

LIETUVOS RESPUBLIKOS TEISINGUMO MINISTERIJA

TEISINIO REGULIAVIMO STEBĖSENOS PAŽYMA

2012-10-22 Nr. _____

Teisinio reguliavimo, kurio stebėseną atlikta, sritis:

administracinio nurodymo taikymas 2011 m.

Teisės aktai, nustatantys teisinį reguliavimą, kurio stebėseną atlikta:

Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas

Nustatant teisinį reguliavimą, kurio stebėseną atlikta, planuoti tikslai ir padariniai:

Supaprastinti nesunkių ir nesudėtingų administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną, sumažinti institucijų ir teismų darbo krūvius.

Faktiniai teisinio reguliavimo padariniai ir jų įvertinimas:

1. 2011 m. sausio 1 d., įsigaliojus Administracinių teisės pažeidimų kodekso (toliau – ATPK) pakeitimams (įstatymas Nr. XI-1142), pradėjo veikti administracinio nurodymo institutas. Pagal ATPK 260¹ straipsnį administracinis nurodymas yra į administracinio teisės pažeidimo protokolą įrašomas pasiūlymas asmeniui per dešimt darbo dienų nuo administracinio teisės pažeidimo protokolo įteikimo dienos, o šio kodekso 260² straipsnio pirmojoje ir antrojoje dalyse numatytais atvejais – nuo administracinio teisės pažeidimo protokolo su administraciniu nurodymu išsiuntimo dienos savo noru sumokėti baudą, lygią pusei minimalios baudos, numatytos šio kodekso II skyriaus ypatingosios dalies straipsnyje, kuriame nustatyta atsakomybė už asmens padarytą administracinį teisės pažeidimą, bet ne mažesnę kaip dešimt litų. Esminė sąlyga administraciniam nurodymui surašyti yra baudos, numatytos už padarytą administracinį teisės pažeidimą, dydis. Administracinis nurodymas gali būti surašytas tik už tuos pažeidimus, už kuriuos ATPK II skyriaus ypatingosios dalies straipsnių sankcijose numatyta ne didesnė kaip 3 000 litų maksimali bauda (1). Taip pat yra kelios sąlygos, neleidžiančios surašyti administracinį nurodymą. Tai yra: ATPK straipsnio, kuriame nustatyta atsakomybė už asmens padarytą administracinį teisės pažeidimą, sankcijoje kaip pagrindinė ar papildoma administracinė nuobauda numatyta kitos rūšies negu bauda administracinė nuobauda (išskyrus įspėjimą) (2), asmuo pakartotinai per metus padarė administracinį teisės pažeidimą, numatytą atitinkamame ATPK ypatingosios dalies straipsnyje (3), administraciniu teisės pažeidimu padaryti turiniai nuostoliai, kurie nėra pilnai atlyginti (4).

2. Gauti ir apibendrinti duomenis iš institucijų, kurių pareigūnai turi teisę surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, t.y. ir surašyti administracinius nurodymus. Pateikti skaičiai remiasi gautais duomenimis. Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad ne visos savivaldybės pateikė duomenis, o tai reiškia, kad surinkta informacija nėra visiškai pilna. Nesant bendro administracinių teisės pažeidimų registro, galimos ir kitos paklaidos, susijusios su duomenų netikslumu.

2.1. Iš viso per 2011 m. padaryta administracinių teisės pažeidimų (užfiksuotų surašius protokolus), už kurių ATPK straipsniuose ir straipsnių dalyse numatytos sankcijos leidžia surašyti administracinį nurodymą (t.y. nėra 1 punkte nurodytų (1) ir (2) sąlygų, taip pat tai nėra pakartotinis pažeidimo padarymas (šiuo pastaruoju atveju - duomenys tik iš Policijos departamento) ~ 370 000*.

* Dauguma institucijų pateikė duomenis tik už visą ATPK straipsnį, nediferencijuojant duomenų pagal straipsnio dalis, nors to paties straipsnio kai kurios dalys leidžia surašyti administracinį nurodymą, o kai kurios dalys – ne. Mėginant nustatyti kuo tikslesnį skaičių bylų, kuriose galėjo būti surašytas administracinis nurodymas, buvo panaudoti Policijos departamento pateikti duomenys apie administracinių teisės pažeidimų pakartotinumą.

2.2. Iš viso per 2011 m. buvo surašyta 240 540 administracinių nurodymų. 363 administracinių nurodymų buvo surašyta už tuos administracinius teisės pažeidimus, už kuriuos ATPK neleidžia surašyti administracinio nurodymo, t.y. pažeidimas gali užtraukti kitą, nei bauda, administracinę nuobaudą, arba numatytos baudos dydis viršija 3 000 litų. Todėl, pagrįstai surašytų administracinių nurodymų skaičius kiek mažesnis – **240 177**. Šis skaičius lygintinas su 2.1 punkte nurodytų administracinių teisės pažeidimų skaičiumi. Darytina išvada, kad 2011 m. ne mažiau ~ **65 procentų** administracinių teisės pažeidimų bylų, už kuriuos pagal ATPK Ypatingosios dalies straipsnį ar straipsnio dalį galėjo būti surašytas administracinis nurodymas, baigėsi administraciniu nurodymu. Būtina pažymėti, kad šis skaičius reikštų, kad **2/3** 2.1 punkte nurodytų bylų išvengė nagrinėjimo stadijos, iš jų apie ~**3 000** (ne mažiau 2913) bylų – nagrinėjimo apylinkių teismuose pagal ATPK 224 straipsnį.

2.4. Likusios ~**35 procentų** 2.1 punkte apibrėžtų administracinių teisės pažeidimų bylų buvo nagrinėjamos ATPK nustatyta tvarka ir pasibaigė nutarimo priėmimu. Šiuo atveju administracinis nurodymas nebuvo surašytas dėl vienos iš šių priežasčių – 1) asmuo pakartotinai per metus padarė administracinį teisės pažeidimą, numatytą atitinkamame ATPK ypatingosios dalies straipsnyje (jei pakartotinumasis nėra pažeidimą kvalifikuojantis požymis), 2) administraciniu teisės pažeidimu padaryta turtinė žala, kuri nėra pilnai atlyginta; arba 3) administracinis nurodymas buvo surašytas, tačiau nebuvo laiku įvykdytas arba asmuo atsisakė administracinio nurodymo.

2.5. 2011 m. buvo surašyti **363** administraciniai nurodymai dėl pažeidimų, dėl kurių pagal ATPK 260¹ straipsnį administraciniai nurodymai negalėjo būti surašyti, t.y. straipsnio ar straipsnio dalies sankcijoje numatyta didesnė nei 3 000 litų bauda, arba kaip pagrindinė ar papildoma administracinė nuobauda numatyta kitos rūšies negu bauda administracinė nuobauda (išskyrus įspėjimą).

Daugiausia tokių administracinių nurodymų surašė policijos pareigūnai – **198**. Tačiau palyginus su bendru policijos užfiksuotų administracinių teisės pažeidimų skaičiumi (439 406), policijos pareigūnų nepagrįstai surašytų administracinių nurodymų skaičius tėra vos 0,045 proc.

Regioninių aplinkos apsaugos departamentų ir Aplinkos apsaugos agentūros pareigūnai surašė **109** administracinius nurodymus nesant tam pagrindo ir tai sudaro 1,23 proc. visų šių institucijų pareigūnų užfiksuotų administracinių teisės pažeidimų.

Generalinės miškų urėdijos pareigūnai surašė **19** administracinių nurodymų, neturėdami tam pagrindo (6,5 proc. visų šių pareigūnų užfiksuotų administracinių teisės pažeidimų).

Saugomų teritorijų direkcijų pareigūnai surašė **18** administracinių nurodymų neturėdami tam pagrindo (6,2 proc. visų jų užfiksuotų pažeidimų).

Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos pareigūnai surašė **9** administracinius nurodymus neturėdami tam pagrindo (20,9 proc. visų jų užfiksuotų pažeidimų).

Radiacinės saugos centro pareigūnai surašė **5** administracinius nurodymus neturėdami tam pagrindo (31 proc. visų jų užfiksuotų pažeidimų).

Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos pareigūnai surašė **2** administracinius nurodymus neturėdami tam pagrindo (0,03 proc. visų jų užfiksuotų pažeidimų).

Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos pareigūnai surašė **2** administracinius nurodymus neturėdami tam pagrindo (1,9 proc. visų jų užfiksuotų pažeidimų).

Muitinės pareigūnai surašė **1** administracinį nurodymą neturėdami tam pagrindo (0,02 proc. visų jų užfiksuotų pažeidimų).

Viena iš priežasčių, dėl kurios pareigūnai neturėdami pagrindo surašydavo pažeidėjams administracinius nurodymus – neteisingas įstatymo interpretavimas. Pastebėta, kad kai kada tai pasireiškėdavo tais atvejais, kai straipsnio ar straipsnio dalies sankcijoje kaip papildoma administracinė nuobauda buvo numatytas alternatyvus turto konfiskavimas. Kai kurie pareigūnai

klaidingai interpretuodavo žodžius „su turto konfiskavimu ar be konfiskavimo“ kaip papildomos diskrecijos teisę protokola surašančiam pareigūnui nuspręsti, ar už padarytą pažeidimą reikėtų taikyti turto konfiskavimą ar ne, ir, tuo pačiu, ar galima surašyti administracinį nurodymą. Būtina atkreipti dėmesį į tai, kad ATPK 260¹ straipsnio 2 dalis numato formalų kriterijų, pagal kurį administracinis nurodymas negali būti surašytas, - kai sankcijoje įrašyta (nesvarbu, ar imperatyviam ar alternatyviam taikymui) kitos rūšies, nei bauda, administracinė nuobauda. Administraciniai nurodymai šiame punkte paminėtais atvejais buvo surašyti ir dėl kitų neteisingų įstatymo interpretavimų, ar kitų priežasčių (kompetencijos stoka ir t.t.).

2.6. **80** administracinių nurodymų buvo policijos pareigūnų surašyta už ATPK 181 straipsnį (Tėvų valdžios nepanaudojimas ar panaudojimas priešingai vaiko interesams). Iš viso buvo per 2011 metus buvo užfiksuota 6765 tokių administracinių teisės pažeidimų, iš jų 1591 – pakartotinių. Šio straipsnio 1 dalies sankcija numato tik vienos rūšies nuobaudą už šį administracinį teisės pažeidimą – įspėjimą. Būtina atkreipti dėmesį į tai, kad, nors ATPK 260¹ straipsnis nedraudžia surašyti administracinio nurodymo, kai straipsnio sankcijoje numatytas įspėjimas, tačiau pati administracinio nurodymo esmė yra susijusi su pinigine bauda, taigi reikalauja, kad sankcijoje už padarytą administracinį teisės pažeidimą būtų numatyta bauda. Todėl, manytina, kad ATPK 181 straipsnio 1 dalyje numatyto pažeidimo bylos turėtų baigtis nutarimu, išnagrinėjus jas ATPK nustatyta tvarka, o ne surašant administracinius nurodymus. Kita vertus, minėti 80 surašytų administracinių nurodymų šioje apžvalgoje nepriskirti nepagrįstai surašytiems dėl dviprasmiško galiojančio teisinio reguliavimo.

2.7. Pastebėtas palyginus mažesnis įvykdytų administracinių nurodymų skaičius už tuos administracinius teisės pažeidimus, už kuriuos sankcijoje numatyta alternatyva – bauda (su galimybe surašyti administracinį nurodymą) ar įspėjimas. Tai reikštų, kad pažeidėjai iš dviejų alternatyvų – ar įvykdyti administracinį nurodymą (t.y. per 10 dienų sumokėti perpus mažesnio nei žemutinė baudos riba dydžio baudą), ar jo nevykdyti (ir tikėtis išnagrinėjus bylą švelnesnės administracinės nuobaudos – įspėjimo) dažniau rinkosi antrąją. Kadangi institucijos didžia dalimi pateikė statistiką tik už visą straipsnį, nediferencijuojant pagal straipsnio dalis, norint išaiškinti, kiek asmenų kurią alternatyvą pasirinko, analizei buvo parinkta tik tų ATPK straipsnių statistika, kurių visose dalyse yra tiek įspėjimas, tiek bauda (pvz. ATPK 161, 161¹, 162, 163, 177, 200 str. ir kt.) – iš 33 777 pažeidimų bylų 13 962, t.y. **41%**, buvo pasibaigusios administraciniais nurodymais.

2.8. Bylų kiekis teismuose:

	Proceso stadija	2010 m.	2011 m.	Santykis
1.	Nagrinėjimas pagal ATPK 224 str. apylinkių teismuose	88 499	76 919	- 13 %
2.	Skundų dėl institucijų (pareigūnų) priimtų nutarimų nagrinėjimas	4 410* (apygardų administraciniai teismai)	2 471 (apylinkių teismai)	≥ - 44 %
3.	Apeliacinė instancija	6 608 (LVAT)	4 402 (apygardų teismai)**	- 33 %

* Šis skaičius yra išnagrinėtų bylų skaičius, gautų bylų skaičius gali būti šiek tiek didesnis, kiti skaičiai – gautų bylų skaičiai.

** Bendras visų apeliacinėse instancijose gautų administracinių teisės pažeidimų bylų skaičius kiek didesnis, nes likutis bylų, pradėtų 2010 m. buvo nagrinėjamas tiek apygardų administraciniuose teismuose, tiek LVAT, tačiau būtina pažymėti, kad tose bylose pagal įstatymą administracinis nurodymas ir negalėjo būti surašytas (nes protokolas surašytas iki 2011.01.01)

1-oje lentelės eilutėje nurodytų bylų skaičius 2011 m. palyginus su 2010 m. sumažėjo **13 proc.** Šiam rodikliui turėjo įtakos tiek tai, jog ~3 000 bylų, kurias būtų nagrinėję apylinkių teismai, pasibaigė administraciniu nurodymu, tiek bendras administracinių teisės pažeidimų skaičiaus sumažėjimas. Būtina pažymėti, kad palyginus nedidelis administraciniais nurodymais pasibaigusių bylų skaičius (~3 000 bylų) susijęs su tuo, kad apylinkių teismai pagal ATPK 224 str.

paprastai nagrinėja bylas dėl sunkesnių pažeidimų, kurių sankcijose baudos viršija 3 000 lt arba kaip pagrindinė ar papildoma numatyta kitos rūšies administracinė nuobauda.

2-oje lentelės eilutėje nurodytų bylų skaičius 2011 m. palyginus su 2010 m. sumažėjo ne mažiau **44 proc.** Šiam sumažėjimui, tikėtina, administracinio nurodymo taikymas turėjo didžiausią įtaką, kadangi tiek, kiek institucijų nagrinėtinų bylų pasibaigė administraciniais nurodymais ir išvengė nagrinėjimo institucijose, o tai yra 2/3 atitinkamų pažeidimų bylų, tiek sumažėjo skaičius bylų, dėl kurių būtų paduodami skundai. Beje, 2010 m. ir ankstesniais metais didelė dalis šių skundų buvo paduodama nekvestionuojant pažeidimo fakto ir kaltės, o tikslu sumažinti baudą ar sušvelninti kitą administracinę nuobaudą.

1-oje ir 2-oje lentelės eilutėje sumažėjusių bylų skaičius turėjo tiesioginės įtakos 3-oje lentelės eilutėje nurodytų bylų skaičiaus mažėjimui, nors nemaža dalis 3-oje eilutėje nurodytų bylų prasidėjo 2010 m., todėl negalėjo pasibaigti administraciniais nurodymais.

2.8. Taikant administracinio nurodymo institutą, iškilo šios praktinės problemos:

2.8.1. Viena pagrindinių institucijų įvardintų problemų susijusi su bendros administracinių teisės pažeidimų bylų bazės nebuvimu – tai apsunkina galimybes sužinoti, ar padarytas pažeidimas nėra pakartotinas, o nuo šios aplinkybės tiesiogiai priklauso, ar gali būti surašytas administracinis nurodymas. Be to, nesant visiems pareigūnams prieinamos duomenų bazės (registro), pareigūnai negali operatyviai (online) sužinoti, ar administracinis nurodymas yra įvykdytas ir priversti pažeidėjus pristatyti mokėjimo kvitus, kreiptis į Mokesčių inspekciją ir t.t. Minėta, bendra administracinių teisės pažeidimų duomenų bazė taip pat reikalinga siekiant surinkti pilną pažeidimų, už juos taikytų administracinių nuobaudų ir surašytų administracinių nurodymų statistiką, tinkamai vykdyti administracinės atsakomybės taikymo stebėseną.

2.8.2. Praktikoje kildavo neaiškumų dėl administracinio nurodymo instituto taikymo tais atvejais, kai asmens veika apimdavo kelis administracinius teisės pažeidimus, o administracinis nurodymas pagal ATPK 260¹ straipsnį galėjo būti surašytas tik dėl vieno ar dalies tų administracinių teisės pažeidimų. Šiuo atveju būtina atkreipti dėmesį į tai, kad administracinio nurodymo surašymas yra proceso dalis, todėl jei už atitinkamą veiką, apimančią kelis administracinius teisės pažeidimus, ATPK leidžia surašyti vieną administracinio teisės pažeidimo protokolą, tai reikštų, kad ir administracinis nurodymas negali būti surašytas, jei nors vienas iš ATPK straipsnių, pagal kuriuos kvalifikuojama veika, neleidžia jo surašyti.

Teisinio reguliavimo reikalingumo, pakankamumo ir efektyvumo įvertinimas:

Nežiūrint į tai, kad 2011 m. statistika apima dar ganėtinai didelį skaičių 2010 m. pradėtų administracinių teisės pažeidimų bylų, kurioms nėra taikomas administracinio nurodymo institutas, taip pat nesant bendros pažeidimų duomenų bazės, kurios pagrindu būtų galima turėti išsamų administracinės atsakomybės taikymo vaizdą, visgi remiantis pateikta informacija galima daryti išvadą, jog administracinio nurodymo institutas pasiteisino ir pasiekė jam keliamus tikslus – supaprastinti nesunkių administracinių teisės pažeidimų teiseną, sumažinti institucijų ir teismų darbo krūvį. Manytina, kad tobulinant šį institutą, būtų galima kelti klausimą dėl administracinio nurodymo instituto taikymo ribų praplėtimą.

Išvada dėl reikalingumo keisti teisinį reguliavimą:

1. Manytina, kad tiek administracinio nurodymo instituto, tiek visos administracinės atsakomybės tinkamam taikymui būtinas vieningo visų administracinių teisės pažeidimų registro steigimas.

2. Manytina, kad turėtų būti aiškiau reglamentuotas administracinio nurodymo taikymas esant ATPK straipsnio sankcijoje administracinei nuobaudai – įspėjimui, turint omeny, kad įspėjimo paskyrimo perspektyva demotyvuoja pažeidėją įvykdyti administracinį nurodymą, ir tuo pačiu gali sukelti galimai nepagrįstus lūkesčius dėl šio nuobaudos paskyrimo. Šiuo klausimu numatomas naujas teisinis reguliavimas naujo Administracinio nusižengimo kodekso projekte.

3. Atsižvelgiant į teigiamą praktiką, siūlytina praplėsti administracinio nurodymo instituto taikymą, įtraukiant ir administracinius teisės pažeidimus, užtraukiančius didesnes nei 3 000 litų baudas, taip pat kitas administracines nuobaudas. Naujame Administracinių nusižengimų kodekse siūloma praplėsti administracinio nurodymo taikymą neribojant baudos dydžiu (tuo pačiu nustatant, kad didžiausia už administracinį nusižengimo bauda neviršytų 20 000 litų), taip pat suderinti administracinio nurodymo taikymą su kitomis administracinėmis nuobaudomis.

4. Siūlytina aiškiai reglamentuoti situacijas, kai asmens veika kvalifikuotina pagal kelis ATPK straipsnius ir pagal vieną ar kelis iš jų gali būti surašytas administracinis nurodymas, o pagal kitą ar kitus – ne. Naujo Administracinių nusižengimų kodekso projekte siūloma įtvirtinti, kad šiuo atveju, jei dėl vieno iš administracinių nusižengimų administracinis nurodymas negali būti surašomas, dėl visų nusižengimų surašomas protokolas be administracinio nurodymo.

Administracinės ir baudžiamosios justicijos departamento
Administracinės justicijos skyriaus vedėjas



Germanas Politika