

ADMINISTRACINIŲ TEISMŲ SPRENDIMŲ VYKDYMO PROBLEMOS

Dainius Raižys

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Elektroninis paštas raizysd@takas.lt

Pateikta 2005 m. kovo 30 d.

Parengta spausdinti 2005 m. rugsėjo 7 d.

Pagrindinės sąvokos: administracinis procesas, civilinis procesas, vykdymo procesas

S a n t r a u k a

Straipsnyje analizuojamas administracinių teismų sprendimų vykdymo procesas. Šio proceso svarbą autorius pabrėžia remdamasis Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika. Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad bet kurio teismo sprendimo vykdymas pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnį turi būti suprantamas kaip integrali „teismo dalis“.

1999 m. sukūrus administracinių teismų sistemą iš esmės buvo užbaigtas administracinio proceso formavimas Lietuvoje. Nors administracinių bylų procesą reglamentuoja specialus Administracinių bylų teisenos įstatymas, tačiau šio įstatymo 97 straipsnyje įtvirtinta nuostata, jog neįvykdyti administracinių teismų sprendimai vykdomi Civilinio proceso kodekso nustatyta tvarka. Todėl straipsnyje nagrinėjamas vykdymo proceso santykis su administracinių bylų procesu, keliami vykdymo proceso teisinio reguliavimo dalyko problema.

Kadangi priverstinį administracinių teismų sprendimų vykdymą reglamentuoja Civilinio proceso kodekso VI dalies normos, straipsnyje pabrėžiami civilinio proceso principų taikymo vykdant administracinių teismų sprendimus ypatumai, nurodomi civilinio ir administracinio proceso principų turinio skirtumai.

Nagrinėdamas teisės aktus, reguliuojančius administracinių teismų sprendimų vykdymą, autorius atskleidžia vykdymo proceso teisinio reguliavimo trūkumus, nurodo dėl to kylančias problemas ir pateikia galimus šių problemų sprendimo būdus.

I v a d a s

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalis garantuoja kiekvienam asmeniui, kurio konstitucinės teisės arba laisvės yra pažeidžiamos, teisę kreiptis į teismą [1].

Tačiau ir labai tobulas pažeistų teisių ar teisėtų interesų gynimo mechanizmas nebus veiksmingas, jeigu nebus priverstinio teismo sprendimo įgyvendinimo procedūros. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 1948 m. gruodžio 10 d. priimtos Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 8 straipsnis numato, kad kiekvienas žmogus turi teisę pasinaudoti kompetentingais nacionaliniais teismais savo teisėms atgauti, jei jo pagrindinės teisės, pripažįstamos konstitucijos ar įstatymo, buvo pažeistos [2, p. 14] Akivaizdu, kad terminas „teisių atgavimas“ šiuo atveju suprantamas ne tik kaip teismo sprendimo priėmimas, bet ir kaip teismo veiksmai kontroliuojant šio sprendimo įvykdymą, nes priešingu atveju realus teisių atgavimas neįmanomas.

Tokią pačią teisę piliečiams garantuoja ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 1 dalis. Europos Žmogaus Teisių Teismas ne kartą yra išsakęs savo nuomonę dėl teisės kreiptis į teismą. 1997 m. kovo 19 d. sprendime byloje Hornsby prieš Graikiją

Teismas konstatavo, kad pagal nustatytą Konvencijos 6 straipsnio 1 dalį kiekvienam garantuojama teisė pateikti ieškinį dėl savo civilinio pobūdžio teisių ar pareigų teismui ar tribunolui. Tačiau ši teisė būtų iliuzinė, jeigu susitariančios valstybės vidaus teisinė sistema leistų, kad galutinis, privalomas teismo sprendimas liktų neveiksmingas ir vienai šaliai būtų padaryta žala. Neįmanoma įsivaizduoti, kad 6 straipsnyje būtų išsamiai aprašytos bylos šalims suteiktos procesinės garantijos – teisingas, viešas ir greitas bylos nagrinėjimas – negarantuojant, jog teismo sprendimas bus įvykdytas; jeigu manytume, kad 6 straipsnyje kalbama tik apie galimybę kreiptis į teismą ir vesti bylą, tai, ko gero, paskatintų atsirasti padėčiai, nesuderinamai su įstatymo viršenybės principu. Bet kurio teismo sprendimo vykdymas pagal 6 straipsnį turi būti suprantamas kaip integrali „teismo dalis“ [2, p. 26-40]. Europos Žmogaus Teisių Teismas tokią pačią išvadą yra išsakęs ir kitose bylose (Immobiliare'as Saffi prieš Italiją, Burdovas prieš Rusiją) [4; 5].

Taigi teismo sprendimo vykdymas yra tiesiogiai susijęs su žmogaus teisių ar teisėtų interesų apsauga, šių teisių ar teisėtų interesų teismine gynyba. Žmogaus teisių teisminę gynybą viešojo administravimo srityje užtikrina administraciniai teismai. Be to, administraciniai teismai, nagrinėdami bylas dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, atlieka ir vykdomosios valdžios institucijų kontrolę. Todėl administracinių teismų sprendimų vykdymas garantuoja ne tik pažeistų žmogaus teisių gynimą, bet ir vykdomosios valdžios kontrolės efektyvumą. Pažymėtina, kad ši tema Lietuvos teisės moksle nenagrinėta. Visa tai lemia jos aktualumą. Šiame straipsnyje nagrinėjamas vykdymo proceso ir administracinių bylų teisenos santykis, atskirų administracinių teismų sprendimų rūšių vykdymas. Nenagrinėsime, kaip vykdomi administracinių teismų sprendimai dėl piniginių išieškojimų, nes šio pobūdžio sprendimai vykdomi tik Civilinio proceso kodekso (toliau – CPK) nustatyta tvarka.

1. Vykdyto proceso ir administracinių bylų teisenos

Teisės doktrinoje dažnai keliamas klausimas – kokia gi vykdyto proceso teisinė prigimtis? Ar teismo sprendimų vykdymas yra civilinio proceso dalis, ar tai savarankiška teisės šaka? [6, p. 295–296].

V. Višinskis nurodo egzistuojant tris vykdyto proceso santykio su civiliniu procesu koncepcijas:

- 1) vykdyto proceso – tai civilinio proceso dalis;
- 2) vykdyto proceso – tai savarankiška teisės šaka;
- 3) vykdyto proceso – tai administracinės teisės dalis.

Jo nuomone, teisingiausia reiktų pripažinti pirmąją koncepciją. Jai pagrįsti V. Višinskis nurodo tokius argumentus. Visų pirma teismo procesas turi užtikrinti ne tik teisingą bylų nagrinėjimą, bet ir sudaryti sąlygas, būtinas sprendimui įvykdyti, t. y. pažeistai teisei visiškai atkurti. Antra, CPK nuostatos taikomos ir vykdyto procesui, jeigu vykdyto proceso normos, kaip specialios normos, nenumato išimties. Be to, svarbu ir tai, jog teismas aktyviai dalyvauja sprendžiant procesinius vykdyto klausimus. Vykdyto procese taip pat taikomi bendrieji civilinio proceso principai [7, p. 13–14].

Tačiau į šią problemą pabandytume pažvelgti kiek kitaip, t. y. per vykdyto proceso ir administracinių bylų teisenos santykį bei kitą, mūsų požiūriu, svarbų aspektą – teisinio reguliavimo dalyką.

Nors požiūrių dėl šakinės teisinės sistemos diferenciacijos esama įvairių, vyrauja nuomonė, kad pagrindinis kriterijus, pagal kurį galima atskirti teisės šakas, yra teisinio reguliavimo dalykas, t. y. visuma vienaarūšių visuomeninių santykių, kuriuos reguliuoja vienos ar kitos teisės šakos normos.

Civilinio proceso teisė, kaip savarankiška teisės šaka, reguliuoja civilinius procesinius teisinius santykius. Civilinio procesinio santykio teorijos pradininku laikomas vokiečių mokslininkas O. Bülowas. Jis teigė, kad civilinis procesas – tai viešosios teisės pobūdžio santykis, atsirandantis tarp proceso šalių ir teismo [8, p. 12–17]. Nors ši vientiso civilinio procesinio santykio teorija ir buvo kritikuojama [9, p. 20], o jos šalininkai ginčijosi, tarp kokių procesų dalyvių šis santykis susiklosto, tačiau ši teorija atsispindi bei yra pripažįstama ir šiuolaikinėje Lietuvos civilinio proceso doktrinoje. Civilinio proceso teisės sąvoką suprantant plačiai, t. y. apimant ir teismo sprendimų vykdymą, civilinį procesinį santykį galima apibūdinti kaip civilinio proceso teisės normų reglamentuojamą valstybės institucijos ar jos įgalioto privataus asmens ir privataus teisinio santykio dalyvio santykį siekiant užtikrinti ar ginti civilinės materialiosios teisės įgyvendinimą [10, p. 221–224].

Tačiau 1999 m. gegužės 1 d. pradėjo funkcionuoti administraciniai teismai, kurių kompetencijai priskirta nagrinėti bylas dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių [11]. Šių bylų procesą reglamentuoja Administracinių bylų teisenos įstatymas (toliau – ABTĮ) [12].

Nesigilinant į administracinio proceso sampratą, nes tai nėra šio tyrimo objektas, administracinį procesą galima apibūdinti kaip kompetentingų valstybės institucijų, įstaigų, pareigūnų ar valstybės tarnautojų, turinčių valdžios įgaliojimų, veiklą, atliekamą teisės normų reglamentuota teisine forma, skirtą spręsti viešojo administravimo srityje kylantiems klausimams, kurios metu taikomos teisės normos, o priimti sprendimai asmenims turi konkrečių teisinių padarinių. Administracinio proceso dalis yra ir administracinė jurisdikcinė veikla. Tai tie administraciniai procesai, kurių metu nagrinėjami ginčai dėl teisės viešojo administravimo srityje, taikoma administracinė atsakomybė arba kitos administracinės prievartos priemonės [13, p. 41].

Administraciniam jurisdikciniam procesui Lietuvoje galima priskirti:

- 1) administracinių bylų nagrinėjimą administraciniuose teismuose;
- 2) administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimą;
- 3) ginčų nagrinėjimą administracinių ginčų komisijose;
- 4) ginčų nagrinėjimą kitose valstybinio valdymo institucijose;
- 5) administracinių sankcijų taikymą už tam tikrų įstatymų pažeidimus;
- 6) jurisdikcinių aktų vykdymą.

Administraciniame jurisdikciniame procese, sprendžiant individualias bylas, susiklosto administraciniai procesiniai santykiai. Juos galima apibūdinti kaip teisės reguliuojamus santykius, susiklostančius tarp vykdomosios valdžios institucijų, o įstatymų numatytais atvejais – ir tarp kitų valstybės organų, nagrinėjančių konkrečias bylas valstybinio valdymo srityje [14, p. 394].

Pateiktos civilinių procesinių ir administracinių procesinių santykių sampratos aiškiai rodo, jog tai visiškai skirtingi savo pobūdžiu visuomeniniai santykiai, juos reguliuoja skirtingų teisės šakų normos.

Administraciniame jurisdikciniame procese aiškiai išskiriama jurisdikcinių aktų vykdymo stadija. Tačiau administracinių jurisdikcinių aktų vykdymas nėra visiškai reglamentuotas administracinės teisės normomis. Administracinių jurisdikcinių aktų (taip pat ir administracinių teismų sprendimų) vykdymo procesą reglamentuoja ne tik administracinės procesinės normos, bet ir CPK [15].

Pagal CPK VI dalyje išdėstytas taisykles vykdytini ne tik teismų ir arbitražo sprendimai, nutartys, nutarimai ir įsakymai civilinėse bylose, bet ir administracinių teismų sprendimai, nutarimai, nutartys bylose dėl administracinių teisinių santykių, taip pat institucijų ir pareigūnų nutarimai administracinių teisės pažeidimų bylose tiek, kiek jie susiję su turtinio pobūdžio išieškojimais, kiti institucijų ir pareigūnų sprendimai, kai įstatymais jų vykdymas nustatytas civilinio proceso tvarka (CPK 584 str.).

Nors administracinių jurisdikcinių aktų vykdymo procese taikomos CPK normos, tačiau administraciniame jurisdikciniame procese atsiradusių teisinių santykių pobūdis nepasikeičia ir jie netampa civiliniais procesiniais santykiais. Todėl pagrįstai galima tvirtinti, kad vykdymo proceso normos peržengia civilinio proceso teisės reguliuojamo dalyko ribas.

2. Administracinių teismų sprendimų vykdymas

2.1. Administracinių teismų sprendimų, kaip savarankiškos teisenos stadijos, teisinis reglamentavimas

Teisinėje valstybėje, t. y. valstybėje, kuri grindžiama teisėtumo principu, akivaizdu, jog vykdomoji valdžia privalo vykdyti teismo sprendimą, net jeigu ji su juo nesutinka [16, p. 119]. ABTĮ įstatymo 14 straipsnio 1 dalyje skelbiamas teismo sprendimo privalomumas. Tačiau vien ši teisės norma negarantuoja, kad bus įgyvendintas sprendime suformuluotas administracinio teismo įpareigojimas. Pažeistos teisės ar įstatymų saugomi interesai yra apginami ne sprendimo priėmimu, o jo įvykdymu.

Vieninteliame ABTĮ 97 straipsnyje tiesiogiai kalbama apie administracinių teismų sprendimų vykdymą. Nors šiame straipsnyje nurodyta, kad neįvykdytas administracinio teismo sprendimas vykdomas CPK nustatyta tvarka, tačiau išsamiau panagrinėjus ABTĮ 97 straipsnio nuostatą galima kalbėti apie vykdymo proceso, kaip atskiros administracinių bylų teisenos stadijos, specifiką.

ABTĮ 88 straipsnyje numatyta, kad administracinis teismas, išnagrinėjęs bylą, priima vieną iš šių sprendimų:

- 1) atmesti skundą (prašymą) kaip nepagrįstą;
- 2) patenkinti skundą (prašymą) ir panaikinti skundžiamą aktą (ar jo dalį) arba įpareigoti atitinkamą administravimo subjektą pašalinti padarytą pažeidimą arba įvykdyti kitokį teismo potvarkį;

3) patenkinti skundą (prašymą) ir įpareigoti savivaldybių administravimo subjektą atitinkamai įgyvendinti įstatymą, vykdyti Vyriausybės nutarimą ar kitą teisės aktą;

4) patenkinti skundą ir išspręsti ginčą kitu įstatymų nustatytu būdu;

5) patenkinti skundą (prašymą) ir priteisti atlyginti turtinę ar neturtinę žalą fiziniam asmeniui ar organizacijai, padarytą neteisėtais valstybės institucijų ar jų tarnautojų veiksmais.

Kiekvienos rūšies teismo sprendimo vykdymas turi tam tikrų ypatumų, todėl toliau atskirai pa-nagrinėsime, kaip vykdomas kiekvienos rūšies teismo sprendimas.

2.2. Teismo sprendimo dėl administravimo subjekto veiksmų (neveikimo) vykdymas

ABTĮ 97 straipsnio 1 dalyje nurodyta, jog įsiteisėjus teismo sprendimui, kuriuo skundas (prašymas) patenkinamas, jo nuorašas nusiunčiamas vykdyti administravimo subjektui, kurio veiksmai ar neveikimas buvo apskūsti, taip pat pareiškėjui. Šio straipsnio antroje dalyje teigiama, jog tuo atveju, jeigu per penkiolika dienų ar per teismo nustatytą terminą sprendimas neįvykdomas, pareiškėjo prašymu atitinkamas administracinis teismas išduoda jam vykdomąjį raštą kartu nurodydamas jį vykdyti antstoliui pagal atsakovo buveinės vietą CPK nustatyta tvarka.

Taigi šios rūšies administracinio teismo sprendimų vykdymo procese galima išskirti dvi stadijas:

1) sprendimo vykdymas geruoju (ABTĮ 97 str.1 d.);

2) priverstinis teismo sprendimo vykdymas (ABTĮ 97 str. 2 d.).

ABTĮ 97 straipsnio pirmą ir antrą dalį aiškinant sisteminiu teisės aiškinimo metodu galima tvirtinti, jog priverstinis administracinio teismo sprendimo vykdymas galimas tik tuomet, kai administracinis teismas atlieka veiksmus, numatytus ABTĮ 97 straipsnio pirmoje dalyje. Todėl, vykdydamas minėtos rūšies teismo sprendimus CPK nustatyta tvarka, antstolis neprivalo siųsti skolininkui raginimo įvykdyti sprendimą, o iš karto gali pradėti vykdyti veiksmus (CPK 655 str., 661 str. 1 d.).

Toks administracinio teismo sprendimo vykdymo proceso reglamentavimas, mūsų nuomone, atskleidžia problemą dėl dispozityvumo principo taikymo administracinio teismo sprendimo vykdymo procese.

Civilinio proceso teorijoje dispozityvumo principas suprantamas kaip galimybė šalims laisvai disponuoti savo materialinėmis ir procesinėmis teisėmis. Vykdyto procese plačiai pasireiškia dispozityvumo principas, nes vykdytas civiliniame procese paprastai prasideda tik išieškotojo iniciatyva. Išskyrus CPK numatytas išimtis vykdomasis raštas yra išduodamas tikta prašant išieškotojui, kuris turi teisę pateikti arba nepateikti jį antstoliui vykdyti (CPK 646 str.1 d., 650 str.1 d.).

Priverstinai vykdamas administracinio teismo sprendimą dėl administravimo subjekto veiksmų ar neveikimo, vykdomasis raštas taip pat išduodamas tik pareiškėjo prašymu. Tačiau, išdavus vykdomąjį raštą, teismas nurodo jį vykdyti antstoliui. Taigi vykdomojo dokumento pateikimas vykdyti jau nepriklauso nuo išieškotojo valios, o tai prieštarauja CPK įtvirtinto dispozityvumo principo turiniui.

Dispozityvumo principas civiliniame procese pasireiškia ir tuo, jog išieškotojas turi teisę atsisakyti išieškojimo, išieškotojas ir skolininkas gali sudaryti taikos sutartį (CPK 639 str. 4, 8 punktai, 643 str. 7 punktas).

Tačiau sprendžiant klausimą, ar šiomis teisėmis gali pasinaudoti išieškotojas bei skolininkas administracinio teismo sprendimo vykdymo procese, būtina paanalizuoti bei palyginti, kaip dispozityvumo principas reiškiasi kitose civilinio proceso ir administracinių bylų teisenos stadijose.

Dispozityvumo principo turinio skirtumą civiliniame procese bei administracinių bylų teisenoje lemia ir skirtingi tikslai. Civiliniame procese vyrauja privataus pobūdžio tikslai, nes bendrosios kompetencijos teismai nagrinėja bylas, kylančias iš privatinų teisinių santykių (CPK 1 str. 1 d., 2 str.). Kaip teigė M. Romeris, „civilinio teismo konstrukcija yra visa persisunkusi privatinio reikalo, kuris pirmuoju žvilgsniu ten viešpatauja ir slopina viešąjį“ [17, p. 7].

Tuo tarpu administracinių bylų teisenoje vyrauja viešojo intereso apsaugos siekis. Administraciniai teismai, nagrinėdami bylas dėl administracinių teisinių santykių, ne tik gina asmens pažeistą teisę ar įstatymo saugomą interesą, bet ir užtikrina viešojo administravimo kontrolę. M. Romeris, kalbėdamas apie „administracijos darbų teisėtumo organizaciją“, administracinį teismą visų pirma apibūdino kaip „administracijos organų bei valdininkų darbų teisėtumo“ kontrolės metodą [18, p. 2–4].

Šie civilinio proceso ir administracinių bylų teisenos tikslų skirtumai lemia ir skirtingą dispozityvumo principo taikymo apimtį. Kadangi administracinio teismo sprendimo įvykdymas ne tik garantuoja realų asmens pažeistų teisių atgavimą, bet ir pašalina teisėtumo pažeidimus viešojo administra-

vimo srityje ir taip užtikrina viešąjį interesą, išieškotojo teisė atsisakyti išieškojimo vykdant administracinio teismo sprendimą negali būti absoliuti.

Kitaip nei civiliniame procese, ABTĮ nenumato galimybės baigti bylą taikos sutartimi. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2001 m. gruodžio 10 d. konsultacijoje Nr. 135 yra nurodęs, kad sudaryti taikos sutartį galima tik bylos šalių iniciatyva ir tarpusavio susitarimu, t. y. nedalyvaujant šiame procese administraciniam teismui [19, p. 334]. Kadangi administracinės bylos nagrinėjimo stadijoje taikos sutarties sudarymas nėra dispozityvumo principo pasireiškimo forma, tai tokios sutarties negalima sudaryti ir vykdant administracinio teismo sprendimą.

CPK yra vientisas teisės aktas. Jame įtvirtinti principai taikytini visose jo stadijose, taip pat ir vykdymo procese. Civilinio proceso ir administracinių bylų teisenos atskirų principų turinio skirtumai lemia CPK VI dalies normų taikymo problemas vykdant administracinių teismų sprendimus. Todėl Administracinių bylų teisenos įstatyme būtina nustatyti, kurios CPK normos netaikytinos administracinių teismų sprendimų vykdymo procese.

Be to, neaišku, per kiek laiko administracinis teismas privalo įsiteisėjusį teismo sprendimą nusiųsti vykdyti administravimo subjektui. ABTĮ 97 straipsnio 2 dalyje taip pat nenustatyta, nuo kada turi būti pradėtas skaičiuoti teismo sprendimo įvykdymo terminas – ar nuo sprendimo įsiteisėjimo dienos, ar nuo tos dienos, kai teismo sprendimo nuorašą gauna jį privalantis vykdyti administravimo subjektas. Esant tokiam neapibrėžtumui neaišku, nuo kurio momento pareiškėjas įgyja teisę reikalauti išduoti vykdomąjį raštą, taip pat šios įstatymo spragos neužtikrina teismo sprendimo vykdymo operatyvumo.

Todėl ABTĮ 97 straipsnio 1 dalyje būtina nustatyti terminą, per kurį administracinis teismas privalo nusiųsti įsiteisėjusį teismo sprendimą vykdyti administravimo subjektui, o šio įstatymo 97 straipsnio 2 dalyje – momentą, nuo kurio turi būti skaičiuojamas teismo sprendimo įvykdymo terminas.

Administracinio teismo sprendimo, kuriuo administravimo subjektas įpareigojamas atlikti tam tikrus veiksmus (priimti sprendimą, įgyvendinti įstatymą, vykdyti Vyriausybės nutarimą ar kitą teisės aktą, įvykdyti kitokį teismo potvarkį), vykdymo procesą reglamentuoja CPK 771 straipsnis.

Problemų gali kilti vykdant administracinio teismo sprendimą, kuriuo kolegiali institucija įpareigojama atlikti tam tikrus veiksmus. Tarkime, administracinio teismo sprendimu savivaldybės taryba įpareigojama per nustatytą terminą priimti konkretų sprendimą.

Savivaldybės taryba savo įgaliojimus įgyvendina kolegialiai savivaldybės tarybos posėdžiuose. Savivaldybės tarybos sprendimai priimami posėdyje dalyvaujančių tarybos narių balsų dauguma. Jeigu balsai pasiskirsto po lygiai, lemia mero arba posėdžio pirmininko balsas (Vietos savivaldos įstatymo 13 str. 1 d., 14 str. 7 d.) [20].

Savivaldybės taryba minėtą teismo sprendimą galėtų įvykdyti tik savivaldybės tarybos posėdyje, balsų dauguma priimdama teismo nurodytą administracinį aktą. Tarybos narių daugumai balsavus „prieš“ tokio sprendimo priėmimą, teismo sprendimą įvykdyti būtų problemiška.

Civiliniame procese šalimi – ieškovu arba atsakovu, o vykdymo proceso šalimi – išieškotoju arba skolininku – paprastai gali būti fizinis arba juridinis asmuo (CPK 41 str. 1 d., 633 str. 1 d.).

Administracinių bylų teisenoje atsakovu, o vykdymo procese skolininku gali būti institucija, įstaiga, tarnyba, tarnautojas, kurių aktai ar veiksmai skundžiami (ABTĮ 48 str. 2 d.).

Taigi atsakovu administracinėje byloje gali būti institucija, neturinti juridinio asmens statuso, kaip yra minimu atveju. Todėl neaišku, kam turi būti taikomos priemonės už teismo sprendimo nevykdymą, numatytos CPK 771 straipsnyje. Savivaldybės tarybos meras, nors ir yra savivaldybės vadovas, tačiau negali tiesiogiai paveikti tarybos sprendimų, o Vietos savivaldos įstatymo 22 straipsnio 3 dalis draudžia persekioti savivaldybės tarybos narį už balsavimą. Panašių problemų gali kilti ir vykdant administracinio teismo sprendimą, priimtą dėl kitos kolegialios institucijos, kurioje sprendimus priima grupė asmenų balsų dauguma. Todėl ABTĮ arba CPK, atsižvelgiant į bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, specifiką, turi būti nustatytos specialios minėto pobūdžio sprendimų vykdymo taisyklės.

Tarkime, Prancūzijoje biudžeto ir finansų drausmės teismas – administracinių teismų sistemos dalis – turi teisę vietinės valdžios organo deputatams ir valstybės tarnautojams skirti baudas už atsisakymą vykdyti administracinio teismo sprendimą [21, p. 545].

2.3. Teismo sprendimo, kuriuo panaikinamas individualus administracinis aktas, vykdymas

Administracinių teismų kompetencijai priskirta spręsti bylas dėl individualių administracinių aktų teisėtumo. Prancūzijos teisės doktrinoje ši bylų kategorija vadinama „ginčiais dėl pripažinimo negaliojančiu“ (*le contentieux de l'annulation*) [22, p. 419].

Atrodytų nieko nėra paprastesnio, kaip įvykdyti sprendimą, kuriuo administracinis aktas panaikinamas arba pripažįstamas neteisėtu. Užtenka pripažinti, kad tokio akto niekada nebuvo, ir taikyti iš to išplaukiančias pasekmes. Juolab kad ABTĮ 92 straipsnyje teigiama, jog skundžiamo akto panaikinimas reiškia, kad konkrečiu atveju atkuriamas buvusi iki ginčijamo akto (veiksma) priėmimo padėtis, t. y. atkuriamos pažeistos pareiškėjo teisės arba teisėti interesai, tačiau iki panaikinto akto galiojusio kito akto teisinė galia tokiu atveju savaime nėra atkuriamas. Todėl administracinio teismo sprendimą, kuriuo panaikinamas administracinis aktas (veiksma), galima būtų priskirti savaime besirealizuojančių teismo sprendimų, kuriems nereikia taikyti priverstinio vykdymo priemonių, kategorijai [6, p. 296; 8, p. 312–313].

Nors panaikintas administracinis aktas ir laikomas niekiniu, tačiau teismo sprendimą dėl tokio akto panaikinimo įvykdyti sunku, nes jis gali sukelti pasekmes, kurias praktiškai pašalinti labai sunku. Ne visuomet iki ginčijamo akto buvusi padėtis gali būti atkurta vien tik priimant teismo sprendimą. Tarkime, administraciniam teismui panaikinus vietos savivaldos institucijos sprendimą atkurti nuosavybės teisės į gyvenamąjį namą, kuris jau buvo grąžintas pretendui, padėties, buvusios iki ginčijamo akto, atkūrimas šiuo atveju neišvengiamai būtų susijęs ir su turto grąžinimu. Pareiga atkurti iki panaikinto administracinio akto buvusią padėtį tektų administravimo subjektui. Tačiau nei ABTĮ, nei CPK normos, reglamentuojančios vykdymo procesą, nenustato jokie mechanizmo, kaip gali būti įvykdomas toks teismo sprendimas. Taigi asmeniui, kuriam panaikintu administraciniu aktu buvo perduotas turtas, atsakius jį grąžinti, priverstinis turto paėmimas pagal tokį sprendimą būtų negalimas. Išsprendus tokį ginčą, kylantį iš administracinių teisinių santykių, teisminei gynybai keliamas tikslas – apginti pažeistas teises arba įstatymo saugomus interesus – nebūtų pasiektas.

Kitu atveju, teismui panaikinus aktą, kuriuo asmuo buvo paskirtas į tam tikras pareigas valstybės tarnyboje, neaišku, ar tokio akto panaikinimas reiškia, jog visi veiksmai, atlikti asmeniui einant pareigas valstybės tarnyboje, bus neteisėti.

Todėl ABTĮ 92 straipsnyje turi būti nurodytos ne tik administracinio akto panaikinimo pasekmės, bet ir smulkiai reglamentuota tvarka, kaip ir kokia apimtimi turi būti atkuriamas buvusi iki ginčijamo akto priėmimo padėtis.

2.4. Teismo sprendimo dėl norminio akto panaikinimo vykdymas

Administracinių teismų kompetencijai priskirta tirti, ar norminiai administraciniai aktai, kuriuos priėmė savivaldybių, teritorinis ar centrinis administravimo subjektas, atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą. Administracinis teismas turi teisę tirti visų vykdomosios valdžios institucijų priimtų norminių administracinių aktų teisėtumą, išskyrus Respublikos Prezidento dekretų ir Vyriausybės aktų atitiktį Konstitucijai arba įstatymams. Bylos dėl Respublikos Prezidento dekretų ir Vyriausybės aktų atitikties Konstitucijai arba įstatymams yra Konstitucinio Teismo kompetencija (ABTĮ 18 str. 2 d. 1 punktas, 20 str. 1 d. 3 punktas, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102 str. 1 d.).

Išnagrinėjęs bylą dėl prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą, administracinis teismas gali nuspręsti skundžiamą norminį administracinį aktą (arba jo dalį) pripažinti prieštaraujančiu įstatymui arba Vyriausybės norminiam aktui ir laikyti jį panaikintu (ABTĮ 115 str. 1 d. 2 punktas).

Administraciniams teismams priskyrus norminių aktų kontrolės funkciją turi būti užtikrinama, kad bus įvykdytas teismo sprendimas, priimtas tokio pobūdžio bylose. Sprendžiant klausimą dėl teismo sprendimo, kuriuo panaikinamas norminis administracinis aktas, vykdymo, būtina atsižvelgti į tokio teismo sprendimo pobūdį.

Byloje dėl norminio administracinio akto teisėtumo ginčo nėra. Nagrinėdamas tokią bylą, teismas sprendžia tik teisės klausimą (ar žemesnės galios norminis administracinis aktas atitinka aukštesnės galios teisės aktą) ir nesprendžia fakto klausimo, kaip tai daroma ginčo administracinėse bylose. Todėl teismo atliekama norminių administracinių aktų kontrolė yra abstrakti. Nagrinėdamas teisės klausimą, teismas tik pateikia išvadą dėl norminio administracinio akto teisėtumo. Šios rūšies bylose nereikalingas toks sprendimo vykdymas, koks yra numatytas bylose dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių. Ginčo administracinėse bylose būtina nustatyti poveikio atsakovui mechanizmą, kad jis atliktų teismo sprendime nurodytus veiksmus. Todėl šiose bylose turi būti numatytas priverstinio teismo sprendimo vykdymo procesas, jei atsakovas geranoriškai neatliktų teismo sprendime nurodytų veiksmų.

Be to, nagrinėjant vykdymą bylose dėl norminių administracinių aktų panaikinimo, būtina atsižvelgti ir į dar vieną tokio administracinio teismo sprendimo bruožą, o būtent į tai, jog teismo sprendimas, kuriuo panaikinamas norminis administracinis aktas, yra ne tik teisės taikymo aktas, bet ir ad-

ministracinės teisės šaltinis, nes pripažinus norminį administracinį aktą neteisėtu panaikinamos administracinės teisės normos [23, p. 40–41]. Visa tai turi įtakos šio pobūdžio teisingumo aktų įvykdymui.

Bylose dėl norminio administracinio akto pripažinimo neteisėtu nėra specialaus vykdymo proceso. Kadangi teismo sprendimas dėl norminio administracinio akto panaikinimo gali būti laikomas teisės šaltiniu, jis turi tokią pat galią kaip ir norminis administracinis aktas. Tam, kad teismo sprendimas įgytų tokią galią, jis turi būti paskelbtas tokia pat tvarka, kokia yra skelbiami norminiai administraciniai aktai.

Todėl ABTĮ 117 straipsnis įpareigoja administracinio teismo sprendimą dėl norminio administracinio akto (jo dalies) pripažinimo neteisėtu ir jo panaikinimo paskelbti „Valstybės žiniuose“ ir kitame spaudos leidinyje, kuriame oficialiai toks aktas buvo paskelbtas. Taigi toks administracinio teismo sprendimas yra įvykdomas jį paskelbus.

ABTĮ 116 straipsnyje nustatyti du skirtingi atvejai, nuo kada pripažintas neteisėtu norminis administracinis aktas negali būti taikomas:

- 1) nuo tos dienos, kai oficialiai buvo paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl atitinkamo norminio administracinio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu;
- 2) nuo norminio administracinio akto priėmimo dienos, kai administracinis teismas, atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes ir įvertinęs neigiamų teisinių pasekmių tikimybę, tai nustato savo sprendimu.

Administracinių teismų vykdoma norminių administracinių aktų teisėtumo kontrolė savo pobūdžiu identiška Konstitucinio Teismo kompetencijai bylose dėl įstatymų atitikties Konstitucijai, Respublikos Prezidento dekretų ir Vyriausybės aktų atitikties Konstitucijai arba įstatymams.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnio trečioje ir ketvirtoje dalyse nurodyta, jog visos valstybės institucijos bei jų pareigūnai privalo panaikinti savo priimtus poįstatyminius aktus arba jų nuostatas, pagrįstas pripažintu nekonstituciniu teisės aktu. Neturi būti vykdomi sprendimai, pagrįsti teisės aktais, kurie pripažinti prieštaraujanciais Konstitucijai arba įstatymams, jeigu tokie sprendimai nebuvo įvykdyti iki atitinkamo Konstitucinio Teismo nutarimo įsigaliojimo [24].

Teisės aktai, kurių atitikties Konstitucijai arba įstatymams klausimą sprendžia Konstitucinis Teismas, taip pat ir norminiai administraciniai aktai, kurių teisėtumą tiria administraciniai teismai, yra bendrųjų teisės normų aktai. Tai kompetentingų valstybės institucijų (teisėkūros subjektų) specialia tvarka išleisti oficialūs rašytiniai dokumentai, kurių turinį sudaro teisės normos, skirtos daugkartiniam naudojimui ir neribotam teisės subjektų skaičiui [25, p. 308]. Todėl tiek Konstitucinio Teismo nutarimų, tiek administracinių teismų sprendimų dėl bendrųjų teisės normų aktų pripažinimo neteisėtais pasekmės turėtų būti vienodos. Tačiau ABTĮ 116 straipsnyje nėra nustatyta, kokių veiksmų privalo imtis viešojo administravimo subjektai dėl tų teisės aktų bei sprendimų, kurie buvo priimti remiantis pripažintu neteisėtu norminiu administraciniu aktu. Dėl to ABTĮ 116 straipsnyje turi būti įtvirtintos analogiškos nuostatos, išdėstytos Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnio trečioje ir ketvirtoje dalyse.

Išvados

1. Administracinių teismų sprendimų vykdymas yra savarankiška administracinių bylų teisenos stadija.
2. Kai kurių civilinio proceso ir administracinių bylų teisenos principų taikymo apimtis yra skirtinga. Manome, kad ABTĮ būtina nustatyti, kurios CPK normos netaikytinos administracinių teismų sprendimų vykdymo procese.
3. ABTĮ ir CPK nėra taisyklių, reglamentuojančių administracinių teismų sprendimų, kuriais kolegiali institucija įpareigojama atlikti tam tikrus veiksmus, vykdymą.
4. Nors ABTĮ 92 straipsnyje nurodytos administracinio akto panaikinimo pasekmės, bet nenustatyta procedūra, kaip ir kokios apimties turi būti atkuriami buvusi iki ginčijamo akto priėmimo padėtis.
5. Administracinių bylų teisenos įstatyme nėra įtvirtintos norminio administracinio akto panaikinimo pasekmės.



LITERATŪRA

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992. Nr. 33, 1014.
2. Žmogaus teisės. Tarptautinių dokumentų rinkinys. Vilnius, 1991.
3. Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimai. I dalis. Vilnius, 2000.
4. *Affaire Immobiliare Saffi c. Italie (Requête n° 22774/93)*// <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=945579&skin=hudoc-fr&action=request>
5. *Affaire Bourdov c. Russie ((Requête n° 59498/00)*// <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=945627&skin=hudoc-fr&action=request>
6. Mikelėnas V. Civilinis procesas. Vilnius, 1997.
7. Višinskis V. Teismo sprendimų vykdymo procesinės problemos: daktaro disertacija. Vilnius, 1999.
8. Mačys VI. Civilinio proceso paskaitos. Kaunas: Teisių fakultetas, 1924.
9. Жеруолис И. Сущность советского административного процесса. Вильнюс, 1969.
10. Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V. Civilinio proceso teisė. Vilnius, 2003.
11. Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 13, 309; 1999. Nr. 36, 1068; 2000. Nr. 85–2567; 2002. Nr. 31, 1124.
12. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 13, 308; 1999. Nr. 36, 1067; 1999. Nr. 60, 1955; 2000. Nr. 85, 2566; 2001. Nr. 62–2219; 2002. Nr. 31, 1125; 2003. Nr. 38, 1675; 2003. Nr. 39, 1765; 2003. Nr. 92, 4138; 2004. Nr. 171, 6320.
13. Šedbaras S. Kai kurių administracinio proceso vidinės struktūros elementų sampratos problemos // Jurisprudencija. 2003. T. 32 (24).
14. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. Санкт-Петербург, 2002.
15. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 36, 1340; 2002. Nr. 42; 2003. Nr. 39, 1765; 2004. Nr. 63, 2244; 2004. Nr. 72, 2494.
16. Knapp B., Manfrini P. -L. Exécutif et judiciaire à Genève. Genève. Librairie de l'universite, 1978.
17. Römeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Kaunas, 1931.
18. Römeris M. Administracinis Teismas. Kaunas, 1928.
19. Administracinių teismų praktika Vilnius. 2001. Nr. 2.
20. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas.
21. Braibant G., Stirn B. Le droit administratif français. Paris, 1997.
22. Frier P-L. Précis de droit administratif. Paris, 2001.
23. Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва, 2001.
24. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas // Valstybės žinios. 1993. Nr. 6, 120; 1996. Nr. 73, 1749; 1998. Nr. 55, 1519; 2001. Nr. 21, 691; 2001. Nr. 39, 1335; 2001. Nr. 64, 2328; 2003. Nr. 108, 4815.
25. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius, 2004.



The Problems of the Execution of Judgements of Administrative Courts

Dainius Raižys

Mykolas Romeris University

Keywords: administrative justice, civil procedure, execution procedure.

SUMMARY

In the article the process of the compulsory execution of the judgments of the administrative courts are analyzed. The author emphasizes the importance of this process on the grounds of the judgments of the European Court of Human Rights. The Court in its judgments stated that according to the 6 Article of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms the process of the execution of judgments of any court should be understandable an integral part of judicial proceeding.

In Lithuania in 1999 the creation of the system of administrative courts finished the formation of administrative proceeding. The Law on Administrative Proceeding establishes the procedure for administrative cases, however the 97 Article of this law states that not executed judgments shall be executed according to the procedure laid down in the Code of Civil Procedure. Analyzing the relation between the procedure of judgments' execution and administrative proceeding the author has laid stress on the problem of execution procedure in the legal system. In the article the nature of legal relationships, which emerge during the procedure of execution of the judgments of administrative courts, are characterized.

According to the will of legislators the execution of the judgments of administrative courts are regulated by the norms of the VI Part of the Code of Civil Procedure, for this reason the author emphasizes the peculiarities of application of the principles of civil procedure to the execution procedure of the judgments of administrative courts, explains the differences among civil and administrative proceedings.

In 88 Article of the Law on Administrative Proceeding the categories of judgments of administrative courts are listed. The execution procedure of every category of the judgment of the administrative court has it own peculiarities. In the article separately are analyzed the content of execution procedure of the each category of judgments of administrative courts, revealed the peculiarities of the procedure of the each category of judgments of administrative courts.

Analyzing the legal acts, which regulate the execution of judgments of administrative courts, author reveals the shortages of legal regulation of execution procedure, points out arising problems, presents the ways of the solution these problems.

