

p. Elvinui Jankevičiui
Lietuvos Respublikos teisingumo ministrui
rastine@tm.lt

2018-12-31 Nr.S-24745-31879
[2018-12-14 Nr.(1.27)2T-1011

Dėl pastabų papildytam Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 609, 650 ir 661 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr.XIIP-2536 ir Lietuvos Respublikos antstolių įstatymo Nr. IX-876 5 ir 21 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIIP-2537“ projektui

Atkreipiame dėmesį, jog parengtame Vyriausybės nutarimo projekte (toliau – Nutarimas) pateikti pasiūlymai prieštarauja Konstitucijos nuostatoms, yra nepagrįsti ekonominiais skaičiavimais, neanalizuojamas realus ekonominis poveikis skolų išieškojimo sistemai, neatsižvelgiama į įpareigojimą antstoliui atlikti pavestas pareigas, kurias įtvirtina Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 651 straipsnio 3 dalis (antstolis privalo priimti vykdyti vykdomąjį dokumentą), taip pat pakeitimais nesiūloma antstolių įkainių reguliavimui numatyti skaidrios įkainių dydžio nustatymo tvarkos.

Atkreipiame dėmesį, jog nuo 2019 m. antstolių pajamos sumažės 30% dėl 2018.12.01 įsigaliojančių CPK 736 straipsnio pakeitimų (mažėja išskaitų iš skolininko pajamų dydžiai). Nuo 2020 m. antstolių pajamos sumažės 20% dėl 2020.07.01 įsigaliojančių CPK 689 straipsnio pakeitimų (nustatoma neličiama minimalių vartojimo poreikių dydžio suma NMVPD). Antstoliams pateikiamų vykdomųjų dokumentų skaičius mažėja po 4-9%, o per 2018 m. I pusmetį sumažėjo 8%. Galima prognozuoti, kad vykdomųjų dokumentų skaičius 2018 m. sumažės 8-9% palyginus su 2017 m.

Akivaizdu, jog projektų ir Nutarimo rengėjai nevertino šios aplinkybės, tačiau ir be to pripažino Nutarime, kad *“<...> siūlomi pakeitimai smarkiai sumažins antstolio pajamas, gaunamas atliekant antstolio funkcijas <...>”, “<...> antstolio veikla taptų nuostolinga”*. Nutarimo rengėjas taip pat nepateikė duomenų, kad pasiūlyti tam tikri papildymai dėl paslaugų teikimo kompensuos nuostolius vykdant funkcijas bei leis užtikrinti antstolio veiklos efektyvumą.

Papildomai teisiškai ydingu laikytinas Teisingumo ministerijos Nutarime išreikštas pritarimas Civilinio proceso kodekso pakeitimo projekto nuostatoms, kurios numato pareigą siųsti raginimus beveik visuose išieškojimuose. Raginimo siuntimo galimybės jau buvo ne kartą svarstytos Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitete ir atmestos dėl objektyvių, pagrįstų priežasčių.

Vykdomo procese turima statistika rodo tai, kad daugiau nei 50 proc. vykdomų bylų pas antstolius yra dėl neapmokėtų Administracinių nusižengimų kodekso (toliau – ANK) baudų išieškojimo (pagal Antstolių informacinės sistemos duomenis beveik 700 000 vnt.), be to dar apie 50 proc. iš šių atvejų skolingi asmenys yra padarę ANK pažeidimus net keletą ar keliolika kartų. Taigi, kelis ANK ar Baudžiamojo kodekso nustatyta tvarka paskirtus pažeidimus turinčių asmenų atžvilgiu lengvatos jau šiai dienai galioja.

Pažymėtina, kad siūlymais sudaromos nepagrįstos privilegijos administracine tvarka baustiems pažeidėjams ar baudžiamuosius nusikaltimus padariusiems asmenims. Minėti asmenys pagal per pastaruosius metus įgyvendintus teisės aktų pakeitimus turi įstatyme įtvirtintą ilgesnį skolos apmokėjimo terminą (vietoje 14 iki 40 dienų), galimybę „susitaikyti su valstybe“ mokant tik pusę baudos, įprastai net kelis kartus atskiru pranešimu paraginami Valstybinės mokesčių inspekcijos susimokėti pradelstą baudą, pagal Mokesčių administravimo įstatymą gali kreiptis į šią instituciją dėl skolos mokėjimo išdėstymo dalimis tam tikram laikotarpiui, taip pat pažeidimams taikoma 5 metų išieškojimo senatis. Ir tik tuo atveju, jei visos šios paminėtos gerenoriškos baudos mokėjimo priemonės buvo išnaudotos, nebuvo veiksmingos, minimos pradelstos skolos pateikiamos priverstinai išieškoti antstoliui praėjus dar pusei metų nuo baudos skyrimo. Pažymėtina, jog panaikintos sankcijos už vengimą ar nesutikimą vietoj baudos mokėjimo atlikti viešuosius darbus.

Retorinis klausimas: ar dar gali teisinėje valstybėje egzistuoti didesnės galimybės geranoriškai, be jokių papildomų kaštų skolininkui, visų biudžeto mokėtojų sąskaitą sukurtais instrumentais nepasinaudojus, susimokėti skolą? Ar nebaudžiamumas, administracinės sankcijos prevencinis pobūdis apskritai netenka teisinėje sistemoje prasmės? Priešingai nei Nutarimo projekte siūloma, Lietuvos antstolių rūmai ne kartą kvietė atpiginti skolos išieškojimo procesą mažinant antstolių rengiamų bei siunčiamų šalims procesinių dokumentų kiekį, tvarką, taip pat įteikimo būdus. Teisingumo ministerijos patvirtintos Sprendimų vykdymo instrukcijos standartizuotos formos (priedai), kaip nurodo vartotojai, yra per ilgi, klaidantys, neaiškūs, cituojamos CPK nuostatos nesukuria paslaugos vartotojui aiškumo, „ką ir kaip daryti“, kaip kuo greičiau apmokėti skolą. Ne kartą siūlėme ir siūlome vietoje šiuo metu rengiamų ir siunčiamų trijų procesinių dokumentų, siųsti tik vieną antstolio dokumentą, kuriuo asmuo būtų aiškiai informuojamas apie skolos išieškojimą, vykdymo išlaidų dydžius ir pan., bet deja, nebuvo įsiklausyta, sulaukta pozityvaus atsakymo ar pritarimo.

Nutarimo 1 punktas

Pagal pateiktą Teisingumo ministerijos tobulinimo siūlymą Nutarime iš veikiančių antstolių kontorų manome bankrutuos daugiau nei 50 proc. Pasiūlymas tobulintinas, išlaikant projekto rengėjų esminį tikslą, tačiau užtikrinant tolygų paskirstymą visų vykdomųjų bylų tarp toje pačioje teritorijoje dirbančių antstolių, principo įgyvendinimą pavedant užtikrinti Lietuvos antstolių rūmams. Analogiška tvarka vykdomųjų dokumentų skirstymo per Lietuvos antstolių rūmus šiuo metu yra taikoma ir kai kurių valstybinių institucijų teikiamiems dokumentams pagal antstolių susirinkime patvirtintus skaidrius konkurencingus kriterijus. Manytina, kad tik šis savivaldos reguliuojamas mechanizmas galėtų optimaliai užtikrinti tolygų antstolio paslaugų pasiekiamumą vartotojui visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje. Valstybinė mokesčių inspekcija, pateikianti didžiausią kiekį vykdomųjų dokumentų dėl išieškojimo valstybės naudai, jau šiuo metu taiko dokumentų paskirstymo taisyklę, jog tam pačiam antstoliui pateikiama vykdyti ne daugiau kaip dešimt vykdomųjų dokumentų dėl išieškojimo iš to paties skolininko.

Nutarimo 2 punktas

Nutarime papildomai Teisingumo ministerijos siūloma panaikinti vykdomosios bylos administravimo papildomas išlaidas, patiriamas atliekant atskirus veiksmus konkrečioje vykdomojoje byloje. Tokiu reguliavimu antstoliui būtų apmokamos *tik vieną kartą* vykdomosios bylos administravimo išlaidos, kurios būtinos kiekvienoje vykdomojoje byloje privalomiems veiksams atlikti. Siūlymas ydingas ir koreguotinas, nes paneigia iki šiol atliktus visus ekonominius auditus (skaičiavimus) dėl vykdymo išlaidų diferencijavimo būtinumo, o naujų skaičiavimų šiems siūlymams pagrįsti Nutarimo projekte apskritai nepataikama.

Manome, jog būtina įvertinti ir svarstyti pakeitimus dėl papildomų vykdymo išlaidų dydžio diferencijavimo kiekvienais skolos išieškojimo (administravimo) metais atsižvelgus į vykdomojo dokumento kategoriją (išieškomos sumos dydį) ir priverstinio proceso trukmę. Jei reguliuojant antstolių veiklos įkainių nebus vertinamas skolos išieškojimo laikotarpis, antrais skolos išieškojimo metais (kai nepavyks padengti visos skolos) susidarys situacija, kai antstolis neturės finansinių galimybių atlikti būtinų procesinių veiksmų, nors pagal įstatymą privalės juos atlikti. Valstybei reguliuojant kituose sektoriuose (pvz. registrų duomenų teikimo) kainas naudojamas sąnaudų susigrąžinimo metodas. Projekto rengėjas mažindamas antstolių veiklos įkainius apie sąnaudų susigrąžinimo būtinybę nepagrįstai nesvarsto. Taip pat manome, kad būtina nustatyti aiškius kriterijus, kada perskaičiuojami vykdymo išlaidų dydžiai, pvz. taikant analogiją reguliuojant valstybinių institucijų atyginimo dydžius, pvz. ne rečiau kaip kartą per 3 kalendorinius metus, ir numatant įsigaliojimą iki atitinkamų metų rugpjūčio 1 dienos.

Nutarimo projekto rengėjas nurodo, kad *"Antstolis <...> priverstinio vykdymo veiksmus atliktų savo sąskaita ir sėkmingo išieškojimo atveju gautų atlygį antstoliui."* Tačiau rengėjas neįvertina ir nepateikia statistikos, kiek atvejų, kai skolos išieškoti nepavyks (gali siekti net iki 60 proc.) ir antstolis atlygio apskritai negaus, nors bus patyręs realias skolos išieškojimo sąnaudas. Įkainių reguliavimo procese negali susidaryti ekonomiškai ydinga situacija, kai antstolis patirtas sąnaudas dengs iš tikėtino gauti atlygio. Siūlomu reguliavimu bus paneigta atlygio paskirtis. Paminėtina, kad vykdymo išlaidų dydžiai Teisingumo ministerijos buvo nustatyti atsižvelgus ir į kryžminio subsidijavimo principą, kuris užtikrina nuostolingų bylų privalomo administravimo antstolio kontoroje būtinumą. Nutarime teikiamas siūlymas suponuoja ir papildomą pareigą įstatymo leidėjui CPK nuostatose numatyti, kad antstolis turi teisę pasirinkti bei gali nepriimti teikiamo vykdyti vykdomojo dokumento, jei jis preziumuoja, kad skolininkas neturi pajamų, o antstolis neturės avansinių resursų būtiniams skolininko turto ir pajamų paieškos procesams užtikrinti bei apmokėti.

Nutarimo 3 punktas

Nutarimo rengėjas pripažįsta, kad siūlymas Antstolių įstatymo 21 straipsnio 5 dalyje nustatyti atlygį antstoliui, kuris negali viršyti 15 proc., sukels tokias pasėkmes, kurios antstolio veiklą padarys **NUOSTOLINGA**. Kiti pateikiami galimi papildomi siūlymai dėl skolų išieškojimo iki 300 eurų skolų su konkrečiais skaičiais yra tik pagrindžiantys antstolio vieklos būsimą nuostolingumą. Rengėjo Nutarime teikiamos išvados neabejotinai patvirtina, kad neatlikus jokių ekonominio poveikio vertinimo skaičiavimų, nepamatuotai eksperimentuojant su įvairių kategorijų išieškotojų reikalavimais bei su daugiau nei penkiolika metų efektyviai veikiančia priverstine skolų išieškojimo sistema, Lietuvos skolų išieškojimo efektyvumą pasaulio reitinguose (Doing Bussines) sumažins nuo šiuo metu esančios ketvirtos iki daug žemesnės pozicijos.

Nutarimo 5 punktas

Atkreipiame Jūsų dėmesį, kad reguliuojant skolų išieškojimo procesus Lietuvoje iki šiol neįgyvendinta *Europos Tarybos rekomendacija REC(2003)17*, numatanti, kad sprendimų vykdymo įkainiai turi būti pagrįsti, įtvirtinti įstatymu ir iš anksto žinomi proceso šalims. Nesant įkainių nustatymo tvarkos ir aiškos metodikos, suteikiama neribota diskrecija vienasmeniškai Teisingumo ministrui nustatyti ir keisti vykdymo išlaidų dydžius. Siūlymas pripažinti netekusias galios Antstolių įstatymo 21 straipsnio 4, 5, 6 dalis ir vykdymo išlaidų dydžių nustatymo kriterijus, prieštarautų Konstitucijos nuostatomis, kaip pažymima 2018 m. spalio 17 d. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto prof. dr. Egidijaus Šileikio parengtoje mokslinėje išvadoje (cituojama): <...> *Todėl Antstolių įstatymo 21 straipsnio 5 dalyje nustatytų fundamentalių ir konstituciškai pateisinamų vertybinių kriterijų, turinčių esminę reikšmę šio įstatymo įgyvendinimui žemesnės galios teisingumo ministro aktų lygmenyje, panaikinimas siekiant sudaryti prielaidas platesniam, detalesniam ar griežtesniam reglamentavimui būtent to žemesnės galios ministro akto lygmenyje, akivaizdžiai gali prieštarauti konstituciniam teisinės valstybės principo suponuojamai teisės aktų hierarchijai (taip pat 48 straipsnio 1 daliai).* <...> (Pilnas išvados tekstas siunčiamas atskiru dokumentu prisegime). Pažymėtina, kad projekuose ir Nutarime siūloma reguliuoti vykdymo išlaidų dydžius be jokių kriterijų ir principų, kas reikštų įkainių reguliavimo chaosą.

Nutarimo 6 punktas

Pastebėtina, kad pateiktas Teisingumo ministerijos tobulinimo siūlymas numatyti antstoliui teisę aukciono tvarka realizuoti ne tik įkeistą, bet ir nekilnomąjį turtą, neturės reikšmingos įtakos antstolio pajamoms, kadangi tokios rūšies paslaugų poreikio prognozė gali siekti tik 0.01 proc., palyginus su antstolio vykdoma pagrindine skolų išieškojimo veikla. Planuojamos pajamos ir paslaugos pobūdis negalės kompensuoti antstolio nuostolingos veiklos (tiesioginių funkcijų), jei bus įgyvendinti Nutarime siūlomi vykdymo išlaidų įkainių dydžio pakeitimai. Atkreiptinas dėmesys, jog Lietuvos antstolių rūmai keletą kartą Teisingumo ministerijai siūlė praplėsti šios paslaugos neteikimą ne tik įkeistam kilnojamam ir nekilnojamam turtui, bet ir kitų rūšių, neįkeistam kilnojamam ir nekilnojamam turtui.

Nutarimo 7 punktas

Pažymėtina, kad Valstybinė mokesčių inspekcija jau šiandien skelbia bendras antstolių sektoriaus gaunamas kasmetines pajamas. Taig, tiek Antstolių įstatymo pakeitimo projekto, tiek Nutarimo projekto rengėjo siūlymas, tikėtina, susijęs su atskirų antstolių ne tik pajamų, bet ir išlaidų skelbimu, neatitinka antstolio, turinčio valstybės deleguotas funkcijas, bet privačiai veiklą vykdančio subjekto, prigimtį. Antstolis nėra valstybės tarnautojas, veikloje nesivadovauja Valstybės tarnybos įstatymo nuostatomis ir profesinė veikla nėra finansuojama valstybės biudžeto lėšomis. Pažymėtina, jog antstolių, laisvosios profesijos atstovų, veikos reguliavimo nuostatos negali diskriminuotų jų kitų šios profesijos grupės narių atžvilgiu. Jei būtų pritarta praplėsti šiuo metų teikiamą ir viešai skelbiamą bendrą sektoriaus informaciją apie per mokestinį laikotarpį gautas pajamas, patirtas išlaidas, neabejotina, kad analogiškas reglamentavimas turėtų būti įtvirtintas tiek advokatų, tiek notarų veiklos reglamentavimą reguliuojančiuose teisės aktuose.

Nutarimo 8.5 papunktis

Posityviai vertiname, jog Nutarime pritariama Lietuvos antstolių rūmų Teisingumo ministerijai pateiktam Antstolių įstatymo pakeitimo pasiūlymui organizuoti antstolių padėjėjų atestaciją. Siūlome tikslinti ir papildyti Antstolių įstatymo 33 straipsnio nuostatas numatant, jog antstolio padėjėjų atestaciją (kvalifikacijos žinių patikrinimą) vykdo Lietuvos antstolių rūmai.

Pažymėtina, jog siūlymas pagrįstas Lietuvos antstolių rūmų vykdomomis funkcijomis pagal Antstolių įstatymą. Asociacijos nariai tvirtina Antstolių profesinės etikos kodeksą, asociacija yra sukūrusi ir diegia klientų aptarnavimo standartą antstolių kontorose, taip pat yra atsakinga už mokymų organizavimą bei kvalifikacijos kėlimo vykdymą. Antstolis sudaro darbo sutartį su darbuotoju ir atlieka jo pirminį vertinimą, todėl pagrįsta, jog ši padėjėjų atesatcijos funkcija būtų pavesta Lietuvos antstolių rūmams, kurių narais yra kiekvienas Lietuvoje veikiantis antstolis.

Kiti pasiūlymai

Papildomai siūlome peržiūrėti pridėtinės vertės mokesčio taikymą vykdymo išlaidoms, kai jos susidaro vykdant antstoliui įstatymo deleguotas funkcijas. Svarstyтина galimybė antstolių vykdomą skolų išieškojimo veiklą įtraukti prie atvejų, kai prekių tiekimas ir paslaugų teikimas PVM neapmokestinami pagal Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo nuostatas. Pažymėtina, kad ***pridėtinės vertės mokesčių nėra apmokestinamos nei draudimo, nei finansinės paslaugos ar net azartiniai lošimai bei loterijos***. Siūlomi reguliavimo pakeitimai leistų proceso šalims sutaupyti daugiau nei 5 mln. eurų kasmet.

Tikimės, jog parengtas Vyriausybės nutarimo projektas bus įvertintas kritiškai bei pakoreguotas pagal pateiktas pastabas.

Prezidiumo pirmininkė

Inga Karalienė



D.Satkauskienė; dovile@antstoliurumai.lt

Asociacija Lietuvos antstolių rūmai, Juridinio asmens kodas 126198978
Konstitucijos pr. 15, LT-09319 Vilnius, tel. (+37) 2730067, el. p. info@antstoliurumai.lt
Sąskaitos Nr. LT92 4010 0424 0031 5815, Luminor Bank AB, Banko kodas 40100

Vilniaus universiteto
Teisės fakultetas
prof. dr. Egidijus Šileikis

Antstolių rūmams

Vilnius, 2018 m. spalio 17 d.

MOKSLINĖ NUOMONĖ

DĖL ANTSTOLIŲ ĮSTATYMO NR. IX-876 5 IR 21 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO PROJEKTO (REG. NR. XIII-2537) ĮKAINIŲ REGULIAVIMO ASPEKTU, ATSIŽVELGIANT Į ANTSTOLIŲ ĮSTATYMO NR. IX-876 21 STRAIPSNIO PAKEITIMO PROJEKTĄ (REG. NR. XIII-2411) SAVIVALDOS DALYVAVIMO DERINANT ĮKAINIUS ASPEKTU

I. Bendrasis vertinimas.

1. Pagal sutartį rengiant korektišką ir kritišką mokslinę nuomonę, pirmiausia atsižvelgta į Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje išplėtotus įstatyminio reglamentavimo pagrindų ir jiems priskirtinų *kriterijų bei kitų esminių aspektų* tinkamo apibrėžimo pačiuose įstatymuose reikalavimus. Tuo remiantis atskleista sisteminė tarpdisciplininė problematika, kuri, šios išvados autoriaus nuomone, kyla (ar gali kilti) dėl inicijuoto Antstolių įstatymo 21 straipsnio 5 dalies pakeitimo.

Galima problematika pirmiausia kyla dėl siūlomo įstatymo 21 straipsnio 5 dalies keitimo konceptualaus radikalumo – fundamentalių materialinių teisinių dalykų (*kriterijų*) keitimo apimtys, t. y. elementaraus *vertybinių kriterijų sistemos* panaikinimo (formalaus techninio išbraukimo) būdo, kuriuo naikinamos nuostatos „nekompensuojamos“ kitokio vertybiniu požiūriu panašaus reglamentavimo nustatymu.

Iš dalies, daugiau lyginamuoju aspektu, tam tikra problematika taip pat kyla dėl siūlomo įstatymo 21 straipsnio **7 dalies** keitimo (gautų pajamų ataskaitų viešo skelbimo aspektu).

Tuo pačiu projektu siūlomas minėto įstatymo 5 straipsnio keitimas (papildymas) nekelia analogiškos tarpdisciplininės problematikos, todėl toliau nėra analizuojamas. Kartu analogiška problematika neįžvelgiama dėl ta pačia iniciatyva teikiamo Civilinio proceso kodekso 609, 650 ir 661 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto. Jis taip pat nėra toliau analizuojamas. Tačiau remiamasi abiejų įstatymų projektų bendru *aiškinamuoju raštu*.¹

2. Visuminė teikiamų pakeitimų priežastis, būtinybė ir argumentacija aiškinamajame rašte suformuluota ar suponuojama itin politizuotai: antstoliai finansiškai lyginami ne su *notarais*, kaip iš esmės turėtų būti daroma, bet su... valstybės tarnautojais! Išeitų, kad pernelyg daug pajamų gauna

¹ Žr. 8 išnašoje nurodytą tikslų aiškinamojo rašto pavadinimą.

ne tik didmiesčių, kuriuose veikia pagrindiniai šalies komerciniai bankai, bet visi šalies antstoliai, su kuriais esą nebegali lygiuotis *kelis kartus mažesnę darbo užmokestį gaunantys aukščiausių kategorijų valstybės tarnautojai*.²

Jei „antstolio atlyginimas 15 kartų viršija vidutinį darbo užmokestį“,³ tai kyla klausimas, kiek kartų tokį užmokestį viršija (ir kodėl neturėtų viršyti) *notarų, advokatų, bankroto administratorių, auditorių ar turto vertintojų* atlyginimas? Juk, pvz., dar 2007 m. Teisingumo ministerijos iniciatyva privačios bendrovės atliktame tyrime „Notarų paslaugų įkainių analizė“ nustatyta, kad vidutinės vieno notaro biuro pajamos 2007 m. siekė apie 700 tūkst. litų per metus, o faktinis notaro atlyginimas sudarė vidutiniškai 49 proc. šios sumos.⁴

Ir kodėl (nuo kada) teisinės profesijos subjekto atlyginimas, kuri lemia *skolininkų gausumas ir jų įsiskolinimų mastas*, lyginamas su vidutiniu darbo užmokesčiu bei valstybės tarnautojų, kurie nesteigia ir neišlaiko savo darbo vietos (kabineto), atlyginimais?

Šie tarsi savaime kylantys klausimai projekto aiškinamajame rašte neatsakyti.

3. Tačiau teisinės problemos esmę sudaro ne politinis įstatymų leidybos iniciatyvos pobūdis, kuris yra *normalus* dalykas demokratinėje teisinėje visuomenėje ir jos kuriamoje valstybėje, bet galimai *neproporcingas* siekis radikaliai pakeisti du ilgamečio teisinio reglamentavimo dalykus: pirmą, vykdymo išlaidų pagrindimą ekonominiais skaičiavimais nulemiančius (determinuojančius) vertybinius kriterijus; antrą, tų pakeistų kriterijų kontekste - atlygio antstoliui nustatymo pagrindus.

Pirmiausia siekiama Antstolių įstatymo 21 straipsnio 5 dalyje pakeisti (išbraukti) ne tik vykdymo išlaidų nustatymo, bet ir visuminio antstolio asmenine rizika steigiamų ir išlaikomų finansiškai nepriklausomų kontorų *modelio* fundamentalius finansinius kriterijus tam, kad įstatymu būtų sudarytos prielaidos žemesnė galios teisės aktu (atitinkama teisingumo ministro teisėkūra) užtikrinti *atlygio* antstoliui mažinimo tendenciją (*vykdymo išlaidų kitokio pagrindimo kitokiais ekonominiais skaičiavimais* kontekste).

To siekiama, aiškinamajame rašte net nenurodžius (nepripažinus), kad iš esmės pasiteisino Lietuvos valstybės 2002 m. pasirinkta ir 2003 m. įdiegta anksčiau neveiksmingai veikusių „teismo antstolių“ reforma,⁵ kad, atleidus kelias dešimtis „teismo antstolių“,⁶ per *penkiolika metų* 2003-2018 m., kai

² „Vargiai pateisinama situacija, kai antstolio atlyginimas 15 kartų viršija vidutinį darbo užmokestį ir kelis kartus viršija aukščiausiųjų kategorijų valstybės tarnautojų darbo užmokestį“ (aiškinamojo rašto 1 punkto „įstatymų projektų rengimą paskatinusios priežastys [...]“ 4 pastraipos priešpaskutinis sakiny, 2 puslapis).

³ Žr. išnašą 2.

⁴ Notarų paslaugų įkainių analizė. Notarų paslaugų įkainių analizės išvados ir rekomendacijos dėl notarų paslaugų įkainių nustatymo. Tyrimą atliko UAB „Ernst&Yong Baltic“. Parengta Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijai. 2009 m. kovo 3 d.

(http://www.tm.lt/dok/tyrimai/Notaru_ikainiu_analize_20090303.pdf; žiūrėta 2018 m. spalio 17 d.).

⁵ Žr. Seimo 2002 m. gegužės 9 d. priimtą Antstolių įstatymo įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymą (Žin., 2002, Nr. 53-2043), kurio 1 straipsnio 2 dalyje nustatyta: „2003 m. sausio 1 d. netenka galios: 1) Teismo antstolių įstatymas [...]“.

⁶ Žr., pvz.: E. Šileikis. Dvidešimt septynių antstolių atleidimo konstituciniai aspektai // Justitia. 2007/4, p. 14-21; plg. E. Šileikis. Konstituciniai antstolio įgaliojimų sustabdymo aspektai // Justitia. 2007/1, p. 10-17.

veikia aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą įgijusių antstolių kontoros ir Antstolių rūmai, antstolio profesinė veikla išties tapo itin veiksmingu *teisinės sistemos elementu*, be kuriuo būtų neįmanoma tinkamai užtikrinti kreditorių teisių ir interesų apsaugą, sklandžią verslo santykių ir pilietinės visuomenės raidą, efektyvų skolininkų ir jų įsiskolinimų netoleravimą.

Taigi kritiškai galima matyti dviejų simbolinių skaičių „15“ ir „15“ supriešinimą politinės iniciatyvos lygmenyje: dėl to, kad „antstolio atlyginimas 15 kartų viršija vidutinį darbo užmokestį“, turėtų būti panaikinti penkiolika metų 2003-2018 m. gyvuojančio reformuotų antstolių profesinės veiklos modelio finansiniai **kriterijai**, kurie įtvirtinti Antstolių įstatymo 21 straipsnio 5 dalyje: a) *antstolio ekonominis nepriklausomumas*; b) *efektyvus išieškojimo skatinimas*; c) *atsižvelgimas į veiklos ir atsakomybės riziką ir sąnaudas*; d) *pagrįstos investicijų grąžos užtikrinimas*.

4. Vietoje tokių panaikintų conceptualiai giluminių *vykdymo išlaidų* pagrindimo kriterijų siekiama palikti vos kelis formalius kriterijus, kurie menkai tinka *ginčo atveju teismo tvarka* siekiant veiksmingai ginti antstolio teises ir teisėtus lūkesčius, t. y. ginčijant Teisingumo ministerijos nustatytą vykdymo išlaidų dydį, apskaičiavimo ir apmokėjimo tvarką, kuri būtų nustatyta visiškai jos *nederinus* su Antstolių rūmais, tarsi interesų derinimo idėja yra dirbtinė neracionali kliūtis užtikrinti išimtinai valstybės (jos vardu veikiančios ministerijos) valdymo interesus ginant skolininkų teises (kreditorių interesų gynimo instrumentu esančių antstolių veiklos sąlygų *bloginimo* sąskaita).

Tie esmingai susiaurinti, vos keli liekantys (numatomi palikti) kriterijai būtų tokie: a) atsižvelgimas į veiklos, reikalingos antstolio funkcijoms vykdyti, pobūdį (bet ne „vertę“ – ši kategorija išbraukiama, tarsi finansiškai nepriklausomo ir motyvuoto antstolio profesija neturi jokios *vertės* šalies teisinėje sistemoje ir tvaraus verslo raidoje); b) vykdomosios bylos administravimo išlaidų atitiktis antstolio ir jo darbuotojų patiriamoms materialinėms ir laiko sąnaudoms vykdymo darbams atlikti.

5. Taigi išeina, kad išlaidų dydžiu, apskaičiavimo ir apmokėjimo tvarka natūraliai suinteresuoti Lietuvos antstolių rūmai ir juos privalomai susivieniję⁷ – kontoras įsteigę ir išlaikantys – antstoliai ateityje neprivalo būti *finansiškai nepriklausomi* pirmiausia įstatymuose (įskaitant CPK) suponuojamų valstybės kovos su skolininkais ir jų skolomis siekių ar vertybių lygmenyje.

Antstoliai gali būti (ir, matyt, neišvengiamai bus) finansiškai priklausomi nuo valstybės malonės (Teisingumo ministerijos vadovybės nuožiūros), kaip kažkada tokiais buvo „teismo antstoliai“. Be to, išeitų, kad ateityje neturėtų būti *skatinamas efektyvus išieškojimas*, taigi galėtų būti teisėtai toleruojamas neefektyvus išieškojimas ir tai atspindinti antstolio finansinis ne suinteresuotumas.

Šiame kontekste pažymėtina, kad siekiama iš dalies modifikuoti, bet ne naikinti vykdymo išlaidų pagrindimo kriterijumi iki šiol esantį *atsižvelgimą į vykdymo išlaidų persikirstymą (kryžminį subsidijavimą) tarp skirtingų vykdomo proceso dalyvių*. Tačiau toks kriterijus ateityje dėl esą svarbių priežasčių (per didelių antstolių pajamų) turėtų būti ne vykdymo išlaidų pagrindimo dalis (veiksny), bet antstoliui tenkančio *atlygio*, kurio nustatymu įvertinamas poreikis sukurti tinkamas klientų aptarnavimo sąlygas ir įdarbinti reikiamos kvalifikacijos darbuotojus, sampratos dalis (kriterijus).

6. Kartu siekiama įtvirtinti formalų *atlygio* antstoliui apribojimą – su **fiksuota** procentine išraiška susietą maksimalią ribą: „Atlygis antstoliui [...] negali viršyti 15 procentų išieškotinos sumos dydžio“.

⁷ Žr.: Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 7 d. nutarimas; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos. Vilnius, 2010, p. 401, 402.

Tokio atlygio ribojimo nustatymas iš esmės (atmetus 2003-2018 m. laikotarpyje susiformavusius teisėtus lūkesčius, kurie visgi gali būti pažeisti) nėra itin problemiškas, jis, vertinant formaliai ir izoliuotai, kelia mažiau konstitucinių abejonių, kadangi yra itin susijęs su įstatymo leidėjo *diskrecija* ir teisės politika.

Tačiau abejonių visgi kyla naujo atlygio ribojimo modelio įdiegimo lygmenyje, atsižvelgiant į nepakankamą pereinamojo laikotarpio trukmę (numatytą pakeitimo įsigaliojimą 2019 m. sausio 1 d.) ir trūkstamą reglamentavimą dėl pradėto vykdymo, pagrįstai tikintis jo pradėjimo metu numatyto atlygio.

Aišku, antstolio 2003-2018 m. susiformavusių teisėtų lūkesčių, teisinio tikrumo ar pasitikėjimo valstybe ir jos teise principų kontekste gali kilti (ir matyt, neišvengiamai kils) probleminės teisinės situacijos, kai, pvz., paskolą iš banko asmeninėms ar kontoros reikmėms 2003-2018 m. paėmę antstoliai objektyviai negalės tinkamai jos laiku grąžinti dėl neprognozuoto įstatymų leidėjo sprendimo radikaliai pabloginti sąmoningai 2002 m. sukurto ir 2003-2018 m. veiksmingai atsiskleidusio antstolio profesijos modelio finansinių pagrindų reglamentavimą ir įdiegti maksimalia procentine išraiška fiksuoto atlygio antstoliui reglamentavimą, kuris iš esmės keičia (sudaro prielaidas sugriauti) pamatinę pirminę koncepciją: antstolis turi būti finansiškai nepriklausomas ir skatinamas užtikrinti efektyvų išieškojimą, kuris sudaro antstolio veiklos *vertę*.

7. Žinoma, galima nesutikti su šių eilučių autoriaus kritika ir argumentuoti priešingai, pvz., teigiant, kad siūlomas 21 straipsnio 5 dalis keitimas savaime neįpareigoja Teisingumo ministeriją nustatyti mažesnę vykdymo išlaidų dydį, (nepalankesnę) apskaičiavimo ir apmokėjimo tvarką, taigi tiesiogiai nenulemia antstolių profesinės veiklos pagrindų finansinio *pabloginimo* (ar net nesukuria tam reikiamų prielaidų).

Tačiau aiškinamajame rašte pažymima, kad „Teisingumo ministerija ėmėsi iniciatyvos riboti Antstolių rūmų įtaką nustatant vykdymo išlaidas - Seime registruotas [...] projektas [...], atsisakant derinimo su Antstolių rūmais. Tačiau atkreiptinas dėmesys į tai, kad net ir priėmus minėtą Antstolių įstatymo pakeitimą, nebus **įstatymo lygmens garantijų, kad vykdymo išlaidų dydis sumažės, nes automatiškai neatsiras pagrindas teisingumo ministrui peržiūrėti šiuo metu esančius įkainių dydžius, nesant naujų šių dydžių nustatymo principų** [kursyvas ir paryškinimas – aut.]“. Tokie aiškinamojo rašto argumentai akivaizdžiai rodo (patvirtina), kad siūlomu 21 straipsnio 5 dalies keitimu (ypač minėtų fundamentalių kriterijų panaikinimu) iš esmės siekiama sukurti naujas „įstatymo lygmens garantijas“, kad vykdymo išlaidų dydis sumažės, nes, priėmus projektą, „automatiškai“ atsirastų „pagrindas teisingumo ministrui peržiūrėti šiuo metu esančius įkainių dydžius, nesant [ankstesnių, 2003-2018 m. galiojusių – aut.] šių dydžių nustatymo principų“.

8. Toliau konkretinat bendrąjį vertinimą, pirmieji du punktai (Nr. 2, Nr. 3) skiriami minėto įstatymo projekto aiškinamojo rašto (jame nurodomos būtinos reformos) įžvalgų trūkumams atskleisti, kiti (Nr. 4, Nr. 5, Nr. 6) - Antstolių įstatymo 21 straipsnio 5 dalies pakeitimams įvertinti. Priešpaskutinis punktas (Nr. 7) skirtas įvertinti siūlomo Antstolių įstatymo 21 straipsnio **7 dalies** keitimą. Paskutinis punktas (Nr. 8) skirtas įvertinti kitą analizuojamam projektui reikšmingą – jo aiškinamajame rašte pažymėtą – Teisingumo ministerijos parengtą (ir Vyriausybės 2018 m. liepos 11 d. nutarimu Nr. 693 [TAR, 2018-12194] pateiktą) Antstolių įstatymo Nr. IX-876 21 straipsnio pakeitimo įstatymo projektą (Reg. Nr. XIIP-2411), kuriuo siūloma Antstolių įstatymo 21 straipsnio 6 dalį pakeisti išdėstant taip

susiaurintai („Vykdyto išlaidų dydį, apskaičiavimo ir apmokėjimo tvarką nustato Teisingumo ministerija, suderinusi su Finansų ministerija“), kad ji neapimtų iki šiol apimamos derinimo taisyklės „ir Lietuvos antstolių rūmais“. Pabaigoje formuluojama apibendrinanti išvada (3 punktai).

2. Neigiamos pasekmės. Įstatymo projekto aiškinamojo rašto⁸ 5 punkte („[...] galimos neigiamos [...] pasekmės [...]“) nepakankamai įžvalgiai pažymima: „Teisinio reguliavimo neigiamų pasekmių nenumatoma. Priešingai, numatomos teigiamos siūlomo teisinio reguliavimo pasekmės, kadangi priėmus įstatymų projektus būtų ginamos skolininkų ir išieškotojų teisės vykdymo procese [...]“.

Sunku suprasti ir pateisinti, kodėl nėra įžvelgiamos ir nenurodomos akivaizdžios – beveik neišvengiamos – neigiamos pasekmės visam Lietuvos valstybės 2002 m. pasirinktam ir 2003 m. įdiegtam *efektyvus išieškojimo skatinimo modeliui* ir ypač *kreditoriams*, t. y. asmenų, kuriems skolininkai turi neįvykdytų įsipareigojimų (įsiskolinimų), teisėms ir interesams vykdymo kontekste. Būtent šiuo aspektu įžvelgtinų negatyvių Antstolių įstatymo 21 straipsnio pakeitimo padarinių galimybė pakankamai akivaizdi.

Išbraukus Antstolių įstatymo 21 straipsnio 5 dalyje penkiolika metų 2003-2018 m. galiojusius esminius *vykdymo išlaidų pagrindimo ir atlygio antstoliui kriterijus* (gaires: antstolio ekonominis nepriklausomumas, efektyvus išieškojimo skatinimas, atsižvelgimas į veiklos ir atsakomybės riziką ir sąnaudas; pagrįstos investicijų grąžos užtikrinimas), verslo subjektų santykiuose, kitokuose privačių asmenų santykiuose arba jų santykiuose su viešosios valdžios institucijomis gali vėl susidaryti iki „teismo antstolių“ reformos 2002 m. buvusi situacija, kai, nesant efektyvus išieškojimo skatinimo (antstolių finansinės motyvacijos), *skolininkams apsimoka turėti skolų* (jie gali turėti naudos iš neįvykdytų atsiskaitymo įsipareigojimų).

Jei paskolos ar kitokios sutarties, kuri jos šalims turi įstatymo galią CK nuostatų prasme, nesilaikymas ir prisiimtų paskolos grąžinimo ar kitokio atsiskaitymo įsipareigojimų nevykdymas yra tam tikras *teisės pažeidimas*, tai įstatymų leidėjas Antstolių įstatymo 21 straipsnio 5 dalyje turi atitinkamai užtikrinti Konstitucinio Teismo atskleistą konstitucinį reikalavimą: „teisinėje valstybėje negali būti nepaisoma bendrojo teisės principo, kad niekas negali turėti *naudos* [paryškinta – aut.] iš savo padaryto teisės pažeidimo“ (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas).

Todėl izoliuotai siekiant, kaip nurodyta aiškinamajame rašte, ginti „*skolininkų teises*“ vykdymo procese, sudaromos negatyvios prielaidos *veiksmingai neginti* arba, kitaip tariant, *žymiai mažesniu efektyvumu lygmeniu ginti, kreditorių teises* skolininkų atžvilgiu. Būtent kreditorių teises veiksmingai užtikrina *efektyvus išieškojimo skatinimas* – ir juo grindžiamas vykdymo išlaidų pagrindimas atitinkamais ekonominiais skaičiavimais.

Lietuvos valstybės 2002 m. apsisprendimas atsisakyti menkai atlyginamų ir finansiškai nemotyvuotų (neskatinamų) „teismo antstolių“ ir nauju įstatymu sukurti finansiškai motyvuotų antstolių asmenine rizika įsteigiamų ir išlaikomų kontorų (ir visus antstolių vienijančių Rūmų) *modelį* pirmiausia buvo ir penkiolika metų išliko skirtas *stiprinti verslo ir pilietinės visuomenės raidą*

⁸ Tikslus pavadinimas: Lietuvos Respublikos Civilinio proceso kodekso 609, 650 ir 661 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto ir Lietuvos Respublikos Antstolių įstatymo Nr. IX-876 5 ir 21 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas.

veiksmingiau ginant kreditorius skolininkų atžvilgiu, kovoti su skolininkų, atvirai „nebijančių“ antstolių, gausa ir jų įsiskolinimų mastu.

Nors įstatymo projekto sumanymą ir pateikimą galima suprasti ir atitinkamai pateisinti kaip „politinio klausymo“ iškėlimą, kurį nulemia valstybės politikų pasirinkimas (vadinamoji *diskrecija*), tačiau teisinės sistemos elementu laikytinos antstolio profesijos finansinių pagrindų radikalus keitimas prabėgus penkiolikai jų galiojimo ir taikymo metų – tai didele dalimi ir konstitucinis *atsakingo* valdymo ir tinkamai *proporcingos* reformos klausymas.

Taigi esminis įstatymo projekto aiškinamojo rašto 5 punkto trūkumą, šių eilučių autoriaus nuomone, sudaro tai, kad:

a) neįžvelgiami neigiami padariniai antstolio finansiniam suinteresuotumui kiek galima veiksmingiau ginti kreditorių teises ir interesus;

b) neįžvelgiama, kad jei nebūtų didelio skolininkų skaičius ir jų įsiskolinimų masto, nebūtų didelės pajamos gaunančių antstolių;

c) neįžvelgiama, kad problema glūdi ne antstolių pajamų dydyje, bet skolininkų gausume ir jų įsiskolinimų maste;

d) neįžvelgiama, kad sudarius įstatymu teisinės prielaidas žemesnės galios teisės aktu užtikrinti *atlygio* antstoliui mažinimo tendenciją (vykdymo išlaidų kitokio pagrindimo kitokiais ekonominiais skaičiavimais kontekste), bus sudarytos prielaidos ne mažėti, bet didėti skolininkų gausai ir jų įsiskolinimų mastui.

3. Ar ir kaip atsilieps verslo sąlygoms ir jo plėtrai? Įstatymo projekto aiškinamojo rašto 7 punkte „Kaip įstatymų įgyvendinimas atsilieps verslo sąlygoms ir jo plėtrai“ neatsakingai ir neįžvalgiai atmetama negatyvios įtakos galimybė: „Priimti įstatymai neturės neigiamos įtakos verslo sąlygoms ir plėtrai. Atvirkščiai, laukiami teigiami pokyčiai, padidėjus galimybėms skolininkams susimokėti visas skolas verslo kreditoriams ir taip palengvinus pastarųjų ekonominę padėtį“.

Kažkodėl reformos esmės ar teigiamybių atskaitos tašku yra skolininkai ir jų ekonominės padėties palengvinimas. Tačiau kur negatyvumo būtent „verslo sąlygoms ir jo plėtrai“ įžvalgos?

Pakankamai akivaizdu, kad teikiamas Antstolių įstatymo 21 straipsnio 5 dalies keitimas panaikinant (išbraukiant) antstolio finansinį suinteresuotumą jo veiklos dinamiškumu ir veiksmingumu nulemiančius finansinius *kriterijus* (gaires: antstolio ekonominis nepriklausomumas; efektyvaus išieškojimo skatinimas; atsižvelgimas į veiklos ir atsakomybės riziką ir sąnaudas; pagrįstos investicijų grąžos užtikrinimas), matyt, neišvengiamai turės neigiamos įtakos ne tik antstolių motyvacijai, bet ir *atsiskaitymų verslo santykiuose raidai, skolininkų gausos didėjimui, jų įsiskolinimų kreditoriams mastui*.

4. Išlaidų pagrindimą lemiančio vertinimo ir skaičiavimo kriterijai. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje daug kartų atskleista įvairaus įstatyminio reglamentavimo dalyką sudarančių *kriterijų ir kitų esminių aspektų* tinkamo apibrėžimo pačiuose įstatymuose, bet ne žemesnės galios teisės aktuose, problematika.

Jos situacijų gausa ir įvairovė leidžia teigti, kad bet kokio finansavimo, kompensavimo, išlaidų apskaičiavimo ar atlygio, numatyto įstatymu, kriterijai – esminis reglamentavimo būtent įstatymo lygmeniu aspektas. Jis privalo būti įstatyme nustatytas (apibrėžtas) pakankamai aiškiai ir išsamiai, negali būti susiaurintas ar perkeliamas į žemes galios akto lygmenį, o jei pagrįstai, tinkamai ir proporcingai keičiamas iš esmės – turi būti laikomasi reformai keliamų bendrųjų reikalavimų (pvz., įgytų teisių ir teisėtų lūkesčių apsaugos, pereinamojo laikotarpio reikalavimo).

Antai, pagal Konstitucinio Teismo doktriną, iš Konstitucijos 128 straipsnio 2 dalies nuostatos „valstybinio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo tvarką nustato įstatymas“ įstatymų leidėjui kyla pareiga *visus svarbiausius* valstybinio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo santykių *elementus* nustatyti įstatymu.⁹

Analogiškai išeina, kad įstatymų leidėjui kyla pareiga *visus svarbiausius* įstatymu reglamentuojamos, juo labiau naujai sukurtos antstolio profesinės veiklos *pagrindus*, įskaitant ekonominius finansinius atlygio ir vykdymo išlaidų pagrindimo atitinkamais skaičiavimais, *elementus*, nustatyti būtent įstatymu.

Kitas išsamesnis panašios doktrinos ir jos pritaikymo pavyzdys: „pagal Konstitucijos 128 straipsnio 2 dalį valstybės turto investavimas turi būti grindžiamas įstatymu, kuriame turi būti įtvirtinta: valstybės turto investavimo *kriterijai* [kursyvas – *aut.*] [...]. Valstybės turto investavimo kriterijų nustatymas nėra savitiksliis – turi būti nustatyti tokie kriterijai, kurie užtikrintų viešąjį interesą [...]“.¹⁰

Analogiškai išeina, kad valstybės perduotų ir viešąjį interesą užtikrinančių antstolio profesijai būdingų funkcijų vykdymas savo asmenine rizika steigiant ir išlaikant antstolio kontorą (darbo vietą) turi būti grindžiamas įstatymu, kuriame turi būti įtvirtinti atlygio antstoliui ir jo patirtų išlaidų pagrindimą (su juo susijusių ekonominių skaičiavimų) kriterijai. Šių kriterijų nustatymas ir laikymasis nėra *savitiksliis* – turi būti laikomasi tokių nustatytų kriterijų, kurie užtikrina įstatymų leidėjo sąmoningu atsakingu apsisprendimu 2002 m. iš esmės pakeistą ir penkiolika metų 2003-2018 m. įdiegtą sistemines antstolio, privalančio turėti aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, profesinės veiklos reformos koncepcijos esmę – *veiksmingą kreditorių teisių ir interesų bei laisvos verslo raidos gynimą pasitelkiant finansiškai nepriklausomų ir motyvuotų antstolių kontorų ekonominį stiprinimą (skatinimą)*. Keičiant tokią esmę minėtų kriterijų lygmenyje, neatsakingai keičiama pati penkiolika metų diegtos buvusių neveiksmingų (nemotyvuotų) „teismo antstolių“ statuso reformos koncepcija.

Remiantis Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta žmogaus teise laisvai pasirinkti darbą ir verslą (bei suponuojama teise gauti teisingą apmokėjimą už jos vykdymą), taip pat konstitucinės teisinės valstybės principu, galima teigti, kad asmens, atitinkančio įstatymo nustatytus reikalavimus, laisvai įgyvendinta teisė pasirinkti įstatymų leidėjo sukurtą antstolio profesinę veiklą apima įgytų teisių ir teisėtų lūkesčių apsaugą tokios veiklos finansinių sąlygų *esminio pakeitimo (pabloginimo)* atveju.

Apskritai, gali kilti pagrįstų konstitucinių abejonių, ar neprieštarauja Konstitucijai: a) įstatymų leidėjo apgalvotu atsakingu pasirinkimu, valstybei atleidžiant iš pareigų bent 27 „teismo

⁹ Konstitucinio Teismo 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarimas; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos. Vilnius, 2010, p. 148.

¹⁰ Konstitucinio Teismo 2009 m. kovo 2 d. nutarimas; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos. Vilnius, 2010, p. 151.

antstolius“,¹¹ 2002 m. sukurto ir 2003-2018 m. įgyvendinto aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą turinčio antstolio profesinės veiklos modelio finansinių pagrindų, kurie kaip orientaciniai vertybiniai kriterijai apibrėžti Antstolių įstatymo 21 straipsnio 5 dalyje, radikalus neproporcingas keitimas panaikinimo būdu, nenustatant kitų veiksmingų orientacinių vertybinių gairių; b) antstolių, ypač tų, kurie pirmiau buvo „teismo antstoliais“, 2003-2018 m. įgytų teisių ir teisėtų lūkesčių apsaugos priemonių nenumatymas neproporcingu įstatymų leidėjo įsiterpimu radikaliai sumažėjusių pajamų *padarinio* atveju, pvz., iki teikiamo įstatymo įsigaliojimo (siūloma 2019 m. sausio 1 d.) pradėto vykdymo veiksmų atlikimo (pradėto vykdomosios bylos administravimo) kontekste; c) pakankamo pereinamojo reformos įgyvendinimo laikotarpio nenumatymas.

5. Įgytų teisių ir teisėtų lūkesčių apsauga. Priėmus įstatymą, gali būti ir tokių antstolių, kurie dėl įstatymu pablogintų jų veiklos finansinių pagrindų (sąlygų) ir neišvengiamai sumažėsiančių pajamų, nuspręs, pvz.: a) sumažinti kontoroje įdarbintų reikalingos kvalifikacijos darbuotojų skaičių; b) perkelti kontorą į nereprezentatyvias ir mažiau išlaikymo išlaidų sukeliančias patalpas, atitinkančias klientų aptarnavimo sąlygas ir su jomis susijusius reikalavimus; c) prašyti komercinių bankų dėl nenumatyto svarbių aplinkybių pasikeitimo atidėti suteiktos paskolos antstolio asmeninėms ar kontoros reikmėms grąžinimą pakeičiant grąžinimo grafiką; d) nutraukti antstolio profesinę veiklą ir pretenduoti vykdyti advokato ar kitokią profesinę veiklą. Tačiau įstatymo projekte nėra atspindimos (aiškinamajame projekte - nevertinamos) nei buvusių „teismo antstolių“, kurie 2002 m. ir 2003 m. sutiko įvykdyti naujus sugriežtintus reikalavimus, nustatytus antstoliams, nei asmenų, kurie 2003-2018 m. pradėjo ir tęsė antstolio profesinę veiklą, pagal pirminę Antstolio įstatymo redakciją ir jos neesminius pakeitimus *įgytos teisės ir su jomis susiję teisėti lūkesčiai* ekonominiame finansiniame lygmenyje.

Įstatymų leidėjo sąmoningas ir atsakingas 2002 m. apsisprendimas (a) atsisakyti ekonomiškai priklausomų ir finansiškai vykdymo lygmenyje neskatinamų „teismo antstolių“ ir (b) nuo 2003 m. sausio 1 d. ryžtingai pereiti prie ekonomiškai nepriklausomų ir finansiškai skatinamų antstolių profesinės veiklos modelio - rimta *dingstis* teismo tvarka ginti tas antstolių nuo 2003 m. įgytas teisės (ir su jomis susijusius teisėtus lūkesčius), kurias (kuriuos), priklausomai nuo individualių situacijų, akivaizdžiai gali pažeisti radikalus ir neproporcingas to 2002-2003 m. apsisprendimo ekonominės teisinės koncepcijos esmės keitimas 2018 m. spalio ar lapkričio mėnesį.

Papildomai aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą iki įstatyme nustatytos datos įgiję ir savo lėšomis kontorą įsteigę bei išlaikę antstoliai įgijo ir turėjo Konstitucijos ginamą (teisinės valstybės principo suponuojamą) lūkestį vykdyti valstybės *kontroliuojamą* antstolio profesinę veiklą (ir kartu laisvai įgyvendinti realią profesinę savivaldą Antstolių rūmų lygmenyje) pagal tą principinį ekonomiškai nepriklausomo ir finansiškai skatinamo antstolio modelį, kurį įstatymų leidėjas pasirinko 2002 m. ir nuosekliai įgyvendino 2003-2018 m.

Nei 2002 m., nei vėliau po reformos prabėgus dešimtmečiui 2013 m. nebuvo tokios įstatymų leidėjo patvirtintos ir viešai paskelbtos oficialios pozicijos, kad reformuotas ir kovos su skolininkais bei jų skolomis itin pasiteisinsiu, veiksmingu laikytas antstolių veiklos modelis esą išsigims ir turės būti radikaliai pertvarkytas ekonominiame lygmenyje, jei, kaip pabrėžiama minėtame aiškinamajame rašte, „antstolių atlyginimas 15 kartų viršija vidutinį darbo užmokestį ir kelis kartus viršija

¹¹ Žr. 6 išnašą.

aukščiausių kategorijų valstybės tarnautojų darbo užmokestį“, tarsi to tarnautojo darbo užmokesčio dėka turėtų būti išlaikoma kontora (darbo vieta) ir įdarbinami jiems reikalingi darbuotojai, kaip tai objektyviai būtina antstolio veiklos atveju.

Taigi teikiamas įstatymas sudaro teisinės prielaidas, be kita ko, kilti teisiniams ginčams, kurie būtų nagrinėjami teismo tvarka siekiant apginti pagal įstatymų leidėjo 2003-2018 m. teisėkūrą įgytas antstolių teises ir su jomis susijusius teisėtus lūkesčius.

Nors pagal Konstituciją (48 straipsnio dalį) nėra ir negali būti absoliutaus teisėto lūkesčio „amžinai“ ar „ilgai“ vykdyti valstybės *kontroliuojamą* profesinę veiklą pagal tuos pačius nesikeičiančius šiai veiklai pirmą kartą nustatytus profesinių veiksmų ar paslaugų *įkainius* ar jų apskaičiavimo tvarką, tačiau konstituciškai gali ir turi būti ginamas iš tos profesijos pagrindus apibrėžusio įstatymo ir jo ilgalaikio įgyvendinimo kilęs teisėtas lūkestis tęsti profesinės veiklos vykdymą pagal radikaliai nepablogintus tos veiklos reikšmingumo vertinimo ir skatinimo ekonominius finansinius kriterijus, jei jie konstituciškai pateisinami ir reikšmingi demokratiškai visuomenei veiksmingai kovojant su skolininkais ir jų skolomis, varžančiomis kreditorius ir kartu verslo raidą.

6. Reformos įgyvendinimo pereinamasis laikotarpis. Iš dalies jau minėta, kad atlygio antstoliui naujos maksimalios (fiksotos procentinės) ribos nustatymas įstatymu, taip pat minėtų vykdymo išlaidų pagrindimą lemiančio vertinimo ir skaičiavimo kriterijų radikalus susiaurinimas pakeitimo būdu, neišvengiamai pablogins antstolio statuso finansinius aspektus (veiklos ekonomines sąlygas) ir tikriausia sukels įvairias problemines situacijas, susijusias ne tik su minėtu antstolių 2003-2018 m. paimtų banko paskolų asmeninėms ar kontoros reikmėms tinkamu grąžinimu pagal suplanuotą grafiką.

Todėl įstatymo projekte iš esmės reikėtų papildomai atsižvelgti į Konstitucinio Teismo suformuluotus konstitucinius reikalavimus tam tikros reglamentuojamos ekonominės veiklos reformai įgyvendinti, tarp jų – reikalavimus pakankamam pereinamajam laikotarpiui. Jis akivaizdžiai nepakankamas, jei teikiamas įstatymas būtų priimtas 2018 m. spalio ar lapkričio mėnesį, o įsigalioję, kaip numatyta, 2019 m. sausio 1 d.

Tokio pakankamai tinkamo pereinamojo laikotarpio nustatymas reikšmingas ir tuo požiūriu, kad pagal ankstesnius Antstolio įstatymo 21 straipsnio 5 dalyje numatytus kriterijus nustatyta vykdymo išlaidų dydžio, apskaičiavimo ir apmokėjimo tvarka būtų ir toliau taikoma tiems antstolių profesiniams veiksams, kurie buvo pradėti iki teikiamo Antstolių įstatymo 21 straipsnio 5 dalies pakeitimo įsigaliojimo.

Be to, ankstesnis atlygio antstoliui modelis, kuris nebuvo ribojamas konkrečia įstatyme nustatyta procentine dalimi, turėtų būti taikomas net įsigaliojus teikiamam Antstolių įstatymo 21 straipsnio 5 dalies pakeitimui, jei atitinkami su tuo ankstesniu modeliu susiję santykiai atsидaro iki teikiamo įstatymo pakeitimo įsigaliojimo.

7. Minėtas siūlomo įstatymo 21 straipsnio 7 dalies keitimas (antstolio gautų pajamų ataskaitų viešo skelbimo tikslu) kelia abejonių dėl teisinės sistemos darnos.

Abejonių bent formaliai nekiltų, jei įstatymų leidėjas būtų nuoseklus (vienodai griežtas *skaidrinimo* lygmenyje) visų laisvų ir valstybės kontroliuojamų profesijų vykdytojų atžvilgiu – reikalautų, kad būtų

viešinamos notarų, advokatų, bankroto administratorių, auditorių ar turto vertintojų gautų pajamų ataskaitos.

Tačiau diskutuotina, ar toks viešinimo ir skaidrinimo mastas būtų konstituciškai pagrįstas ir proporcingas?

Itin abejotina, ar Konstitucija suponuoja visuomenės interesą žinoti viešosios valdžios tiesiogiai nevykdančių, valstybės biudžeto lėšomis apmokamų pareigų neinančių, tik valstybės deleguotas funkcijas savo rizika pagal nustatytą tvarką vykdančių antstolių ir notarų gautas pajamas.

8. Profesinės savivaldos dalyvavimo nustatant jos narių finansiniam nepriklausomumui ir veiksmingumui reikšmingus įkainius, garantijos naikinimo kontekstas. Antstolių įstatymo 21 straipsnio 5 dalies pakeitimu nesiekama pakeisti būtent šio 21 straipsnio 6 dalyje nustatytą Lietuvos antstolių rūmų dalyvavimo Teisingumo ministerijai nustatant vykdymo išlaidų, apskaičiavimo ir mokėjimo tvarką garantiją (principą - taisyklę). Tačiau aiškinamajame rašte, kaip minėta, pažymima, kad „Teisingumo ministerija ėmėsi iniciatyvos riboti Antstolių rūmų įtaką nustatant vykdymo išlaidas - Seime registruotas [...] projektas [...], atsisakant derinimo su Antstolių rūmais. Tačiau atkreiptinas dėmesys į tai, kad net ir priėmus minėtą Antstolių įstatymo pakeitimą, nebus įstatymo lygmens garantijų, kad vykdymo išlaidų dydis sumažės, nes automatiškai neatsiras pagrindas teisingumo ministrui peržiūrėti šiuo metu esančius įkainių dydžius, nesant naujų šių dydžių nustatymo principų. Todėl teikiami [...] projektas ir [...] projektas papildytų ir sustiprintų Teisingumo ministerijos iniciuoto [...] projekto poveikį“. Tokie aiškinamojo rašto argumentai, kaip minėta, akivaizdžiai rodo (patvirtina), kad siūlomu 21 straipsnio 5 dalies keitimu (ypač trijų minėtų fundamentalių kriterijų panaikinimu) iš esmės siekiama sukurti naujas „įstatymo lygmens garantijas“, kad vykdymo išlaidų dydis sumažės, nes, priėmus projektą, „automatiškai“ atsirastų „pagrindas teisingumo ministrui peržiūrėti šiuo metu esančius įkainių dydžius, nesant [ankstesnių, 2003-2018 m. galiojusių – aut.] šių dydžių nustatymo principų“, o tai stipriau paveiktų Teisingumo ministerijos užsibrėžtą tikslą panaikinti Antstolių rūmų dalyvavimą Teisingumo ministerijai nustatant vykdymo išlaidų dydį, apskaičiavimo ir apmokėjimo tvarką.

Atsižvelgiant į tai, svarbu pažymėti, kad iš tiesų minėtu Teisingumo ministerijos parengtu ir Vyriausybės 2018 m. liepos 11 d. nutarimu Nr. 693 (TAR, 2018-12194) pateiktu Antstolių įstatymo Nr. IX-876 21 straipsnio pakeitimo įstatymo projektu (Reg. Nr. XIIP-2411) siūloma Antstolių įstatymo 21 straipsnio 6 dalį pakeisti išdėstant: „Vykdyto išlaidų dydį, apskaičiavimo ir apmokėjimo tvarką nustato Teisingumo ministerija, suderinusi su Finansų ministerija.“ Tuo siekiama išbraukti paskutinę iki tol galiojusios keičiamos taisyklės nuostatą „ir Lietuvos antstolių rūmais“ („Vykdyto išlaidų dydį, apskaičiavimo ir apmokėjimo tvarką nustato Teisingumo ministerija, suderinusi su Finansų ministerija ir Lietuvos antstolių rūmais.“)

Tuo siekiama panaikinti ne tik **bendradarbiavimo** ir **interesų derinimo** garantiją, bet ir ją nulemiančią koncepciją, kad antstolių profesinė savivalda nėra savitikslių (negali būti formali, fasadinė ar butaforinė), ji tam ir privalomai sukurta specialaus įstatymo *ex lege* dėka¹² (o ne

¹² „[...] įstatymų leidėjas pagal Konstituciją turi tokius įgaliojimus įstatymu nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad asmenys, besiverčiantys tam tikra valstybės kontroliuojama profesija, *ex lege* priklausytų tam tikrai asociacijai, užtikrinančiai šios profesijos savivaldą“ (Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 7 d. nutarimas;

bendrojo Asociacijų įstatymo dėka), kad veiksmingai dalyvautų įgaliotai valstybės kontroliuojančiai institucijai (Teisingumo ministerijai) nustatant šiai specifinei profesinei veiklai esminę reikšmę turintį vykdymo išlaidų dydį, apskaičiavimo ir apmokėjimo tvarką.

Siūlomas bendradarbiavimo ir interesų derinimo („poįstatyminės“ ministro teisėkūros lygmenyje) principo panaikinimas sudaro galbūt konkurencijos teisės prasme prasmingas, tačiau konstituciškai visgi ydingas prielaidas atsakingo valdymo požiūriu.

Jei Teisingumo ministerija, kuri antstoliams nėra darbdavys darbo vietos (kontoros) sukūrimo ir išlaikymo bei atlygio aspektais, remdamasi Antstolių įstatymo 21 straipsnio 6 dalis pakeitimu parengtų ir, *absoliučiai* nederinusi su Lietuvos antstolių rūmais, kurie įgyvendina antstolių privalomą profesinę savivaldą,¹³ (o iškilus nesutarimams – net formaliai simboliškai nesilaikydama kelių *pakartotinio kompromisinio derinimo pakopų ar etapų idėjos*), išleistų (patvirtintų) būtent visų antstolių veiklai esmingai reikšmingą „poįstatyminį aktą“, kuris nepakankamai determinuotas Antstolių įstatymo 21 straipsnio 5 dalies pakeitimu susiaurintų kriterijų, būtų ne tik iškreipta ekonomiškai nepriklausomo antstolio koncepcijos esmė, bet ir galbūt nepaisoma konstitucinio atsakingo valdymo principo.

Todėl galima teigti, kad specialiu įstatymu nustatytos ir privalomos antstolių profesinę savivaldą įgyvendinančios institucijos (Lietuvos antstolių rūmų) *absolutus eliminavimas* (ignoravimas), įstatymų leidėjui sudarant teisines prielaidas *visiškai* (net minimaliai) nederinti su ja įgaliotos kontroliuojančios valstybės institucijos nustatomą šios profesijos patrauklumui ir veiksmingumui, kurio sąmoningai ir atsakingai siekė įstatymų leidėjas, 2002 m. atsisakęs „teismo antstolių“ koncepcijos ir ją grindžiamo Teismo antstolių įstatymo, esminę reikšmę turintį vykdymo išlaidų dydį, apskaičiavimo ir apmokėjimo tvarką, gali prieštarauti Konstitucijai.

Todėl kritiškai vertintinas toks Antstolio įstatymo 21 straipsnio 5 dalies keitimas (panaikinant minėtus kriterijus), kuriuo siekiama *sustiprinti* konstituciškai abejotino Teisingumo ministerijos parengto to paties įstatymo 21 straipsnio 6 dalies keitimo *poveikį*.

APIBENDRINANTI IŠVADA:

1. Nors politiškai galima suprati ir iš dalies pateisinti iniciatyvą keičiant Antstolių įstatymo 21 straipsnio 5 ir 6 dalis ginti skolininkų teises, palengvinti jų ekonominę padėtį ir padidinti jų galimybes susimokėti skolas verslo kreditoriams, tačiau teisiškai ir ypač konstituciškai nepateisinama radikaliu neproporcingu būtų keisti įstatymų leidėjo sąmoningai ir atsakingai 2002 m. pasirinktą bei penkiolikos metų laikotarpyje 2003-2018 m. įgyvendintą buvusių neveiksmingų „teismo antstolių“ statuso sisteminės reformos kryptį – ekonomiškai nepriklausomų ir efektyvaus išieškojimo tikslu finansiškai skatinamų antstolių kontorų modelio finansinius pagrindus (kriterijus), kurie nulemia, be kita ko, vykdymo išlaidų pagrindimą atitinkamu vertybiniu skaičiavimu.

Nors pagal Konstituciją (48 straipsnio dalį) nėra ir negali būti absoliutaus teisėto lūkesčio „amžinai“ ar „ilgai“ vykdyti valstybės *kontroliuojamą* profesinę veiklą pagal tuos pačius nesikeičiančius šiai veiklai pirmą kartą nustatytus profesinių veiksmų ar paslaugų *įkainius* ar jų apskaičiavimo tvarką,

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos. Vilnius, 2010, p. 402).

¹³ Žr. Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 7 d. nutarimą.

tačiau konstituciškai gali ir turi būti ginamas iš tos profesijos pagrindus apibrėžusio įstatymo ir jo ilgalaikio įgyvendinimo kilęs teisėtas lūkestis tęsti profesinės veiklos vykdymą pagal radikaliai ir neproporcingai nepablogintus tos veiklos reikšmingumo vertinimo ir skatinimo ekonominius finansinius kriterijus, jei jie konstituciškai pateisinami ir reikšmingi demokratiškai visuomenei veiksmingai kovojant su skolininkais ir jų skolomis, varžančiomis kreditorius ir kartu verslo raidą.

2. Politiškai siekiant užtikrinti, kad *sumažėtų* ar nedidėtų antstolio pajamos ir būtų labiau ginamos skolininkų teisės, teisiškai ydinga naikinti įstatyme nustatytus ekonominius vertybinius kriterijus ir net valstybės bendradarbiavimo su profesine savivalda principą tam, kad teisingumo ministras „poįstatyminiu teisės aktu“ galėtų lengviau ir sklandžiau nustatyti *mažesnę* vykdymo išlaidų dydį ir su juo susijusią apskaičiavimo ir apmokėjimo tvarką. Todėl Antstolių įstatymo 21 straipsnio 5 dalyje nustatytų fundamentalių ir konstituciškai pateisinamų vertybinių kriterijų, turinčių esminę reikšmę šio įstatymo įgyvendinimui *žemesnės galios teisingumo ministro akto lygmenyje*, panaikinimas siekiant sudaryti prielaidas platesniam, detalesniam ar griežtesniam reglamentavimui būtent to žemesnės galios ministro akto lygmenyje, akivaizdžiai gali prieštarauti konstituciniam teisinės valstybės principo suponuojamai teisės aktų hierarchijai (taip pat 48 straipsnio 1 daliai).

3. Antstolių įstatymo 21 straipsnio 6 dalyje nustatyto Lietuvos antstolių rūmų ir Teisingumo ministerijos interesų ir valios derinimo bei bendradarbiavimo, šiai ministerijai nustatant vykdymo išlaidų dydį, apskaičiavimo ir apmokėjimo tvarką, *principo absoliutus panaikinimas, nenumatant jokių kitų rūmų ir ministerijos interesų ir valios derinimo priemonių (procedūrų, sutaikymo grupių ar komisijų)*, juo labiau panaikinus to įstatymo 21 straipsnio 5 dalyje antstolio ekonominio nepriklausomumo ar skatinamo efektyvaus išieškojimo kriterijus kaip antstolių interesų galimos veiksmingos gynybos teismo tvarka esminius aspektus, gali prieštarauti konstituciniam atsakingo valdymo principui (taip pat Konstitucijos 48 straipsnio 1 daliai, teisinės valstybės principui).


Egidijus Šileikis



LIETUVOS RESPUBLIKOS FINANSŲ MINISTERIJA

Teisingumo ministerijai

Į 2018-12-14 Nr. (1.27)2T-1011

DĖL VYRIAUSYBĖS NUTARIMO PROJEKTO DERINIMO

100 Atkurtai
Lietuvai

Finansų ministerija, pagal kompetenciją išnagrinėjusi kartu su Teisingumo ministerijos 2018 m. gruodžio 14 d. raštu Nr. (1.27)2T-1011 pateiktą derinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 609, 650 ir 661 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIIIIP-2536 ir Lietuvos Respublikos antstolių įstatymo Nr. IX-876 5 ir 21 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIIIIP-2537“ projektą, informuoja, kad iš esmės projektui pritaria.

Tačiau atkreipiame dėmesį dėl nutarimo projekto 7 punkte siūlomo reguliavimo – *siekiant įstatymų projektų aiškinamajame rašte iškelto tikslo viešai skelbti informaciją apie antstolių pajamas, turėtų būti papildomas ne Antstolių įstatymas, o Gyventojų turto deklaravimo įstatymo 10 straipsnio 2 dalis, kurioje pateikiamas asmenų, kurių turto deklaracijų duomenys skelbiami viešai, sąrašas*. Mūsų nuomone, siūlomas reguliavimas (antstolių turto deklaracijų viešinimas) tik iš dalies atitiktų įstatymų projektų aiškinamajame rašte keliamam tikslui. Norėtume informuoti, kad pagal Gyventojų turto deklaravimo įstatymą (3 straipsnio 1 dalis, 5 straipsnio 1 dalis) turto deklaracijoje gyventojas deklaruoja fiksuotu laiko momentu turimą turtą, pvz., atitinkamų metų gruodžio 31 dieną turimas pinigines lėšas, pasiskolintas lėšas, vertybinius popierius ir pan. Šie duomenys neparodo kiek ir kokių pajamų gavo gyventojas, kiek pajamų mokesčio jis sumokėjo. Todėl, siekiant viešinti informaciją apie antstolių gautas pajamas, mūsų nuomone, turėtų būti viešinami arba antstolių pajamų mokesčio deklaracijų duomenys, arba Antstolių įstatymo 21 straipsnio 7 dalyje nurodytų antstolių gautų pajamų ir patirtų išlaidų atliekant antstolio funkcijas ir teikiant paslaugas ataskaitų, kurias antstoliai šiuo metu teikia Teisingumo ministerijai, duomenys.

J. Pilibaitienė, tel. 219 9340
O. Mikulskienė, tel. 239 0225

FM pastabos