ABTĮ ribojama galimybė sudaryti teisėjų kolegijas iš teisėjų, paskirtų į skirtingus to paties teismo rūmus. Siekiant toliau skaitmeninti teismuose vykstančius procesus, kad jie vyktų vartotojams (teisėjams, į teismą besikreipiantiems asmenims, jų atstovams ir kt.) patogiausiu būdu ir atlieptų dabartinės visuomenės gyvenimo aktualijas (koronaviruso (COVID-19) infekcijos plitimą, asmenų mobilumą, asmenų naudojamąsi elektroninėmis ir informacinėmis technologijomis ir pan.), būtina keisti teisinį reguliavimą, kuris sudarytų sąlygas šiuos klausimus spręsti lanksčiau. Toks sprendimas turėtų ir korupcijos prevencijos efektą tuo požiūriu, kad leistų vykdyti bylų paskirstymą teisėjams ir teisėjų kolegijų sudarymą taikant platesnės atsitiktinės atrankos kriterijų. Tai eliminuotų galimas abejones dėl šio proceso skaidrumo¹¹.

Visa tai suponavo pirmosios instancijos administracinių teismų – Vilniaus apygardos administracinio teismo ir Regionų apygardos administracinio teismo – sujungimo poreikį. Dėl to įsteigtas vienas pirmosios instancijos administracinis teismas – Regionų administracinis teismas.

Atsižvelgęs į šias aplinkybes, Seimas 2022 m. birželio 28 d. priėmė nutarimą Nr. XIV-1182, kuriuo nutarė pradėti apygardos administracinių teismų reorganizavimo prijungimo būdu procedūras Regionų apygardos administracinį teismą prijungiant prie Vilniaus apygardos administracinio teismo. Taip siekiama tęsti 2018 m. pradėtą administracinių teismų reformą sprendžiant teisėjų ir teismų darbuotojų darbo krūvio ir sąlygų suvienodinimo klausimus, sudaryti prielaidas didinti bylų nagrinėjimo operatyvumą, nustatyti besikreipiantiems asmenims į apygardos administracinį teismą palankesnes teismoingumo taisykles. Nutarimu taip pat reorganizuojamų teismų pirmininkams pavedama nustatyta tvarka parengti, paskelbti ir pateikti Juridinių asmenų registrui apygardos administracinių teismų reorganizavimo sąlygų aprašus. Pagal nutarimo 3 punktą reorganizavimo prijungimo būdu procedūra turi būti baigta iki 2024 m. sausio 1 d.

Atitinkamai Seimui buvo pateikti ir šiuo metu jau priimti Lietuvos Respublikos teismų įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo ir ABTĮ pakeitimų įstatymai¹². Lietuvos Respublikos teismų įstatymo pakeitimo įstatymu tobulinamas pretendentų į teisėjus atrankos modelis, teisėjų perkėlimo iš vieno teismo į kitą procedūra, numatoma galimybė rengti posėdžius ir atlikti kitus procesinius veiksmus nuotoliniu būdu, išplečiamas asmenų, galinčių eiti administracinio teismo teisėjo pareigas, ratas, tikslinamos pretendentų į teisėjus duomenų

¹⁰ „Aiškinamasis raštas“, supra note, 9.

¹¹ *Ibid.*

¹² Lietuvos Respublikos teismų įstatymo Nr. I-480 12, 14, 28, 31, 34, 36, 39, 41, 74, 76, 78, 79-1, 81, 85, 90, 91¹, 91², 91³, 104, 105, 106, 107, 119, 120, 122 straipsnių, IV skyriaus pirmojo skirsnio pavadinimo ir VII skyriaus pakeitimo įstatymas (TAR, 2022-12-09, Nr. 25121), Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo Nr. VIII-1030 2 straipsnio pakeitimo įstatymas (TAR, 2022-12-09, Nr. 25124) ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 13, 20, 21, 22, 23, 24, 31, 43, 45, 51, 63, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 77, 78, 81, 84, 99, 122¹, 127, 128, 129, 130, 131¹, 131², 132, 134 ir 157 straipsnių pakeitimo įstatymas (TAR, 2022-12-09, Nr. 25122).

tvarkymo nuostatos.

Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo Nr. VIII-1030 2 straipsnio pakeitimo įstatymu nustatoma, kad, vadovaujantis Konstitucijos 111 straipsniu, įsteigiami du administraciniai teismai, t. y. Regionų administracinis teismas ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Regionų administracinį teismą sudarytų Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Panevėžio ir Šiaulių rūmai, šio teismo buveinė būtų Vilniaus rūmuose. Taip pat to paties straipsnio 2 ir 3 dalyse patikslinama Regionų administracinio teismo veiklos teritorija, kuri apimtų visą Lietuvos Respublikos teritoriją, o Regionų administracinio teismo konkrečių rūmų veiklos teritorija sutampa su atitinkamo bendrosios kompetencijos apygardos teismo veiklos teritorija.

Anksčiau minėtu ABTĮ pakeitimo įstatymu koreguojamos teritorinio teismo sistemos taikymo, skundo (prašymo, pareiškimo) formos reikalavimai, kolegijų pirmosios instancijos administraciniame teisme sudarymo nuostatos, nustatoma nuotolinio teismo posėdžio organizavimo tvarka, organizuojant nuotolinį teismo posėdį įtvirtinama galimybė vertėjui, specialistui ir ekspertui pasižadėjimą pasakyti žodžiu ir kt.

Šiais pakeitimų įstatymais iš esmės pertvarkomas administracinių teismų sistemos žemesnysis lygmuo, t. y. apygardų. Prijungus Regionų apygardos administracinį teismą prie Vilniaus apygardos administracinio teismo, funkcionuos tik vienas pirmosios instancijos administracinis teismas, t. y. Regionų administracinis teismas. Funkcionuojant vienam Regionų administraciniam teismui bus galima užtikrinti tolygų administracinių bylų paskirstymą ir išspręsti daugiau kaip du dešimtmečius egzistavusią problemą, kai Vilniaus apygardos administraciniam teismui tekdavo nagrinėti sudėtingesnes ir didžiausią kiekį administracinių bylų. Be to, šie pakeitimai užtikrins operatyvesnę, efektyvesnę ir skaidresnę administracinių bylų nagrinėjimą pirmosios instancijos administraciniuose teismuose. Iš esmės visais šiais pakeitimais siekiama spręsti darbo krūvio, teisėjų specializacijų ir ilgo bylų nagrinėjimo apygardų administraciniuose teismuose problemas.

Pabaigai taip pat reikėtų paminėti teisėkūros iniciatyvas, susijusias su administracinių ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka plėtojimu. Seime daugiau kaip dvejus metus svarstomi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 23, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 117, 134, 138 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 115¹, 138¹ straipsniais įstatymo ir Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymo projektai. Šiais projektais siekiama nustatyti atskirų kategorijų administracinių ginčų, kurių šiuo metu nagrinėjimas išimtinai priskirtas administraciniams teismams (prieglobsčio, tarnybinių ginčų, vietinės rinkliavos ir kt.) nagrinėjimą privaloma ikiteismine tvarka ir ribotą apeliaciją. Tačiau kol kas šių pakeitimų įstatymų projektų svarstymas ir priėmimas Seime stringa: visų pirma, dėl galimai ribotos apeliacijos instituto prieštaravimo konstitucinei doktrinai (pagal Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalį, konstitucinę 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); antra, dėl ribotos apeliacijos konstitucinė teisė kreiptis į teismą gali tapti tik deklaratyvia, kurią įgyvendinti būtų sunku ir sudėtinga; trečia, nesant pakankamos politinės valios šiuo klausimu ir kylant abejonių dėl ribotos apeliacijos apskritai tikslingumo.

Išvados

1. Atlikta analizė rodo, kad ABTĮ pakeitimus 2022 metais lėmė labai įvairios priežastys: dėl žvalgybos kontrolieriaus institucijos atsiradimo iškilo poreikis papildyti tam tikras ABTĮ

nuostatas (suvienodinti žvalgybos kontrolieriaus teises su Seimo kontrolieriaus, Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ir Lietuvos Respublikos lygių galimybių kontrolierių teisėmis, nustatytomis ABTĮ), Konstitucinio Teismo pripažinimas tam tikros ABTĮ nuostatos prieštaraujanti Konstitucijai, poreikis mažinti bylų nagrinėjimo sąnaudas ir ABTĮ nuostatų suderinimas su kitais įstatymais ir kodeksais (Lietuvos Respublikos įstatymu „Dėl užsieniečių teisinės padėties“, Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksu ir kt.).

2. Apžvelgiant ir vertinant 2022 m. priimtus ir įsigaliojusius ABTĮ pakeitimų įstatymus neabejotina, kad reikšmingiausias iš jų – Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo VIII-1029 158 straipsnio pakeitimo įstatymas. Būtent šiuo įstatymu, atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo 2022 m. vasario 10 d. nutarimą, eliminuota ABTĮ nuostata, kad prašymą dėl proceso atnaujinimo išimtinai turi surašyti advokatas. Pakeitimo įstatymu numatyti tik du atvejai iš trylikos (jeigu prašymas dėl proceso atnaujinimo paduodamas vadovaujantis ABTĮ 156 straipsnio 2 dalies 10 ir (ar) 12 punktuose nustatytais pagrindais), kai toks prašymas turi būti parengtas advokato.
3. Atlikto tyrimo metu nustatyta, kad administracinių bylų teisenos teisinio reguliavimo tendencijos nukreiptos į pagrindinio administracinių bylų teisenos uždavinio – garantuoti patį operatyviausią ir sklandžiausią administracinių ginčų nagrinėjimą – įgyvendinimą. Vertintina, kad Seimo 2022 m. lapkričio 24 d. priimto pakeitimų įstatymų paketo¹³ pagrindinis tikslas – apygardų administracinių teismų sistemos optimizavimas, t. y. pertvarkoma apygardų administracinių teismų sistema (numatoma reorganizacijos metu Regionų apygardos administracinių teismų sujungti su Vilniaus apygardos administraciniu teismu ir įsteigti Regionų administracinių teismų), subalansuojamas darbo krūvis skirtinguose šio teismo rūmuose, suvienodinamos teisėjų ir teismo darbuotojų darbo sąlygos, taikoma centralizuotos bylų paskirstymo teisėjams ir teisėjų kolegijų sudarymo procedūra; tai užtikrins spartesnę administracinių bylų nagrinėjimą pirmosios instancijos administraciniuose teismuose. Pažymėtina, kad apertarti ABTĮ pakeitimai išimtinai orientuoti tik į pirmosios instancijos administracinių teismų veiklos efektyvinimą ir visiškai nesusiję su proceso tobulinimu apeliacinės instancijos teisme.

Trends in the Development of the Legal Regulation of Administrative Proceedings

Mykolas Romeris University Law School

Institute of Public Law

Prof. dr. Audrius Bakaveckas

E-mail: audrius@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-06

¹³ Lietuvos Respublikos teismų įstatymo Nr. I-480 12, 14, 28, 31, 34, 36, 39, 41, 74, 76, 78, 79-1, 81, 85, 90, 911, 912, 913, 104, 105, 106, 107, 119, 120, 122 straipsnių, IV skyriaus pirmojo skirsnio pavadinimo ir VII skyriaus pakeitimo įstatymas (TAR, 2022-12-09, Nr. 25121), Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo Nr. VIII-1030 2 straipsnio pakeitimo įstatymas (TAR, 2022-12-09, Nr. 25124) ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 13, 20, 21, 22, 23, 24, 31, 43, 45, 51, 63, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 77, 78, 81, 84, 99, 1221, 127, 128, 129, 130, 1311, 1312, 132, 134 ir 157 straipsnių pakeitimo įstatymas (TAR, 2022-12-09, Nr. 25122).

Summary. *Like many other legal acts, the Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania (LAP) is constantly being improved by legislators, i.e., its relevant provisions are amended or repealed. It would not be false to say that corrections are made to said legal act almost every year. This article intends to review the latest and most significant changes made to the LAP in 2022. In addition to discussing the wording and essence of specific provisions of the LAP that were adopted and entered into force, it also analyses the reasons that led to the initiation of such changes. The article also provides a brief overview of the changes to the LAP and the district administrative court system which are currently being considered in the Seimas of the Republic of Lithuania and which will be adopted in the near future, alongside the factors that determine the need to improve the provisions of the LAP and the provisions of other related legal acts. This research reveals that the initiated amendments of LAP will ensure the higher quality of the judicial process of administrative proceedings and the more effective defense of the rights and freedoms of individuals in administrative courts.*

Keywords: *administrative case, administrative courts, law on administrative proceedings, administrative courts system.*