

## ADMINISTRACINĖS JUSTICIJOS REFORMA AUSTRIJOJE: TRUMPAS PRISTATYMAS<sup>1</sup>

**Michal Novotný**

Slovakijos Respublikos aukščiausiojo administracinio teismo teisėjas<sup>2</sup>  
Elektroninis paštas: michal.novotny@nssud.sk

Pateikta 2023 m. spalio 2 d., parengta spaudai 2023 m. lapkričio 8 d.

DOI: 10.13165/JUR-23-30-2-09

**Vertėjo žodis.** Slovakijos Respublika dar visai neseniai buvo valstybė, kurios teismų sistemoje nebuvo administracinių teismų, o administracines bylas, pagal Administracinių teismų proceso kodeksą, nagrinėjo bendrosios kompetencijos teismai – apylinkių, apygardų ir Aukščiausiasis Teismas. Tačiau 2022 m. paskelbtas Įstatymas dėl administracinių teismų steigimo. Taigi, šioje valstybėje po ilgų svarstymų apsispręsta sukurti atskirtus nuo bendrosios kompetencijos teismų administracinius teismus.

Slovakijai geografiškai artima valstybė – Austrija – viena pirmųjų pasaulyje įsteigė administracinį teismą kaip aukščiausios instancijos teismą, tačiau ilgai svarstė dėl žemesnės instancijos administracinių teismų steigimo. Vis dėlto, praėjus daugiau nei šimtui metų po Austrijos aukštojo administracinio teismo įsteigimo, 2012 m. apsispręsta steigti žemesnės instancijos administracinius teismus. Šiandien Austrijoje veikia dviejų instancijų administraciniai teismai – Aukštasis administracinis teismas ir du federaliniai bei devyni žemių administraciniai teismai. Iki šios reformos pirmos instancijos administracinių teismų funkcijas atliko vadinamosios nepriklausomos arba kvaziadministravimo institucijos (įvairios komisijos, tarybos). Įsteigus žemesnės instancijos administracinius teismus, šių institucijų atsisakyta ir jos panaikintos (beje, tai buvo vadinama instancine procedūra viešajame administravime, t. y. vienos administracinės įstaigos sprendimą peržiūri kita įstaiga, kuri nebuvo teismas).

- 1 Straipsnį vertė Ieva Deviatnikovaitė, Mykolas Romeris universiteto Viešosios teisės instituto profesorė, elektroninis paštas: ieva@mruni.eu.
- 2 Straipsnis slovakų kalba išspausdintas Slovakijos Respublikos aukščiausiojo administracinio teismo leidžiamame recenzuojamame periodiniame leidinyje: *Žurnál správného súdnictva*. Odborný recenzovaný časopis Najvyššieho správného súdu Slovenskej republiky. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. 1/2022, I ročník, 10–23.

*Kadangi Austrija turi šimtametę administracinės justicijos tradiciją, taip pat visai neseniai įsisteigė žemesnės instancijos administracinius teismus, Slovakijos Respublikos aukščiausiojo administracinio teismo teisėjas Michal Novotný, ieškodamas tinkamiausios kitos valstybės patirties Slovakijai, nusprendė pasidomėti šia neseniai atlikta Austrijoje administracinės justicijos reforma. Skaitytojui pateikiamas jo straipsnis.*

**Santrauka.** *Austrijos administracinė justicija gimė 1867–1876 m. įsteigus Aukštąjį administracinį teismą (vok. Verwaltungsgerichtshof) ir iš esmės nesikeitė iki šių dienų. Tačiau 2012 m. po ilgai trukusių diskusijų buvo patvirtinta reforma, kurios įgyvendinimo metu įsteigti pirmosios instancijos administraciniai teismai, pakeičiant vienos instancijos administracinių teismų sistemą į dvejų instancijų sistemą. Tad, be Aukštojo administracinio teismo, pradėjo veikti du federaliniai ir devyni žemių administraciniai teismai. Šie administraciniai teismai sprendžia pirmąją, o Aukštasis administracinis teismas – apeliacinę instanciją. Taip pat ši reforma supaprastino instancinę procedūrą viešajame administravime. Todėl viešojo administravimo institucijos sprendimus priima pirmąją ir sykiu paskutine instancija; jų sprendimai nedelsiant gali būti apvarstyti administracinio teismo. Vienas iš kitų reformos padarinių – panaikinta daug kvaziteisminių viešojo administravimo įstaigų, iki tol atlikusių pirmosios instancijos administracinių teismų funkciją. Šiame straipsnyje trumpai aprašomi esminiai Austrijos administracinės teisminės sistemos teisinio reguliavimo ypatumai iki reformos ir po jos. Taip pat trumpai apžvelgiama šios reformos įtaka administracinių teismų veiklai.*

**Reikšminiai žodžiai:** *administraciniai teismai (administracinė justicija); Austrija; reforma; nepriklausomas ir nešališkas teismas; kasacija; reformatyvus bylų sprendimas; administracinė procedūra.*

## Įvadas

Slovakijos Respublikoje 2022 m. balandžio 30 d. paskelbtas Įstatymas Nr. 151 / 2022 dėl administracinių teismų steigimo ir tam tikrų įstatymų pakeitimo. Taip įsteigti trys atskiri administraciniai teismai, kurie kartu su jau veikiančiu Slovakijos Respublikos aukščiausiojo administraciniu teismu ateityje sudarys administracinių teismų sistemą<sup>3</sup>. Pirmą minėto įstatymo projektą Slovakijos Respublikos teisingumo ministerija tarpžinybinei

---

3 Šiandien Slovakijos teismų sistemą sudaro bendrosios kompetencijos teismai (apylinkių, apygardų, specializuotas baudžiamasis teismas, Aukščiausiasis teismas) ir administraciniai teismai (administraciniai teismai ir Aukščiausiasis administracinis teismas). Žr.: Zákon o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, č. 151/2022, Zákon o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, č. 757/2004.

pastabų procedūrai pateikė 2021 m. rugsėjo 27 d.<sup>4</sup> Pagal šio projekto aiškinamąjį raštą, jį patvirtinusi Slovakijos Respublika prisijungė prie tokių šalių kaip Vokietija, Austrija ar Prancūzija, kuriose veikia atskira administracinių teismų sistema. Prieš pateikiant projektą Slovakijos Respublikos Nacionalinei Tarybai, dėl jo plačiai diskutuota. Tai liudija 142 pasabos, pateiktos per tarpžinybinių pastabų procedūrą.

Bet kokios tam tikros sistemos reformos tikslas turėtų būti geriausio jos organizavimo ir veikimo modelio paieška. Norint tokių rasti, būtina išnagrinėti ir kitose valstybėse veikiančius modelius. Ypač verta susipažinti su patirtimi tų šalių, kuriose tam tikras modelis turi senas tradicijas, taip pat tų, kuriose ilgas tradicijas turintis modelis patyrė daugiau ar mažiau radikalią reformą. Tokia šalimi galima laikyti Slovakijai geografiškai ir kultūriškai artimą Austriją.

## 1. Administracinės justicijos vystymasis Austrijoje iki 1918 m.

Savarankiška ir atskira administracinių teismų sistema, kaip teismų sistemos dalis, buvo įsteigta Austrijos monarchijos šalyse už Vengrijos ribų (įtraukiant Transilvaniją, Kroatiją ir Slovėniją) Teismų įstatymu<sup>5</sup>. Šio įstatymo 14 straipsnyje įtvirtinta, kad teismų valdžia visoje instancijose būtų atskirta nuo administracijos<sup>6</sup>. Įstatymo 15 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad jeigu kas nors tvirtina, kad viešojo administravimo subjekto sprendimas paveikė jo teises, savo reikalavimus prieš viešojo administravimo subjekto atstovą galima pareikšti Aukštajam administraciniam teismui viešo žodinio proceso tvarka<sup>7</sup>. Pagal minėto įstatymo 15 straipsnio 3 dalį, bylos, kurios turėjo būti sprendžiamos Aukštojo administracinio teismo, jo sudėtis, bylų nagrinėjimo tvarka turėjo būti reglamentuojama specialiu įstatymu<sup>8</sup>. Toks įstatymas buvo priimtas 1875 m. spalio 22 d. ir vadinosi Įstatymas dėl Aukštojo administracinio teismo įsteigimo<sup>9</sup>. Vadovaujantis šio įstatymo 1 straipsniu, Imperijos atstovybėje atstovaujamos karalystėms ir žemėms Vienoje buvo įsteigtas Aukštasis administracinis teismas. Pagal minėto įstatymo 2 straipsnį, šio teismo užduotis buvo spręsti visais atvejais, kuriuose asmuo tvirtina, kad jo teises paveikė neteisėtas administracinės institucijos

4 „Slovakijos Respublikos teisės aktų registras“, žiūrėta 2021 m. gruodžio 12 d., <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2021/533>.

5 *Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 über die richterliche Gewalt*. Imperijos įstatymų rinkinys Nr. 144/1867.

6 Vok. „*Die Rechtspflege wird von der Verwaltung in allen Instanzen getrennt.*“

7 Vok. „*Wenn... Jemand behauptet, durch eine Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein, so steht ihm frei, seine Ansprüche vor dem Verwaltungs-Gerichtshofe im öffentlichen mündlichen Verfahren wider einen Vertreter der Verwaltungsbehörde geltend zu machen.*“

8 Vok. „*Die Fälle, in welchen der Verwaltungsgerichtshof zu entscheiden hat, dessen Zusammensetzung sowie das Verfahren vor demselben werden durch ein besonderes Gesetz bestimmt.*“

9 *Gesetz vom 22. Oktober 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes*. Imperijos įstatymų rinkinys Nr. 36/1876.

sprendimas ar kitas veiksmas. Administracinėmis institucijomis buvo laikomos valstybinio, regiono, rajonų ir savivaldybių administracinė įstaigos (toliau – administracinės įstaigos). Minėto įstatymo 5 straipsniu buvo sukurti pagrindiniai administracinės justicijos principai, žinomi iki šiolei: Aukštasis administracinis teismas galėjo spręsti tik remdamasis skundu ir tik po to, kai klausimas buvo išspręstas administracine tvarka. Paprastai, remiantis Įstatymo dėl Aukštojo administracinio teismo steigimo 6 straipsniu, Teismas sprendė remdamasis paskutinėje administracinėje instancijoje nustatytais faktais. Jei asmens skundas buvo pagrįstas, Teismas galėjo panaikinti ginčijamą sprendimą ar kitą veiksmą kaip neteisėtą, ir toks Teismo sprendimas administracinei įstaigai buvo privalomas (7 straipsnis). Vadovaujantis Įstatymo 3 straipsnio e punktu, klausimai, kuriuos administracinė įstaiga galėjo nagrinėti savo nuožiūra, buvo pašalinti iš Aukštojo administracinio teismo jurisdikcijos.

## 2. Administracinės justicijos vystymasis nuo 1918 m. iki 2012 m.

Žlugus Austrijos Vengrijos monarchijai, minėtas funkcijas perėmė Vokietijos ir Austrijos Aukštasis administracinis teismas<sup>10</sup>. Iš jo vėliau išsirutuliojo Austrijos Aukštasis administracinis teismas, kurio teisinis statusas buvo reglamentuojamas naujos Austrijos Konstitucijos 129–136 straipsniuose<sup>11</sup>. Taigi Austrijos administracinės justicijos sistema buvo organizuota kaip centralizuota, nepriklausoma, vienos instancijos, nuolatinė ir kasacinė teismų sistema, apsiribojusi teismine vėlesne (*a posteriori*) visapusės kompetencijos priežiūra (bendroji sąlyga)<sup>12</sup>. Tačiau norint suprasti šį modelį, svarbu pažvelgti į kitas Austrijos konstitucines nuostatas.

Pagal Austrijos Konstitucijos 94 straipsnį su pakeitimais, atliktais iki 2013 m. gruodžio 31 d., visų instancijų teismai buvo atskirti nuo administracijos. Šis principas buvo pagrįstas jau minėtu Teismų įstatymo 14 straipsniu<sup>13</sup>. Iš jo, be kita ko, išplaukė du svarbūs reikalavimai<sup>14</sup>: 1) bet kuri institucija, kuriai pavesta vykdyti įstatymus, turėjo būti arba teismas, arba administracinė įstaiga, todėl jokie „mišrūs organai“ nebuvo leistini; 2) nebuvo leidžiama instancinė procedūra tarp administracinių įstaigų ir teismų, t. y. nebuvo galima patikėti teisės nagrinėti administracinių įstaigų sprendimų teisėtumo teisme, išskyrus Konstitucijoje numatytą Aukštąjį administracinį teismą.

10 *Gesetz vom 6. Feber 1919 über die Errichtung eines deutschösterreichischen Verwaltungsgerichtshofs*. Valstybinis Vokietijos Austrijos įstatymų rinkinys Nr. 88/1919.

11 *Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz)*. Federalinis įstatymų rinkinys Nr. 1/1920.

12 Robert Walter, Heinz Mayer, Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts* (Viena: MANZ, 2007), 451; Theo Öhlinger, Harald Eberhard, *Verfassungsrecht* (Viena: facultas, wuv, 2012), 295–297.

13 Walter, Mayer, Kucsko-Stadlmayer, *supra note*, 12: 275.

14 *Ibid.*

Šis konstitucinis principas kartu su vieno centralizuoto Aukštojo administracinio teismo egzistavimu apribojo galimybes sklandžiai tvarkytis su vis didėjančiu skundų skaičiumi. Bet koks administracinių įstaigų aktų peržiūros perdavimas ne Aukštajam administraciniam teismui, o kitiems teismams prieštaravo Austrijos Konstitucijos 94 straipsniui. Nors konstitucinėje praktikoje buvo pripažinta, kad egzistuoja vadinamoji viena paskui kitą einančios kompetencijos (instancinė procedūra), kai dėl tam tikro klausimo operatyviausiai galėjo nuspręsti administracinė įstaiga, o jos sprendimu nepatenkinta šalis galėjo reikalauti, kad ginčą spręstų bendrosios kompetencijos teismas<sup>15</sup>. Tačiau tokio modelio trūkumas buvo tas, kad teismas neveikė kaip administracinė įstaiga, o turėjo klausimą spręsti iš naujo, nes, prasidėjus teisminiam procesui, skundžiamas administracinis sprendimas netekdavo galios. Taigi tai nebuvo administracinių aktų peržiūra ta prasme, kurią atliko Aukštasis administracinis teismas. Antras svarbus principas buvo įtvirtintas Austrijos Konstitucijos 20 straipsnio 1 dalyje (su pakeitimais, padarytais iki 1976 m. birželio 30 d.). Remiantis šiuo principu, beveik visos administracinės įstaigos buvo saistomos savo aukštesnių organų įsakymais (nurodymais). Valstybės administracijos veiklos saistymo nurodymais principas vis dar laikomas vienu iš konstitucinių principų<sup>16</sup>. Šio principo išimtis galima nustatyti tik konstituciniais įstatymais.

1975 m. Konstitucijos 20 straipsnis papildytas 2 dalimi<sup>17</sup>. Ja nustatyta, kad kolegiali administracinė įstaiga nėra saistoma nurodymų, jeigu kolegijos (darinio, kuris priima sprendimą) narys yra bent vienas teisėjas ir jeigu pagal įstatymą šios tarnybos sprendimai negali būti panaikinti arba pakeisti administracine tvarka. Šis papildymas buvo reikšmingas dėl Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 1 dalies, nes tokie organai atitiko „tribunolui“ keliamus reikalavimus šios nuostatos prasme<sup>18</sup>. Tokių institucijų sprendimai, pagal Austrijos Konstitucijos 131 straipsnio 3 dalį (vėliau – 133 straipsnio 4 dalis), nepateko į Administracinio teismo jurisdikciją.

Norint visapusiškai apibūdinti administracinės justicijos sistemos Austrijoje situaciją, būtina turėti mintyje, kad Austrijos Respublika, pagal jos Konstitucijos 1 straipsnį, yra federacinė valstybė ir kompetencija paskirstyta federacijos<sup>19</sup> naudai<sup>20</sup>. Konstitucijos 10 straipsnyje federacijai patikėta įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžia visose esminėse gyvenimo srityse. Tačiau, kaip atsvara stipriai federacijai, Konstitucijos 102 straipsnyje numatyta, kad ir šiose srityse valstybės administravimą federacijos vardu vykdo atskirų žemių (federacijos narių) institucijos. Federacija per vietos valdžios institucijas gali vykdyti

15 Walter, Mayer, Kucsko-Stadlmayer, *supra note*, 12: 276; Öhlinger, Eberhard, *supra note*, 12: 276.

16 Walter, Mayer, Kucsko-Stadlmayer, *supra note*, 12: 338.

17 *Bundesverfassungsgesetz vom 15. Mai 1975, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 durch Bestimmungen über die Erweiterung der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes geändert wird*. Federalinis įstatymų rinkinys Nr. 302/1975.

18 Walter, Mayer, Kucsko-Stadlmayer, *supra note*, 12: 340.

19 Austrijos Konstitucijoje vartojama vokiška sąvoka „Bund“. Slovakų terminologijoje vartojama sąvoka „federacija“, kuri atitinka Konstitucinio akto Nr. 143 / 1968 rinkinio apie Čekoslovakijos federaciją terminologiją.

20 Walter, Mayer, Kucsko-Stadlmayer, *supra note*, 12: 87–88.

valstybės administravimą tik tais klausimais, kurie aiškiai nustatyti 102 straipsnio 2 dalyje. Jų apimtis yra žymiai siauresnė, palyginti su 10 straipsnyje įtvirtinta kompetencijos nuostata. Kai regioninės valdžios institucijos vykdė valstybės administravimą federacijos vardu, atskiros federalinės žemės lygmeniu, šiai veiklai vadovavo regiono gubernatorius (regioninės vyriausybės pirmininkas). Jam, pagal Konstitucijos 20 straipsnį, federalinė vyriausybė ir federaliniai ministrai galėjo duoti privalomus įsakymus (nurodymus). Tačiau, pagal Austrijos Konstitucijos 103 straipsnio 4 dalį (su pakeitimais iki 2013 m. gruodžio 31 d.), šiais atvejais administracinės instancijos procedūra iš esmės baigdavosi regiono gubernatoriaus lygmeniu. Tai reiškė, kad regiono gubernatorius buvo paskutinė instancija, sprendusi dėl administracinės procedūros.

Laikui bėgant išryškėjo šio gana sudėtingo modelio trūkumai. Svarbios administracinės procedūros iš esmės baigėsi regiono gubernatoriaus lygmeniu. Jo sprendimą buvo galima skųsti tik Aukštajam administraciniam teismui. Todėl nebuvo galima kreiptis, pavyzdžiui, į federalinį ministrą ir taip vienodai spręsti teisės taikymą konkrečiais klausimais. Dėl Konstitucijos 94 straipsnio nebuvo galima pavesti tikrinti administracinių aktų žemesnės instancijos teismui. Apriboti priėjimą prie Aukštojo administracinio teismo nebuvo įmanoma net pagal konstitucinį įstatymą, nes administracinės įstaigos neatitiko „tribunolui“ keliamų reikalavimų pagal Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 1 dalį. Dėl tokio apribojimo Austrijai būtų kilęs pavojus pažeisti šį straipsnį. Iki 2012 m. buvo ieškoma tik dalinių sprendimų, dažniausiai plečiant nepriklausomų (nurodymais nesaistomų) administracinių įstaigų katalogą pagal Konstitucijos 20 straipsnio 2 dalį. Išimties tvarka, pagal Austrijos Konstitucijos 129 c straipsnį, įsigaliojusį 2013 m. gruodžio 13 d., buvo įsteigtas Prieglobsčio teismas kaip specializuotas administracinis teismas. Šia kryptimi svarbiausias pokytis buvo įsteigti vadinamieji atskirų federalinių žemių nepriklausomi administraciniai senatai<sup>21</sup>. Šie senatai kartu su Aukštuoju administraciniu teismu turėjo ginti visos viešosios administracijos teisėtumą. Nors jų organizacija ir garantijos (nariai turėjo išmanyti teisę ir nebūti saistomi nurodymų) atitiko Konvencijos 6 straipsnio 1 dalį<sup>22</sup>, tačiau jie buvo federalinių žemių administracinės įstaigos<sup>23</sup>. Todėl jų sprendimus buvo galima skųsti Aukštajam administraciniam teismui, kaip ir dėl kitų administracinių įstaigų sprendimų. Įsteigus nepriklausomus administracinius senatus, nebuvo atlikti Konstitucijos 102 ir 103 straipsnių pakeitimai, todėl ir toliau iš esmės galiojo tas pats principas – administracinės instancijos procedūra baigėsi provincijos gubernatoriaus lygmeniu. Nepriklausomi administraciniai senatai pirmiausia veikė kaip apeliaciniai organai administracinės atsakomybės bylose<sup>24</sup>, bet ir pirmąja instancija nagrinėjo skundus dėl norminių ir

21 *Bundesverfassungsgesetz vom 29. November 1988, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird (Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988)*. Federalinių įstatymų rinkinys Nr. 685/1988.

22 Walter, Mayer, Kucsko-Stadlmayer, *supra note*, 12: 443; Öhlinger, Eberhard, *supra note*, 12: 288.

23 Walter, Mayer, Kucsko-Stadlmayer, *supra note*, 12: 444; Öhlinger, Eberhard, *supra note*, 12: 288.

24 Walter, Mayer, Kucsko-Stadlmayer, *supra note*, 12: 447.

prievartos aktų<sup>25</sup>. Be nepriklausomų administracinių senatų, pagal Austrijos konstitucijos 20 straipsnio 2 dalį, palaipsniui buvo įsteigtos kitos nepriklausomos įstaigos. Jų skaičius nustatytas konstitucinio įstatymo priede (žr. toliau): šiame priede iš viso numatytos 33 tokios įstaigos federaliniu lygmeniu ir 78 įstaigos atskirų federalinių žemių lygmeniu.

### 3. 2012 m. administracinės justicijos novelos

Visavertės dviejų instancijų administracinių teismų sistemos įvedimas Austrijoje buvo daugelio metų diskusijų objektas. Pirmąjį tokį pakeitimo projektą ekspertų grupė pristatė jau 2007 m., tačiau tik nedidelė jo dalis buvo įgyvendinta (Prieglobsčio teismo įsteigimas)<sup>26</sup>. Tačiau iš šių darbų gausos parengtas naujo konstitucinio įstatymo projektas, kuris buvo vadinamas 2012 m. Administracinių teismų sistemos pakeitimu<sup>27</sup>. Projektą 2012 m. gegužės 15 d. patvirtino Austrijos Nacionalinė Taryba ir jis įsigaliojo nuo 2014 m. sausio 1 d.

Šiuo konstituciniu įstatymu pirmiausia buvo įsteigti pirmosios instancijos administraciniai teismai. Buvo pasirinktas modelis „9+2“. Tai reiškia, kad kiekvienoje žemėje turėjo veikti vienas žemės administracinis teismas, o federaliniu lygmeniu federalinis administracinis teismas (nereikia painioti su ir toliau veikiančiu Aukštuoju administraciniu teismu! – aut. past.) ir vienas Federalinis finansinis teismas (pakeistas Konstitucijos 129 straipsnis). Šių teismų jurisdikcijos atribojimas, pagal Konstitucijos 131 straipsnį, iš esmės grindžiamas tuo, kuri institucija (federalinė provincija) priėmė skundžiamą sprendimą.

Pagal pakeistą Konstitucijos 130 straipsnio 1 dalį, naujai įsteigti administraciniai teismai daugiausia turėjo nagrinėti skundus dėl administracinės valdžios institucijų sprendimų, dėl norminių aktų ar prievartos įvykdymo ir dėl pareigos veikti pažeidimo (neveikimo). Pagal Konstitucijos 130 straipsnio 3 dalį, aktas nebuvo laikomas neteisėtu, jeigu įstatymas suteikė administracinei įstaigai diskreciją ir ji buvo taikyta vadovaujantis įstatymu; tačiau tai neturėjo būti taikoma administracinės atsakomybės bylose. Konstitucijos 130 straipsnio 4 dalyje buvo aiškiai nurodyta, kad nagrinėjant skundus dėl administracinių institucijų

25 Vok. „*Akte unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt*“. Slovakų teisinėje terminologijoje iš esmės kalbama apie įsikišimo aktus (kontrolės, priežiūros ir pan.).

26 „Aiškinamasis raštas, Nr. 1618 priedai iš XXIV rinkimų laikotarpio“, 4, žiūrėta 2021 m. gruodžio 17 d., [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I\\_01618/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01618/index.shtml).

27 Federalinis įstatymas, pakeitęs konstitucinį įstatymą, 1948 m. finansinis konstitucinis įstatymas, finansinis baudžiamasis įstatymas, federalinis įstatymas, kuriuo keičiamas neįgaliųjų įdarbinimo 1969 m. įstatymas, federalinio socialinio biuro įstatymas, 2000 m. aplinkos suderinamumo vertinimo aktas, federalinis įstatymų rinkinys, 1985 m. Administracinio teismo įstatymas, ir 1953 m. Konstitucinio Teismo įstatymas, kai kurie federaliniai konstituciniai įstatymai ir konstitucinės nuostatos, esančios kituose įstatymuose (2012 m. novela dėl administracinės justicijos. Vok. *Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das FinanzVerfassungsgesetz 1948, das Finanzstrafgesetz, das Bundesgesetz, mit dem das Invalideinstellungsgesetz 1969 geändert wird, das Bundessozialamtsgesetz, das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, das Bundesgesetzblattgesetz, das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und einige Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Bundesgesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen aufgehoben werden (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012)*. Federalinis įstatymų rinkinys Nr. 51/2012.

sprendimų administracinės atsakomybės bylose administraciniai teismai sprendžia iš esmės, t. y. reformatyviai. Kitų bylų atveju administraciniai teismai remiasi administracinės įstaigos nustatytais faktinėmis aplinkybėmis arba, jeigu reikšmingas faktines aplinkybes gali nustatyti patys teismai mažesnėmis sąnaudomis, patys jas ir nustato.

Iš dalies pakeistame Austrijos Konstitucijos 132 straipsnyje pakankamai išsamiai reglamentuojama skundo teisė. Skundą dėl administracinės įstaigos sprendimo visada gali pateikti asmuo, teigiantis, kad šis paveikė jo teises. Tačiau sykiu konstitucija tiesiogiai suteikia skundo teisę atitinkamam federaliniam ministrui, kai įstatymų įgyvendinimas priklauso federalinių žemių kompetencijai<sup>28</sup>. Skundą dėl neatidėliotino įsakymo ar prievartos vykdymo ir pareigos veikti pažeidimo (neveikimo) iš esmės gali pateikti tik tie, kurie teigia, kad yra pažeidžiamos jų pačių teisės.

Pakeistas Austrijos Konstitucijos 133 straipsnis iš esmės pakeitė ir Aukštojo administracinio teismo statusą, kuris iš pirmosios instancijos teismo tapo apeliaciniu. Aukštasis administracinis teismas iš esmės sprendžia apeliacinius skundus (revizijas<sup>29</sup>) dėl administracinių teismų sprendimų ir nutarimų. Tačiau apeliacija suprantama ne kaip paprasta, bet kaip ypatinga teisinės gynybos priemonė. Vadovaujantis Konstitucijos 133 straipsnio 4 dalimi, apeliacinis skundas galimas tik tuo atveju, jei administracinio teismo sprendimas (ar nutarimas) buvo susijęs su esminę reikšmę turinčio teisinio klausimo išsprendimu. Tai ypač reikšminga, kai sprendimu nukrypstama nuo Aukštojo administracinio teismo jurisprudencijos, tokios praktikos apskritai nėra arba ji nėra vienoda. Maža to, įstatymais gali būti nenumatyta galimybė skusti administracinio teismo sprendimo ar nutarimo, jei ginčo objektas yra nedidelė piniginė bauda. Administracinių teismų narių padėtis iš esmės pasikeitė. Pagal Konstitucijos 134 straipsnio 7 dalį, jie laikomi teisėjais. Taigi administraciniai teismai vykdo teisingumą. Juose paprastai sprendžia vienas teisėjas, tačiau įstatymų nustatytais atvejais jie gali spręsti ir trijų narių kolegijose (Konstitucijos 135 straipsnis).

2012 m. novelos, susijusios su administracinių teismų steigimu ir organizavimu, atnešė keletą svarbių viešojo administravimo organizavimo pakeitimų. Visų pirma, pagal Austrijos Konstitucijos 151 straipsnio 51 dalies 8 punktą, nuo 2014 m. sausio 1 d. buvo panaikintos nepriklausomos administracinės institucijos, kurios iš pradžių buvo įsteigtos, vadovaujantis Konstitucijos 20 straipsnio 2 dalimi ir kurių sąrašas buvo nustatytas priede. Įsteigus administracinius teismus, šių nepriklausomų įstaigų poreikis išnyko, o jų funkcijas perėmė administraciniai teismai. Iš viso buvo 111 įvairaus pobūdžio administracinių įstaigų, pradedant, pavyzdžiui, organais, kurie nagrinėdavo įvairių tinklų, sektorių reguliavimo (geležinkelių, elektroninių ryšių) įstaigų sprendimus, nepriklausomais aplinkosaugos senatais, agrariniais senatais ir baigiant įvairiomis drausmės tarybomis ir komisijomis.

Antras svarbus viešojo administravimo organizavimo pokytis – esminis administracinio instancinio proceso (administracinės procedūros) sutrumpinimas. Aiškinamajame rašte akcentuojama, kad, įtraukus administracinius teismus į esamą sistemą kaip papildomą

28 Vok. *Amtsbeschwerde*, t. y. oficialus skundas. Žr.: Öhlinger, Eberhard, *supra note*, 12: 304.

29 Vok. *Revision*.



koreguojančią instanciją, gali padidėti išlaidos ir pailgėti procedūros terminas. Todėl buvo pasiūlytas sisteminis pakeitimas, numatęs panaikinti visą instancinę procedūrą (administracinės procedūros koreguojančias priemones), nustatyta, kad kiekviena administracinė įstaiga sprendžia kaip vienintelė ir galutinė institucija. Kaip tik dėl to buvo panaikinta anksčiau minėta Austrijos Konstitucijos 103 straipsnio 4 dalis, pagal kurią instancinė procedūra iš esmės baigdavosi regiono gubernatoriaus lygmeniu. Šiame kontekste taip pat buvo sušvelnintas griežtas teismų atskyrimo nuo administracijos principas. Administracijos institucijų sprendimų priežiūra, pagal pakeistą Konstitucijos 94 straipsnį, tam tikrais atvejais gali būti patikėtas ir bendrosios kompetencijos teismui. Aiškinamajame rašte nurodomi, pavyzdžiui, patentų, prekių ženklų, dizaino, autorių teisių ar tam tikrų profesijų drausmės klausimai.

Po 2012 m. novelų dėl administracinių teismų sistemos pakeitimo buvo priimti ir kiti įgyvendinimo įstatymai. Visų pirma, Federalinio administracinio teismo<sup>30</sup> ir Federalinio finansų teismo<sup>31</sup> statusas ir kompetencija reglamentuojami atskirų federalinių įstatymų. Taip pat visos devynios federalinės žemės išleido savo įstatymus dėl žemių administracinių teismų. Viename federaliniame įstatyme (Federalinis administracinių teismų proceso įstatymas, toliau – BVwGG<sup>32</sup>) buvo reglamentuojama administracinė teiseną, išskyrus Federalinį finansų teismą. Jo teisenos taisyklės įtvirtintos Federalinio mokesčių kodekso 243–291 straipsniuose<sup>33</sup>.

Remiantis BVwGG 1 straipsniu, federalinis administracinis teismas įsteigtas kaip teismas Vienoje, tačiau turintis filialus Grace, Insbruke ir Lince, t. y. keturiuose pagrindinių regioninių bendrosios kompetencijos teismų buveinėse. Teismui vadovauja prezidentas (BVwGG 3 straipsnis), kurį skiria federalinis prezidentas federalinės vyriausybės siūlymu (BVwGG 2 straipsnio 2 dalis). Atskiroms žinyboms vadovauja kiti asmenys, kuriuos šešerių metų kadencijai skiria teismo pirmininkas ir kurie vykdo jo užduotis (BVwGG 5 straipsnio 2 dalis). Federaliniame administraciniame teisme sprendimus priima paprastai vienas teisėjas (BVwGG 6 straipsnis), išimties tvarka – trijų narių kolegija, kurios veikloje kartais dalyvauja ir neprofesionalūs teisėjai ekspertai<sup>34</sup> (prisiekusieji, BVwGG 7 straipsnis). Pagal BVwGG 12 straipsnį, prisiekusiuosius skiria federalinis kancleris. Juos atleisti gali

30 *Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über das Bundesfinanzgericht erlassen wird und die Bundesabgabenordnung, das Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010, die Abgabenexekutionsordnung, das Finanzstrafgesetz sowie das ZollrechtsDurchführungsgesetz geändert werden (Finanzverwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz 2012 – FVwGG 2012)*. Federalinis įstatymų rinkinys, Nr. 14/2013.

31 *Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über das Bundesfinanzgericht erlassen wird und die Bundesabgabenordnung, das Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010, die Abgabenexekutionsordnung, das Finanzstrafgesetz sowie das ZollrechtsDurchführungsgesetz geändert werden (Finanzverwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz 2012 – FVwGG 2012)*. Federalinis įstatymų rinkinys, Nr. 14/2013.

32 *Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG)*. Federalinis įstatymų rinkinys, Nr. 33/2013.

33 *Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG)*. Federalinis įstatymų rinkinys, Nr. 33/2013.

34 *Vok. fachkundige Laienrichter*.

vadinamasis personalo senatas, t. y. speciali septynių narių kolegija, sprendžianti teisėjų personalo klausimus (BVwGG 10 straipsnis). Tam tikras užduotis taip pat atlieka teisininkai pareigūnai<sup>35</sup>, kuriems šias užduotis patiki taip pat federalinis kancleris (BVwGG 13 straipsnis).

Vadovaujantis Federalinio finansų teismo įstatymo (toliau – BFGG<sup>36</sup>) 12 straipsniu, Federalinio finansų teismo struktūra panaši, tačiau jo kolegijas sudaro du teisėjai ir du priėmėjų. Priėmėjų renka įstatymais įsteigti profesiniai rūmai (BFGG 4 straipsnis). Panaši ir atskirų žemių teismų struktūra, nors ji reglamentuojama devynių skirtingų žemių įstatymų. Priešingai, teisenos administraciniuose teismuose reglamentavimas, išskyrus Federalinį finansų teismą, iš esmės yra vienodas. Svarbiausias administracinių teismų priešišios objektas yra administracinių įstaigų sprendimai. Iš esmės administraciniam teismui skundžiamas administracinės įstaigos sprendimas, nes administracinėje byloje kitos teisės gynimo priemonės neleistinos, t. y. negalima kreiptis į aukštesnę administracinę instituciją ar į ministrą ir pan. Vienintelė išimtis yra administracinių sprendimų priėmimas savivaldybėse, kai apeliacinis skundas dėl pirmojo lygio sprendimo yra priimtinas antrojo lygio institucijai – dažniausiai savivaldybės tarybai, t. y. savivaldybės organo sprendimas gali būti skundžiamas savivaldybės tarybai (Bendrojo administracinių bylų teisenos įstatymo 63 straipsnis<sup>37</sup>).

Skundas paprastai pateikiamas ginčijamą sprendimą priėmusiai administracinei institucijai (VwGVG 12 straipsnis) per keturias savaites nuo sprendimo įteikimo arba pranešimo apie jį (VwGVG 7 straipsnis). Vadovaujantis VwGVG 9 straipsniu, skunde turi būti nurodytas skundžiamas sprendimas, administracinė įstaiga, priežastys, dėl kurių skundo pareiškėjas grindžia sprendimo neteisėtumą, ir reikalavimas. Atskirai suskirstyti skundo punktais nėra būtina, kaip ir advokato atstovavimas nėra privalomas. Galioja bendra taisyklė, kad laiku pateiktas skundas turi stabdomąjį poveikį (VwGVG 13 straipsnis). Administracinė įstaiga, remdamasi skundu, gali vadinamuoju preliminarium sprendimu dėl skundo spręsti klausimą bet kuria kryptimi. Gali priimti skundą, atmesti arba atsakyti nagrinėti (VwGVG 14 straipsnis). Tada pareiškėjas per dvi savaites nuo šio sprendimo gavimo gali prašyti, kad byla būtų perduota administraciniam teismui (VwGVG 15 straipsnis).

Nagrinėjant bylą administraciniuose teismuose taikomos administracinio proceso, o ne teismo proceso taisyklės (VwGVG 17 straipsnis). Administracinis teismas paprastai priima sprendimą nerengdamas viešo žodinio nagrinėjimo, kuris būna organizuojamas tik pateikus prašymą arba išimties tvarka tais atvejais, kai administracinis teismas mano, kad tai būtina (VwGVG 24 straipsnis). Posėdžio metu pateikiami reikiami įrodymai (VwGVG 25 straipsnio 6 dalis).

Administracinis teismas nagrinėja skundą neperžengdamas skundo ribų.

35 *Vok. Rechtspfleger.*

36 *Bundesgesetz über das Bundesfinanzgericht (Bundesfinanzgerichtsgesetz).* Federalinis įstatymų rinkinys, Nr. 14/2013.

37 *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG.* Federalinis įstatymų rinkinys, Nr. 51/1991.

Išimtis yra administracinės įstaigos nekompetentingumas priimti skundžiamą sprendimą (VwGVG 27 straipsnis). Byla iš esmės nagrinėjama priimant išvadą<sup>38</sup>, kitais atvejais priimami sprendimai ar nutarimai. Administracinis teismas išvadą priima tiesiogiai byloje, dėl kurios buvo pradėta administracinė procedūra, jeigu tam bus sudarytos sąlygos arba administracinė įstaiga tam neprieštarauja. Tačiau jei nustatytos ne visos reikšmingos faktinės aplinkybės, administracinis teismas gali panaikinti administracinės įstaigos sprendimą ir grąžinti bylą tolimesnei procedūrai (VwGVG 28 straipsnio 1–5 dalys). Rašytinėje išvados ir sprendimo ar nutarimo versijoje visada turi būti nurodymai dėl skundo administraciniam teismui priimtinumui (VwGVG 30 straipsnis).

Administracinių nusižengimų bylose numatyta speciali tvarka. Pareiškėjui, neturinčiam pakankamai išteklių, šiame procese, kaip ir baudžiamajame procese, gali būti paskirtas gynėjas (VwGVG 40 straipsnis). Byloje taikomas draudimas keisti padėtį į blogąją pusę (VwGVG 42 straipsnis). Administracinis teismas paprastai priima sprendimą po viešo žodinio bylos nagrinėjimo (VwGVG 44 straipsnio 1 dalis), kuris nėra būtinas tuo atveju, jei skundas atmetinas arba jei ginčas pagrįstas bylos turiniu. Dėl išskirtinių priežasčių (tik teisinis vertinimas, skundžiamas tik nuobaudos dydis, paskirta bauda neviršija 500 eurų) administracinis teismas gali atšaukti bylos nagrinėjimą, jei niekas neprieštaravo (VwGVG 44 straipsnis). Jeigu buvo surengtas posėdis, griežtai taikomas tiesiogiskumo principas, nes administracinis teismas sprendimą priima remdamasis tik posėdžio turiniu (VwGVG 48 straipsnis).

Žinoma, straipsnyje pateikiamas supaprastintas administracinių teismų proceso aprašymas. Specialioms sritims (pavyzdžiui, viešiesiems pirkimams<sup>39</sup>) taikomos atskiros proceso nuostatos, kurios iš esmės sudėtingos. Kad skaitytojas neprarastų orientacijos, detalesnės šio naujo Austrijos administracinės justicijos modelio reglamentavimo novelos plačiau neaptariamos. Jos iš esmės yra techninio arba kosmetinio pobūdžio, nesusijusios su konceptualiais klausimais.

## Išvados

Aprašytos administracinės teismų sistemos reformos padarinius geriausiai galima apibūdinti skaičiais.

2013 m. buvo paskutiniai Aukštojo administracinio teismo veiklos metai be administracinių teismų. Jo metu Aukštasis administracinis teismas, kuriame dirbo 66 teisėjai ir 37 teisininkai pareigūnai (asistentai)<sup>40</sup>, išnagrino 5 615 bylų. Vidutinė bylų nagrinėjimo

38 *Vok. Erkenntnis.*

39 *Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2018 – BVergG 2018).* Federalinis įstatymų rinkinys, Nr. 65/2018.

40 *Vok. wissenschaftlicher Mitarbeiter.*

trukmė buvo 16,77 mėnesio<sup>41</sup>.

2019 m. buvo paskutiniai Aukštojo administracinio teismo veiklos metai po reformos, bet prieš pasaulinės pandemijos protrūkį. Teismas, kuriame dirbo 67 teisėjai ir 50 teisininkų pareigūnų, išnagrinėjo 7 256 bylas. Vidutinė šių bylų nagrinėjimo trukmė buvo 3,7 mėnesio (111 dienų)<sup>42</sup>.

Duomenys apie administracinių teismų veiklą dar įvairesni. 2019 m. Federalinis administracinis teismas, kuriame dirbo 216 teisėjų ir 112 teisinį išsilavinimą turinčių darbuotojų, išnagrinėjo 27 000 skundų. Tačiau beveik 19 800 iš jų susiję su prieglobsčio ir užsieniečių bylomis. Teismas nenurodo vidutinės bylų nagrinėjimo trukmės. Iš pateiktų duomenų spręstina, kad apie 40 procentų skundų buvo išnagrinėti per mažiau nei šešis mėnesius, tačiau apie 40 procentų skundų buvo išnagrinėti per ilgesnį laikotarpį nei dvylika mėnesių<sup>43</sup>.

Didžiausias regioninis administracinis teismas yra Vienos administracinis teismas. Į jo teritorinę kompetenciją patenka apie du milijonus gyventojų. 2019 m. šis teismas, kuriame dirbo 83 teisėjai ir 16,25 teisininkų pareigūnų, išnagrinėjo 17 370 bylų. Vidutinė bylų nagrinėjimo trukmė siekė 189 dienas<sup>44</sup>.

Mažiausias Austrijos administracinis teismas įsikūręs Burgenlando žemėje. Čia gyvena maždaug 300 tūkstančių gyventojų. Šiame administraciniame teisme, kuriame dirbo 10 teisėjų, 2018 ir 2019 m. buvo išnagrinėtos 1 698 bylos, t. y. maždaug 850 bylų per metus. Vidutinė bylų nagrinėjimo trukmė buvo 157 dienos<sup>45</sup>.

Įdomūs ir pamokantys ne tik Austrijos administracinės justicijos reformos rezultatai, bet ir kompleksiškas, kuriuo pasinaudojo Austrijos įstatymų leidėjas. Ne mažiau vertingos pastangos suderinti administracinių teismų sistemos teikiamas garantijas su teikiamos apsaugos veiksmingumu. Būtent instancinės procedūros administracinėse bylose sutrumpinimas ir administracinių teismų, kaip antros instancijos organo, steigimas tam tikra prasme reiškia revoliucinį pokytį, reikalavusį didelio ryžto. Šio revoliucinio žingsnio rezultatas – šiame straipsnyje nurodyti duomenys. Šių skaičių interpretaciją galima palikti paties skaitytojo interpretacijai.

41 *Tätigkeitsbericht für das Jahr 2013*, žiūrėta 2021 m. gruodžio 20 d., <https://www.vwgh.gv.at/gerichtshof/taetigkeitsberichte/taetigkeitsbericht2013.pdf?8bgh1n>.

42 *Tätigkeitsbericht für das Jahr 2019*, žiūrėta 2021 m. gruodžio 20 d., <https://www.vwgh.gv.at/gerichtshof/taetigkeitsberichte/Taetigkeitsbericht2019.pdf?8bgh3r>.

43 *Tätigkeitsbericht des Bundesverwaltungsgerichts für das Geschäftsjahr 2019*, žiūrėta 2021 m. gruodžio 20 d., [https://www.bvwwg.gv.at/allgemeines/taetigkeitsbericht/taetigkeitsbericht\\_start.html](https://www.bvwwg.gv.at/allgemeines/taetigkeitsbericht/taetigkeitsbericht_start.html).

44 *Verwaltungsgericht Wien. Tätigkeitsbericht für das Geschäftsjahr 2019*, žiūrėta 2021 m. gruodžio 20 d., [http://www.verwaltungsgericht.wien.gv.at/Content.Node/verwaltungsgericht-wien/TB\\_2019.pdf](http://www.verwaltungsgericht.wien.gv.at/Content.Node/verwaltungsgericht-wien/TB_2019.pdf).

45 *Landesverwaltungsgericht Burgenland. Tätigkeitsbericht 2018–2019*, žiūrėta 2021 m. gruodžio 20 d., <http://verwaltungsgericht.bgld.gv.at/lvwg/downloads/TB%202018-2019-ON065-mit%20Unterschrift.pdf>.

## THE REFORM OF THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY IN AUSTRIA: A BRIEF PRESENTATION

**Michal Novotný**

The Supreme Administrative Court of the Slovak Republic

**Summary.** *The administrative judiciary in Austria was born between 1867 and 1876 via the creation of the Administrative High Court (Verwaltungsgerichtshof) and, until a short time ago, its structure remained generally intact. Following long-lasting discussions, a reform was passed in 2012, which brought about the creation of first-instance administrative courts, and which led to a change from a single-tier to a two-tier administrative judiciary. Effective as of 1 January 2014, in addition to the already existing Administrative High Court, the reform established two new administrative courts at the federal level and nine provincial administrative courts. These courts adjudicate in the first instance, while the Administrative High Court has become an appellate court. Simultaneously, the reform simplified the review procedures within public administration. The public administration bodies thus decide in one single instance only; their decisions are immediately reviewable by the administrative courts. Other effects of the reform include the abolishment of a vast number of quasi-judicial administrative bodies, which previously took the position of first-instance administrative courts. The following article briefly outlines important features of the legal framework for the administrative judiciary both before and after the reform. At the same time, it provides a brief overview of the impacts of the reform on the performance of administrative courts.*

**Keywords:** *administrative judiciary; Austria; reform; independent and impartial tribunal; cassation; reformation; administrative procedure.*