

**LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS****2017 METŲ VEIKLOS ATASKAITA**

2018 m. kovo 26 d.

Vilnius

**STRATEGINIO VEIKLOS PLANO ĮGYVENDINIMAS****PIRMASIS SKIRSNIS  
KONTEKSTO (APLINKOS) ANALIZĖ**

Teismas, planuodamas ir vykdydamas savo veiklą, formuluodamas misiją, veiklos strateginį tikslą, nustatydamas programą, jos tikslus, uždavinius ir priemones strateginiam tikslui įgyvendinti, vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtinta teismų, kaip savarankiškos valstybės valdžios samprata, ir 109 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai. Teismo kompetenciją nustato Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, taip pat kiti specialūs įstatymai, veiklą reglamentuoja Lietuvos Respublikos teismų įstatymas.

Teismo veiklai didžiausią įtaką daro teisiniai, ekonominiai ir socialiniai veiksniai – tai lemia visų rūšių bylų skaičiaus didėjimą.

Aktualu yra tai, kad teisėkūros subjektams priimant naujus, keičiant ar naikinant jau galiojančius teisės aktus (jų dalis), ne visada yra užtikrinamas jų nuoseklumas, teisės aktų (ar atskirų jų nuostatų) tarpusavio suderinamumas, kyla naujų normų aiškinimo ir taikymo neaiškumas, yra neišvengiamos teisinio reguliavimo spragos ir pan. Tai lemia naujų teisminių ginčų kilimą, suponuoja Teismo pareigą imtis veiksmų siekiant suformuoti vienodą teisės aiškinimo ir taikymo praktiką.

Plėtodamas ir užtikrindamas vienodą teisės aiškinimą ir taikymą administraciniuose teismuose, Teismas analizuoja nacionalinių, Europos Sąjungos ir tarptautinių teismų praktiką, kitus teisės šaltinius, rengia teismų praktikos apibendrinimus, apžvalgas, viešai skelbia informaciją apie savo veiklą, atlieka kitus veiksmus pagal kompetenciją (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 3, 15, 21 str.).

2017 metais, kaip ir kasmet, Teismui teko nagrinėti įvairaus pobūdžio bylas, tačiau didžiausią kiekį sudarė bylos dėl netinkamų bausmių vykdymo ir suėmimo sąlygų, neproporcingai sumažinto darbo užmokesčio atlyginimo, daugiau nei dvigubai padaugėjo bylų dėl užsieniečių teisinės padėties ir trigubai daugiau išnagrinėta prieglobsčio bylų, auga ir tampa vis įvairesnis socialinės apsaugos klausimų spektras. Teismas turėjo progą plačiai ir gausiai pasisakyti dėl norminių administracinių aktų teisėtumo, šios bylos apėmė įvairias valstybės valdymo sritis ir buvo reikšmingos didelei visuomenės daliai, tokiai, kaip paramos gavėjai, neįgalieji, taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų turėtojai, pretendentai į teisėjus ir kt.

Mokesčių bylose Teismas 2017 metais ne kartą akcentavo mokesčių administratoriaus pareigą padėti mokesčių mokėtojams įgyvendinti savo teises ir atlikti pareigas. Socialinės apsaugos sritis 2017 metais pasižymėjo tokio pobūdžio ginčais, kaip savivaldybės sprendimai neskirti socialinių pašalpų, socialinės pašalpos permokos išieškojimas, aiškinta sąvoka „bendrai gyvenantys asmenys“ ir kt.

Teismas pasisakė ir užsieniečių teisinės padėties, valstybės tarnybos, konkurencijos, žalos atlyginimo, administracinių bylų teisenos, nuosavybės teisių atkūrimo, asmens teisinės apsaugos ir kitose srityse. (Plačiau galima pasiskaityti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 metų veiklos apžvalgoje Teismo internetiniame puslapyje [www.lvat.lt](http://www.lvat.lt))

Teismo veiklos apimčiai daro įtaką ir vis naujomis administracinės jurisprudencijos nuostatomis pasipildanti Teismo jurisdikcinės veiklos sritis. 2017 m. birželio 20 d. Lietuvos

Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 47, 57, 100, 101, 105 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo II dalies II skyriaus papildymo trečiuoju-1 skirsniu įtvirtinta grupės skundo padavimo galimybė.

Teismas, siekdamas užtikrinti, kad vykdant teisingumą bylose nebūtų taikomi įstatymai ar kiti teisės aktai, prieštaraujantys Lietuvos Respublikos Konstitucijai, 2017 metais kėlė naujas bylose taikytinų teisės normų konstitucingumo problemas. Apžvelgiamais metais Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas priėmė Teismo prašymus dėl ministrų materialinės atsakomybės, dėl kriminalinės žvalgybos informacijos panaudojimo, dėl valstybinės svarbos projektų, dėl teisės į žvejybos kvotą nustatymo kriterijų, dėl antrinės teisinės pagalbos skyrimo sąlygų.

Akcentuotina ir tai, jog Lietuvos narystė Europos Sąjungoje ir kitose tarptautinėse organizacijose yra svarbus veiksnys, darantis įtaką valstybės teisiniam gyvenimui, kai nacionalinė teisė turi būti aiškinama ir taikoma atsižvelgus į tarptautinių teismų pateiktus išaiškinimus. 2017 metais reikšminga mokesčių bylų dalis buvo susijusi su pridėtinės vertės mokesčio klausimais, sprendžiančiais Europos Sąjungos teisės veiksmingo užtikrinimo problemas, tačiau nemažai apmokestinimo taisyklių išaiškinimų, taikant, be kita ko, Europos Sąjungos teisės aktus, Teismas pateikė ir akcizų bei muitų srityse.

Teismo veiklai reikšmingą įtaką turi tarptautinių ir Europos Sąjungos teisminių institucijų praktika, kurią būtina analizuoti, apibendrinti siekiant tinkamai taikyti Europos Sąjungos ir tarptautinės teisės aktus. Todėl labai svarbi teismo funkcija – formuoti vienodą administracinių teismų praktiką, rinkti, analizuoti ir sisteminti Europos Sąjungos teisminių institucijų, Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką, susijusią su administracinių teismų kompetencija, rengti šios praktikos apžvalgas ir apibendrinimus, tai reikalauja papildomų resursų.

Vykdydamas pareigą kilus abejonių dėl Europos Sąjungos teisės aktų aiškinimo ar galiojimo prašyti Europos Sąjungos Teisingumo Teismo priimti prejudicinį sprendimą, 2017 metais Teismas kreipėsi į šią teisminę instituciją su klausimais dėl elektroninių pinigų įstaigų steigimo ir veiklos, dėl alkoholio ir alkoholinių gėrimų apmokestinimo akcizo, dėl apdoroto tabako apmokestinimo akcizo bei dėl viešųjų interesų elektros energetikos sektoriuje schemos vertinimo kaip valstybės pagalbos.

Išaugusias Teismo darbo apimtis liudija ir Teismo veiklos statistika. 2017 metais buvo gautos 4159 bylos, išnagrinėtos 3840 bylos. Tuo tarpu 2016 metais Teismas išnagrinėjo 3678 bylų, 2015 metais buvo išnagrinėtos 3586 bylos. 2017 metais neišnagrinėtų bylų skaičius Teisme pasiekė 3374 bylų.

Bendra proceso trukmė Teisme yra 12,12 mėnesio, o tam tikrų administracinių bylų kategorijų trukmė viršija 14 mėnesių trukmę.

Paminėtina, jog, siekiant operatyviai veikti pagal aukščiausius kokybės standartus, užtikrinti teikiamų paslaugų atitiktį teisės aktams, kurti patrauklią ir sveiką aplinką dirbti ir tobulėti bei būti atviram naujovėms, taip pat nuolat stebėti ir analizuoti teismo veiklos kokybę ir efektyvumą bei reaguoti į veiklos tobulinimo poreikius, 2017 m. įdiegta kokybės vadybos sistema LST EN ISO 9001:2015, padedanti užtikrinti Teismo nepriklausomumą, atvirumą ir profesionalumą. Pažymėtina, kad 2017 metais pasiektas aptarnavimo kokybės vertinimo rodiklis 4,5 balo iš 5 (2016 metais – 3,6 balo, 2015 metais – 3,3 balo).

Dar vienas iššūkis, su kuriuo tenka susidurti Teismui, yra mažas visuomenės pasitikėjimas teismais. Akcentuodamas poreikį didinti atvirumą visuomenei, Teismas kasmet organizuoja atvirų durų dienas, konferencijas, apvaliojo stalo diskusijas.

2017 metais Teismo teisėjai savo patirtimi su kolegomis iš užsienio dalijosi bei naujų žinių sėmėsi tarptautiniuose renginiuose. Teismo teisėjai dalyvauja Tarptautinės teisėjų asociacijos, Europos administracinių teismų teisėjų asociacijos (AEAJ), Europos teisės akademijos (ERA) veiklose, Europos Sąjungos Vyriausiųjų administracinių teismų ir Valstybės Tarybų asociacijos (ACA Europe) organizuojuose renginiuose. 2017 metai svarbūs tuo, kad Teismas įsiliejo į du naujus tarptautinius teismų bendradarbiavimo tinklus: Europos

Žmogaus Teisių Teismo sukurtą Aukščiausiųjų instancijų teismų tinklą (Superior Courts Network), skirtą užtikrinti veiksmingą apskaitimą informacija su aukščiausiųjų instancijų nacionaliniais teismais apie teismų praktiką, susijusią su Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos taikymu; Europos Sąjungos Teisminį Tinklą (Réseau Judiciaire de l'Union Européenne), skirtą stiprinti dalyvaujančių teismų teisminį bendradarbiavimą, rasti informaciją apie prejudicinius sprendimus, nacionalinių teismų sprendimus, taikant Europos Sąjungos teisę, naudotis kitais lyginamosios teisės įrankiais.

Apibendrinant veiklos kontekstą tenka pažymėti, kad didėjantis bylų srautas, nuolatinė teisės aktų kaita, tiesiogiai taikomų Europos Sąjungos teisės aktų gausa, poreikis aiškinti ir taikyti Europos Sąjungos Teisingumo Teismo, Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką, ginčų sudėtingumas reikalauja kvalifikuotų, turinčių patirtį teisininkų, darbuotojų, gebančių padėti teisėjams rengiant teismų sprendimus, užtikrinant vieningą, išsamią, aiškią teisės aiškinimo ir taikymo praktiką, kitų Teismo funkcijų vykdymą. Deja, 2017 metais darbuotojų stabilumas pasiekė tik 78 procentus, tuo tarpu kai 2016 metais jis buvo 90,4 procento. Vis daugiau aukštą kvalifikaciją turinčių teisininkų, nesulaukdami tinkamos motyvacijos dėl lėšų trūkumo išeina iš darbo. 2017 metais už neprikaištingai atliktus darbus, darbo apimtis viršijančius krūvius 21 Teismo darbuotojas gavo padėkas, nors buvo svarstyta klasių/priemokų/priedų suteikimo galimybė, tačiau ji atmesta dėl nepakankamų asignavimų. Atitinkamai, ypatingai svarbu, kad Teismui būtų skiriami jo poreikius atitinkantys asignavimai, kurie padėtų sudaryti sąlygas efektyviai Teismo veiklai – užtikrintų normalias Teismo personalo darbo, atlyginimo ir kvalifikacijos kėlimo sąlygas.

## ANTRASIS SKIRSNIS STRATEGINIŲ TIKSLŲ ĮGYVENDINIMAS

**Strateginis tikslas: Vykdyti teisingumą ir užtikrinti konstitucinių vertybių apsaugą kaip vienintelės ir galutinės instancijos teismui bei būnant apeliacine instancija byloms dėl apygardų administracinių teismų sprendimų, formuoti administracinių teismų praktiką.**

Strateginiam tikslui įgyvendinti vykdoma ilgalaikė tęstinė programa – teisingumo vykdymas. Programa yra finansuojama iš dviejų šaltinių: valstybės biudžeto lėšų ir asignavimų valdytojo pajamų įmokų.

*1 lentelė.* Strateginį tikslą įgyvendinančios programos ir 2017 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme patvirtintų asignavimų panaudojimas

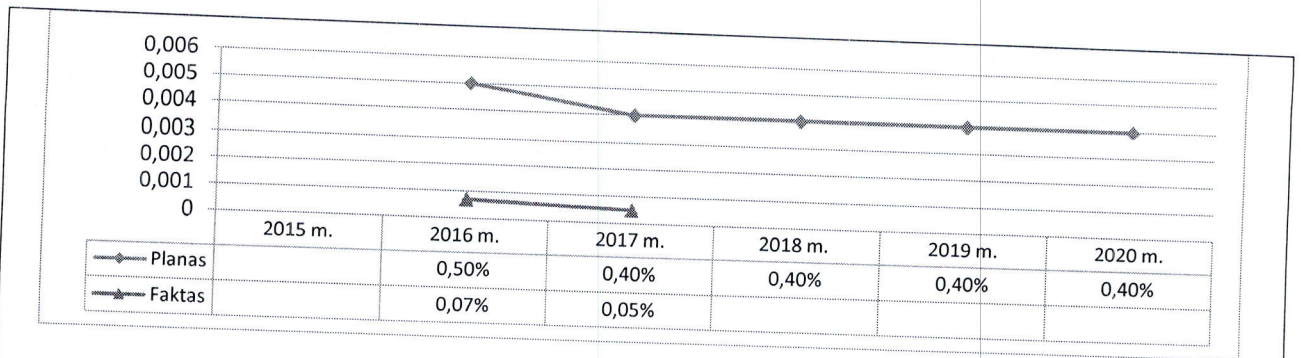
Programos kodas	Programos pavadinimas	Asignavimų panaudojimas (tūkst. Eur)			
		Patvirtintas asignavimų planas	Patikslintas asignavimų planas*	Faktiškai panaudota asignavimų	Panaudota asignavimų nuo asignavimų, nurodytų patikslintame plane, dalis (proc.)**
1	2	3	4	5	6
01.002	Teisingumo vykdymas	2097,1	2097,1	2096,8	2096,8
<i>Iš jų ES ir kita tarptautinė finansinė parama</i>					

\* Jeigu patikslintame plane asignavimai didėja ar mažėja daugiau nei 5 proc. lyginant su asignavimais, nurodytais patvirtintame plane, to priežastys trumpai paaiškinamos po lentele. Paaiškinimai pateikiami dėl patikslintų asignavimų programos lygiu.

\*\* Jeigu asignavimų panaudojimo procento nuokrypiai viršija 10 proc., jie ir jų priežastys trumpai paaiškinami po lentele.

**Strateginio tikslo efekto vertinimo kriterijaus – bylų, kuriose buvo atnaujintas procesas, skaičiaus mažėjimas – vertinimas.**

*1 grafikas.* Bylų, kuriose buvo atnaujintas procesas, skaičiaus mažėjimas, matavimo vienetas %.



Pirmojo efekto kriterijaus "Bylų, kuriose buvo atnaujintas procesas skaičiaus mažėjimas" matavimo vienetas: %. Rodiklio skaičiavimas: skaičiuojama atitinkamų metų bylų, kuriose buvo atnaujintas procesas, procentinė dalis, lyginant su atitinkamų metų visų išnagrinėtų bylų skaičiumi. Duomenų šaltinis: Teismų informacinės sistemos LITEKO duomenys.

2017 metais Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2 išnagrinėtose bylose buvo atnaujintas procesas.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartimi, priimta administracinėje byloje Nr. eP-62-662/2017, procesas buvo atnaujintas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo administracinėje byloje Nr. eA-3672-525/2017, pripažinus, kad sprendimas nevisiškai atitiko Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką taikant Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 43 straipsnio 1 dalies nuostatas, skyrėsi teisinis vertinimas byloje, kurioje nagrinėjamos panašios aplinkybės. Atsižvelgiant į tai, procesas administracinėje byloje buvo atnaujintas Administracinių bylų teisenos įstatymo 156 straipsnio 2 dalies 10 ir 12 punktų pagrindais.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartimi, priimta administracinėje byloje Nr. P-4-822/2017, procesas buvo atnaujintas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo administracinėje byloje Nr. A-1100-261/2016, pripažinus, kad teismas skirtingai teisiškai įvertino iš esmės tapačius atsakovo veiksmus, sukėlusius vienodai neigiamas pasekmes pareiškėjams. Siekiant unifikuoti teismų praktiką, procesas administracinėje byloje buvo atnaujintas Administracinių bylų teisenos įstatymo 153 straipsnio 2 dalies 12 punkto pagrindu.

2017 metais administracinių bylų buvo išnagrinėta 3 840, todėl, atsižvelgus į išnagrinėtą bylų skaičių, bylų, kuriose buvo atnaujintas procesas, skaičių, matyti, kad teismo strateginio tikslo efekto vertinimo kriterijaus reikšmė yra 0,05 proc.

2016 metais dvejose Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo bylose buvo atnaujintas procesas. Administracinių bylų buvo išnagrinėta 2 700, todėl, atsižvelgus į išnagrinėtą bylų skaičių, bylų, kuriose buvo atnaujintas procesas, skaičių, matyti, kad teismo strateginio tikslo efekto vertinimo kriterijaus reikšmė yra 0,07 proc. Pažymėtina, kad toks vertinimo kriterijus 2016 metais buvo nustatytas pirmą kartą.

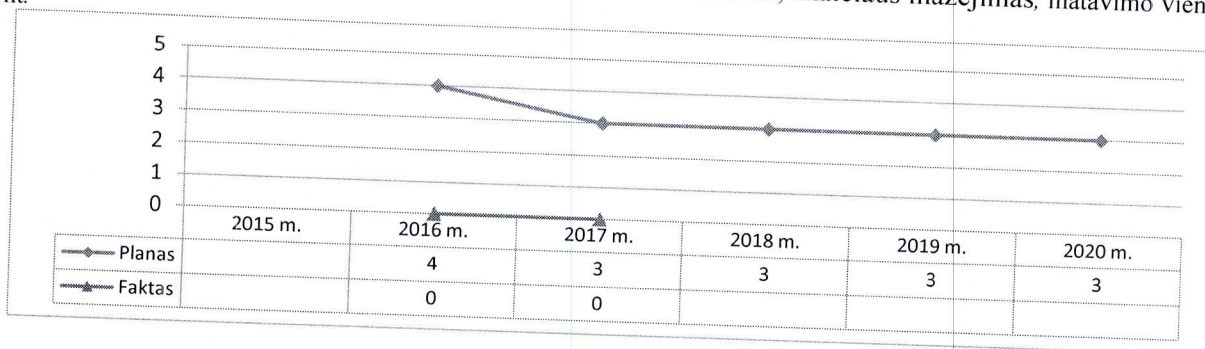
2015 metais penkiose Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo bylose buvo atnaujintas procesas. Administracinių bylų buvo išnagrinėta 2 165, todėl, atsižvelgus į išnagrinėtą bylų skaičių, bylų, kuriose buvo atnaujintas procesas, skaičių, matyti, kad teismo strateginio tikslo efekto vertinimo kriterijaus reikšmė yra 0,23 proc.

2014 metais šešiose Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo bylose buvo atnaujintas procesas. Administracinių bylų buvo išnagrinėta 1953, todėl, atsižvelgus į išnagrinėtą bylų skaičių, bylų, kuriose buvo atnaujintas procesas, skaičių, matyti, kad teismo strateginio tikslo efekto vertinimo kriterijaus reikšmė yra 0,31 proc.

**Strateginio tikslo efekto vertinimo kriterijaus – Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų byloje**

prieš Lietuvą, kuriose buvo nustatyta pažeidimų dėl Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo veiklos, skaičiaus mažėjimas – vertinimas.

2 grafikas. Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų bylose prieš Lietuvą, kuriose buvo nustatyta pažeidimų dėl Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo veiklos, skaičiaus mažėjimas, matavimo vienetas vnt.



Antrojo efekto vertinimo kriterijaus – Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų bylose prieš Lietuvą, kuriose buvo nustatyta pažeidimų dėl Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo veiklos skaičius per metus. Matavimo vienetas: (vnt.).

Iš viso 2017 metais nurodyti 5 sprendimai, susiję su Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo kompetencija: 2017 m. sausio 17 d. sprendimas byloje Jankovskis prieš Lietuvą (peticijos Nr. 21575/08); 2017 m. kovo 14 d. sprendimas byloje Kavaliauskas ir kiti prieš Lietuvą (peticijos Nr. 51752/10); 2017 m. liepos 4 d. sprendimas byloje Aleksandravičius ir kiti prieš Lietuvą (peticijos Nr. 32344/13); 2017 m. rugsėjo 26 d. sprendimas byloje Vitaniš ir Šukys prieš Lietuvą (peticijos Nr. 51043/13, 54553/13); 2017 m. spalio 10 d. sprendimas byloje Grigolovič prieš Lietuvą (peticijos Nr. 54882/10).

Minėtuose sprendimuose, susijusiuose su Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo kompetencija, nebuvo nustatyta Konvencijos 6 straipsnio pažeidimų dėl Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo veiklos.

2016 metais taip pat nebuvo nustatyta Konvencijos 6 straipsnio pažeidimų dėl Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo veiklos. Pažymėtina, kad 2016 metais toks efekto vertinimo kriterijus nustatytas pirmą kartą.

Palyginimui, jeigu toks kriterijus būtų nustatytas anksčiau, jo reikšmė būtų tokia:

2015 m. lapkričio 24 d. buvo priimtas sprendimas byloje Paliutis prieš Lietuvą, kuriame buvo konstatuotas Konvencijos 6 straipsnio 1 dalies pažeidimas dėl to, kad nebuvo išnagrinėtas pareiškėjo reikalavimas ir sprendime nepateikti pakankami motyvai.

2014 metais taip pat nebuvo nustatyta Konvencijos 6 straipsnio pažeidimų dėl Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo veiklos.

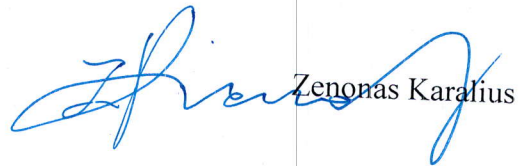
Teismas 2018-2020 m. sieks tobulinti savo veiklą, užtikrinant efektyvesnę ir racialesnę turimų materialiujų ir žmogiškųjų išteklių naudojimą pavestų užduočių įgyvendinimui bei funkcijų vykdymui. Teismas kryptingai didins teismo nepriklausomumą, atvirumą visuomenei ir profesionalumą, atliekamų funkcijų kokybę, siekdamas didesnio visuomenės pasitikėjimo visa Teismų sistema.

Pagrindinis iššūkis, su kuriuo tenka susidurti teismui – tai išaugusios teismo apimtys, itin didelis gaunamų bylų skaičius. Nors išnagrinėjamų bylų kiekiai didėja, tačiau neišnagrinėtų bylų likučiai nemažėja. Siekiant ženkliai sutrumpinti administracinių bylų nagrinėjimo apeliacine tvarka trukmę (iki 4–6 mėnesių), darbo organizavimo priemonėmis maksimaliai optimizuotas procesų valdymas, ypač vienaarūšių administracinių bylų parengimo nagrinėti stadijoje. Bylos nagrinėjamos pasitelkiant teisingumo vykdymą aptarnaujantį personalą – teisėjų padėjėjus, konsultantus, net ir pagal darbo sutartis teisme dirbančius universitetų teisės fakultetų studentus.

Svarbus teismo veiklos rezultatų rodiklis – proceso trukmė – stabilizuojasi, tačiau ji vis tiek yra labai ilga. Matomos bylų srautų tendencijos nerodo greitų pozityvių pokyčių, todėl veiksmingam situacijos suvaldymui užtikrinti padidintas teisininkų, atliekančių teisingumo vykdymo aptarnavimo funkcijas – teisėjų padėjėjų skaičius Teisme.

Pirmiau minėtų veiksnių visuma nulemia Teismo materialinio, techninio aprūpinimo didėjimo poreikį. Nors 2018 metams finansavimas yra padidintas, tačiau asignavimai patvirtintam etatų skaičiui nepakankami. Teismas nuolat ieško tinkamiausių būdų žmogiškiesiems ir finansiniams ištekliams panaudoti. Lėšų trūkumas lemia ribotas galimybes taikyti darbuotojų skatinimo ir motyvacijos kėlimo priemones, kvalifikuotų, patirtį turinčių teisininkų įdarbinimui ar dirbančių kvalifikuotų teisininkų išlaikymui darbo vietoje siekiant operatyviau nagrinėti bylas, kryptingiau sisteminti teismų praktiką, plačiau viešinti informaciją apie Teismo veiklą.

Teismo kancleris



Zenonas Karalius