
Taikos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pagrindas

Eimantė Šilvaitė

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo Teismų praktikos departamento
Teisės tyrimų skyriaus patarėja, teismo mediatorė,
Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros doktorantė

Ivadas

Globalizacija ir žmonių sąmoningumo augimas skatina ieškoti konstruktyvesnių ginčo sprendimo būdų, ypatingą dėmesį sutelkiant į individualizuotą teisingumą. Vis didesnė dalis žmonių ima tikėti, jog galbūt sprendžiant konfliktą ginčo šalims priimtina sprendimą jos gali pasiekti pačios, kadangi būtent jos geriausiai žino savo ginčo kilimo priežastis bei norimus pasiekti tikslus. Tokį individualizuotą teisingumą galima pasiekti derantis dėl taikos sutarties, taip pat tarpininkaujant nepriklausomam mediatoriui, pavyzdžiui, sprendžiant tarp darbuotojo ir darbdavio iškilusį ginčą arba ginčą, kilusį dėl žalos atlyginimo tarp dviejų privačių subjektų, šeimos ginčą ir pan. Vis dėlto ginčo sprendimas mediacijos būdu kol kas yra negalimas sprendžiant administracinį ginčą¹, pavyzdžiui, kad ir kilusį valstybės tarnybos srityje tarp valstybės tarnautojo ir jo darbdavio – atitinkamos valstybės institucijos, ar dėl žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo. Skirtingai besiklostanti taikaus civilinių ir administracinių ginčų sprendimo praktika skatina kelti klausimus ir ieškoti atsakymų dėl taikių ginčų sprendimo būdų plėtojimo administraciniame procese bei galimybės administracinius ginčus spręsti mediacijos būdu.

Alternatyvūs administracinių ginčų sprendimo būdai, tokie, kaip taikos sutarties institutas, Lietuvos administraciniame procese yra įtvirtinami pamažu. Dar 2006 m. prof. dr. V. Valančius ir dr. R. Norkus pastebėjo, kad tuometinis Lietuvos administracinio proceso teisinis reglamentavimas nebuvo pakankamai orientuotas į socialinės taikos atkūrimą tarp ginčo šalių². Nuo 2009 metų administraciniai teismai, vadovaudamiesi tuo metu galiojusia Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 4 straipsnio 6 dalimi³ bei pasitelkdami Lietuvos Respublikos civilinio kodekso nuostatas dėl taikos

1 Administracinis ginčas šiame straipsnyje yra suprantamas taip, kaip apibrėžiama Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje: asmens ir viešojo administravimo subjekto konfliktas arba vienas kitam nepavaldžių viešojo administravimo subjektų konfliktas. Prie administracinių ginčų priskiriami ir tarnybiniai ginčai, taip pat rinkimų ginčai.

2 VALANČIUS, V.; NORKUS, R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso. *Jurisprudencija*. 2006, 3(81), p. 91.

3 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 4 straipsnio 6 dalyje (2003 m. balandžio 8 d. įstatymo Nr. IX-1490 redakcija) buvo nustatyta, kad jeigu nėra įstatymo, reglamentuojančio ginčo santykį, teismas taiko įstatymą, reglamentuojantį panašius santykius, o jei ir tokio įstatymo nėra, – vadovaujasi bendraisiais įstatymų pradmenimis ir jų prasme, taip pat teisingumo ir protingumo kriterijais. Šiuo metu analogiška nuostata yra nustatyta Administracinių bylų teisenos įstatymo 4 straipsnio 7 dalyje.

sutarties, sprenddami tarp šalių kilusius ginčus, pradėjo taikyti taikos sutarties institutą⁴. 2013 m. rugpjūčio 1 d. įsigaliojęs Administracinių bylų teisenos įstatymo 52¹ straipsnis jau eksplicitiškai reglamentavo administracinio teismo teisę patvirtinti taikos sutartį. Nuo 2016 m. liepos 1 d. galiojančioje naujojoje Administracinių bylų teisenos įstatymo redakcijoje⁵ šalių teisė sudaryti taikos sutartį yra įtvirtinta 51 straipsnyje. Tokiu būdu teisės mokslininkų vadinamas vienas iš Lietuvos administracinio proceso reglamentavimo trūkumų⁶ buvo pašalintas ir administracinis procesas buvo neabejotinai priartintas prie socialinės (visuomeninės) taikos tarp ginčo šalių atkūrimo.

Reikia pritarti akademiniam lygmenyje išdėstyti nuomonei, jog galimybė administraciniam teismui patvirtinti taikos sutartį negali būti tapatinama su teismine administracinių ginčų mediacija, kadangi teisėjui (skirtingai nei mediatoriui) nesuteikiama teisė dalyvauti derybose ar kitaip užtikrinti šalių bendradarbiavimą⁷. Vis dėlto atsižvelgiant į tai, jog teismo proceso užbaigimas taikos sutartimi yra vertinamas kaip pasinaudojimas alternatyviu ginčo sprendimo būdu,⁸ o taikos sutarties esmė apibūdinama kaip tarpusavio kompromiso radimas,⁹ galima teigti, jog, įtvirtinant taikos sutarties institutą administracinių bylų teisenoje, kartu buvo sukurti pagrindai teisminei mediacijai administraciniame procese.

Sėkminga teisminė mediacija yra užbaigiama taikiu susitarimu, t. y. taikos sutarties pasirašymu, kurią tvirtina teismas. Tai atitinkamai lemia ir teismo proceso užbaigimą nutraukiant bylą. Teisminės mediacijos metu pasirašyta taikos sutartis administraciniame teisme būtų tvirtinama vadovaujantis Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatomis, reglamentuojančiomis taikos sutarties sudarymą administraciniame procese¹⁰. Dėl to šiame kontekste tampa aktualūs jau taikomi ir kurį laiką egzistuojantys taikos sutarčiai administraciniame procese keliami reikalavimai bei šiuo klausimu susiformavusi teismų praktika.

Administraciniuose teismuose nagrinėtų bylų, kurios buvo užbaigtos ginčo šalims pasiekus taikų susitarimą, analizė atskleis, kokių sričių bylose dėl tarp viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų kylančių ginčų dažniausiai yra pasiekiami taikūs su-

4 Turimomis žiniomis, pirmoji taikos sutartis Lietuvos vyriausiąjame administraciniame teisme buvo patvirtinta 2009 m. spalio 29 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1064/2009, sprendžiant ginčą dėl neišmokėtos teisėjo atlyginimo dalies priteisimo.

5 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (2016 m. birželio 2 d. įstatymo Nr. XII-2399 redakcija) (Žin., 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566; TAR, 2016-06-15, Nr. 2016-16849).

6 PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Taikos sutarties sudarymo problemos ir perspektyvos Lietuvos administraciniame procese. Iš *Nepriklausomos Lietuvos teisė: praeitis, dabartis ir ateitis*. Recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2012, p. 306, MEŠKYS, L., GERDVILA, M. Ar galima mediacija administraciniame procese Lietuvos Respublikoje. *Teisės apžvalga / law Review*. 2015, Nr. 1 (12), p. 146.

7 MEŠKYS, L., GERDVILA, M. Ar galima mediacija <...>, p. 153.

8 PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos^c. *Teisė*, 2013, t. 86, p. 37.

9 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. lapkričio 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-1279-520/2015.

10 Iš Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. viii-1029 20, 28, 36, 40, 44, 51, 56, 59, 67, 79 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 79(1), 79(2) straipsniais įstatymo projekto (Reg. Nr. 18-4801(2) matyti, jog yra siūloma įtvirtinti nuostatą, kad teisminės mediacijos metu ginčo šalims pasiekus taikų susitarimą ir pasirašius taikos sutartį, šią sutartį bylą nagrinėjantis teismas tvirtintų Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka.

sitarimai ir kokie reikalavimai yra keliami tokiam susitarimui. Šiame straipsnyje būtent ir siekiama pateikti tokią analizę bei išvalgas dėl teisminės mediacijos taikymo perspektyvų ir prielaidų sprendžiant administracinius ginčus, taip pat aptarti mediacijos taikymo sprendžiant administracinius ginčus problematiką bei analizuojant taikos sutarties, kaip teisminės mediacijos pagrindo administraciniame procese, taikymą Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje ex ante įvertinti teisminės mediacijos administraciniame procese įgyvendinimo galimybę.

I. Mediacijos taikymas sprendžiant administracinius ginčus

Alternatyvaus ginčo sprendimo procedūros pasaulyje yra taikomos vis plačiau, jų reikšmė vis didėja, atitinkamai mediacija, kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas, tampa populiarėjančiu ginčų sprendimo būdu bei aktualia tema Lietuvoje tiek tarp teisės teoretikų, tiek tarp praktikų¹¹. Be gausių tyrimų dėl mediacijos taikymo civilinės teisės srityje¹², taip pat yra atliekami tyrimai dėl mediacijos taikymo notaro veikloje¹³, šeimos ginčiuose¹⁴, baudžiamojoje justicijoje¹⁵. Reikia pripažinti, jog Lietuvoje teisminė mediacija

- 11 Pavyzdžiui, 2018 m. vasario 9 d. pristatant Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. veiklą buvo pabrėžta, kad nuolat didėjantį gaunamų bylų skaičių būtų galima suvaldyti vis labiau taikant alternatyvias ginčų nagrinėjimo procedūras, tokias kaip mediacija [interaktyvus. Žiūrėta 2018-09-04]. Prieiga per internetą: <<https://www.lvat.lt/naujienos/alternatyvus-administraciniu-gincu-nagrinesimas-tampa-vis-aktualesnis/663>>. Diskutuodami apie tarnybinių ginčų nagrinėjimo ypatumus, susirinkę svečiai vieningai sutarė dėl mediacijos procedūros pritaikymo tokiems ginčams neabejotinos naudos [interaktyvus. Žiūrėta 2018-09-04]. Prieiga per internetą: <<https://www.lvat.lt/naujienos/aptartas-ikiteismini-tarnybiniu-gincu-nagrinesimo-poreikis-ir-nauda/515>>. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininkas Gintaras Kryževičius taip pat nuolat pabrėžia mediacijos poreikį administraciniame procese [interaktyvus. Žiūrėta 2018-09-04]. Prieiga per internetą: <<https://lvat.teismas.lt/data/public/uploads/2018/03/metinis-2017.pdf>>.
- 12 2014-2016 m. Vilniaus universitete atliktas mokslinis tyrimas „Mediacijos tinklo civilinėse ir baudžiamosiose bylose vystymas, skatinant taikų ginčų sprendimą Europoje“, KAMINSKIENĖ, N. Alternatyvus ginčų sprendimas. *Jurisprudencija*. 2006, Nr. 9(87), p. 84–91; KAMINSKIENĖ, N. *Alternatyvus civilinių ginčų sprendimas*. Daktaro disertacija. Mykolo Romerio universitetas, 2009; KAMINSKIENĖ, N. *Alternatyvus civilinių ginčų sprendimas*. Monografija. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011; SAUDARGAITĖ, I. *Judicial Mediation in Civil Disputes in Lithuania*. Doctoral Dissertation. Social sciences (law) (01 S). Vilnius: Mykolas Romeris University, 2015; MILAŠIUS, T. Mediacija kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas. *Teisė*. 2007, t. 63, p. 43–58; SIMAITIS, R. Mediacijos privačiuose ginčiuose teisinio reguliavimo tendencijos Lietuvoje. *Justitia*. 2007, Nr. 2(64), p. 21–32; KAVALNĖ, S., SAUDARGAITĖ, I. *Mediation in Disputes between Public Authorities and Private Parties: Comparative Aspects*. *Jurisprudencija*, 2011, Nr. 18(1), p. 251–265.
- 13 ŠTARAITĖ-BARSULIENĖ, G. Mediacijos taikymo galimybės notaro veikloje. *Socialinių mokslų studijos*. 2012, Nr. 4(1), p. 233–250; ŠTARAITĖ-BARSULIENĖ, G. Notaro kaip mediatoriaus vaidmuo paveldėjimo teisiniuose santykiuose. *Socialinis darbas*. 2012, Nr. 11(2), p. 301–314; ŠTARAITĖ-BARSULIENĖ, G. *Mediacijos notaro veikloje taikymo galimybės ir teisinio reguliavimo Lietuvoje tobulinimo kryptys*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė) (01 S). Vilnius: Mykolas Romeris University, 2018.
- 14 SONDAITĖ, J. Šeimos mediacija: užsienio šalių patirtis. *Socialinis darbas*. 2006, Nr. 5(2), p. 24–28; SONDAITĖ, J. Mediacijos stilių lyginamoji analizė. *Socialinis darbas: mokslo darbai*. 2004, Nr. 3(2), p. 114–118.
- 15 GIEDRYTĖ-MACIULIENĖ, R. Mediacijos įgyvendinimas probacijos tarnyboje Lietuvoje. *Teisės problemos*. 2016, Nr. 2(92), p. 69–87; USCILA, R. *Mediacijos taikymas baudžiamojoje justicijoje. Kriminalistika ir ekspertologija: mokslas, studijos, praktika. I dalis*. Lietuvos teismo ekspertizės centras, Lietuvos teisės institutas, Vilnius, 2017, Vilniaus universitete šiuo metu atliekamas tyrimas „Mediacijos (kaltininko ir

bene sėkmingiausiai veikia sprendžiant civilinius ginčus¹⁶, tačiau šio alternatyvaus ginčų sprendimo būdo taikymo galimybės yra labai plačios ir jis yra pritaikomas sprendžiant skirtingo pobūdžio teisinius ginčus. Atsižvelgiant į tai, jog Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymas¹⁷ nuo 2020 m. sausio 1 d. numato privalomą mediaciją šeimos ginčų ir kitais įstatymų nustatytais atvejais, galima daryti pagrįstą išvadą, jog mediacija yra būtent tas alternatyvus ginčų sprendimo būdas, kurio taikymas yra skatinamas Lietuvoje taikiai sprendžiant tarp asmenų kylančius ginčus.

1.1. Mediacija kaip alternatyvus administracinių ginčų sprendimo būdas

Mediacija, dar kitaip vadinama taikinamuoju tarpininkavimu, apibrėžiama kaip alternatyvi teismui, savanoriška, konfidencialaus pobūdžio ginčų sprendimo procedūra, kurioje vienas ar keli tretieji nepriklausomi nešališki asmenys – mediatorius arba mediatoriai – padeda besiginčijantiems pasiekti priimtina ginčo sprendimą¹⁸.

Mediaciją galima apibūdinti kaip pagrįstą interesų balansu, greitą, neformalų ir paprastai pigesnę nei teisminis ginčo sprendimas įvairių ginčų sprendimo būdą. Dėl to šis ginčų sprendimo būdas, *inter alia* ir mediacijos technikos (greitas ir tiesioginis kontaktas telefonu ar neformalus susitikimas, klausimų uždavimas, konfliktų sprendimų įgūdžiai) ypatingai domina savo potencialu – tiek neteisminiu, tiek teisminiu būdu sprendžiant administracinius ginčus. Viena iš priežasčių, skatinanti mediacijos naudojimą sprendžiant administracinius ginčus, yra administracinių procedūrų ir teismo administracinio proceso veiksmingumo ir efektyvumo didinimas, kuris veda prie administracinių ginčų kiekio sumažėjimo¹⁹. Be to, mediacija administracinėse bylose prisideda prie silnesnių asmenų geresnio išklauso, t. y. administracinės sistemos demokratizavimo²⁰.

Per pastarąjį dešimtmetį klausimas dėl administracinių ginčų sprendimo mediacijos būdu pasaulyje sulaukė ypatingo susidomėjimo bei, galima sakyti, savo aktualumu išgyveno pakilimo laikotarpį. Lietuvos moksliniame lygmenyje mediacijos administraciniame procese tema pastaraisiais metais taip pat tapo vis aktualesnė ir įsivyravo nuomonė, kad administraciniai ginčai gali būti sėkmingai sprendžiami pasitelkiant mediaciją²¹.

aukos sutaikymo) praktika Lietuvos baudžiamojoje justicijoje”.

- 16 Iš Teisminės mediacijos komisijos 2017 m. veiklos ataskaitos matyti, jog mediacijos taikymas sprendžiant civilinius ginčus per pastaruosius metus akivaizdžiai išaugo – 2017 m. teisminei mediacijai perduota 540 ginčų, beveik dvigubai daugiau nei 2016 m., taip pat beveik pusėje iš jų buvo pasirašytos taikos sutartys [interaktyvus. Žiūrėta 2018-09-04]. Prieiga per internetą: <<http://www.teismai.lt/data/public/uploads/2018/04/2017-m-tmk-veiklos-ataskaita.pdf>>.
- 17 Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo projektas (nauja redakcija). Reg. Nr. XIIP-4439(2).
- 18 KAMINSKIENĖ, N., et al. *Mediacija*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013, p. 7.
- 19 VUČETIĆ, D. Is Mediation Viable in Administrative Matters? *Law and Politics*. 2016, Vol. 14, Nr. 4, p. 495–496 [interaktyvus. Žiūrėta 2018-09-04]. Prieiga per internetą: <<http://casopisi.junis.ni.ac.rs/index.php/FULawPol/article/view/2416>>.
- 20 KOVAČ. P. Mediation and Settlement in Administrative Matters in Slovenia. *Hratska Javna Uprava*. 10 (2010), p. 743–769 [interaktyvus. Žiūrėta 2018-09-04]. Prieiga per internetą: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:v5zQh3WiNSYJ:https://hrcak.srce.hr/file/199633+&cd=1&hl=lt&ct=clnk&gl=lt>>.
- 21 TRUMPULIS, U. *Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje*. *Jurisprudencija*, 2012, Nr. 19 (4), p. 1423–1437; PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Kiti ginčo <...>, p. 36–56; PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Taikos sutarties <...>, p. 292–308, MEŠKYS, L.,

Vis tik reikia pastebėti, jog užsienio mokslininkai mediacijos taikymą sprendžiant tarp viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų kylančius ginčus nagrinėja kur kas išsamiau,²² o nacionalinių tyrimų šiuo klausimu yra stokojama.

Svarbu pažymėti, jog mediacijos taikymas sprendžiant administracinius ginčus skiriasi nuo jos taikymo šeimos, darbo ar komercinių teisinių santykių srityje dėl viešajai teisei būdingo principo „visa, kas nėra leidžiama, yra draudžiama“²³ bei pasižymi įvairiapuse problematika. Įvertinus mokslinėje literatūroje pateikiamus argumentus²⁴, pirmiausia pastebėtina, jog, skirtingai nei tarp privačių asmenų kilusio ginčo atveju, mediaciją taikant tarp privataus asmens ir viešojo administravimo institucijos kilusiam administraciniam ginčui spręsti susiformuoja asimetrinis (hierarchinis ir netolygus) santykis, galintis lemti šalių nelygybę ir potencialų galių disbalansą. Antra, skirtingai nei, pavyzdžiui, civilinių ginčų atveju, administracinių ginčų mediacijos atveju galima susidurti su valstybės institucijai keliamų skaidrumo ir informacijos suteikimo asmenims reikalavimų bei mediacijai taikomo konfidencialumo principo kontradikcija. Taip pat būtina atkreipti dėmesį į administracinių procedūrų ir administracinių aktų apskundimo terminus bei jų eigos sustabdymo klausimus, išskylančius taikant administracinių ginčų mediaciją, atitinkamai būtinybę neapriboti šalių teisės kreiptis į teismą. Tradicinės mediacijos taikymas administracinių ginčų sprendimui pasižymi problematika ir kitais atžvilgiais: pavyzdžiui, teisinės valstybės principo, valstybės institucijų diskrecijos galios ir legitimumo problema viešojo administravimo institucijai pakeičiant savo sprendimą. Kita vertus, su tokioomis problemomis, kaip trečiųjų šalių, neįtrauktų į administracinę procedūrą ar į teisminį procesą, interesų apsauga ir lygiateisiškumo principo galimas pažeidimas panašių ginčų sprendimo atveju bei vengimas sukurti precedentą ateičiai, galima susidurti sprendžiant tiek civilinius, tiek administracinius ginčus.

Šiame straipsnyje plačiau neplėtojant mediacijos administraciniame procese problematikos norisi pastebėti, jog ši problematika ir įvardijami mediacijos administraciniame procese barjerai apskritai nepaneigia mediacijos ir jos technikų teigiamos įtakos sprendžiant administracinius ginčus bei jos taikymo galimybės. Juk, pavyzdžiui, šalių galių disbalansą mediacijos procese, viešojo administravimo subjekto pusei atstovaujant kvalifikuotam ir specialių žinių turinčiam specialistui, galėtų sumažinti kvalifikuotų atstovų (advokatų) dalyvavimas privataus asmens pusėje, o speciali ginčų atrankos procedūra padėtų įvertinti administracinio ginčo tinkamumą mediacijai.

GERDVILA, M. Ar galima mediacija <...>, p. 130–158, KAMINSKIENĖ ir kt.

- 22 DRAGOS, D. C., NEAMTU, B. *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. 2014. Springer Berlin Heidelberg, IASAJ 2016. Istanbul Congress. *Alternative Dispute Resolution in Administrative Matters*. Ankara, Turkey: Afsar Medya Matbaacilik San. Tic. A.S., 2016, BOYRON, S. Mediation in administrative law: the identification of conflicting paradigms. *European Public Law*. 2007, 13(2), p. 263–288, HOPT, K. J., STEFFEK, K. *Mediation—Principles and Regulation in Comparative Perspective*. 2013. Great Britain: Oxford University Press.
- 23 Žr., pvz., Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendimą, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-439/2013, 2008 m. lapkričio 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-1818/2008 ir kt.
- 24 DRAGOS, D. C., NEAMTU, B. *Alternative <...>*, p. 595–604, VUČETIC, D. Is Mediation Viable in Administrative Matters? *Law and Politics*. 2016, Vol. 14, Nr. 4, p. 500–502 [interaktyvus. Žiūrėta 2018-09-04]. Prieiga per internetą: <<http://casopisi.junis.ni.ac.rs/index.php/FULawPol/article/view/2416>>.

I.2. Mediacijos administraciniame procese plėtra

Pastebėtina, jog Europos Sąjungos įtaka dėl mediacijos taikymo administracinėje teisėje nėra žymi ir privalomojo pobūdžio teisės aktų dėl mediacijos taikymo sprendžiant tarp viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų kylančius ginčus nėra priimta. Vis dėlto administracinių ginčų mediacijos plėtojimo ir vystymo srityje aktualia galima įvardyti 2008 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2008/52/EB dėl tam tikrų mediacijos civilinėse ir komercinėse bylose aspektų (OL L 136, 2008, p. 3), kadangi, pavyzdžiui, Vokietija, įgyvendindama būtent pastarąją direktyvą savo teisiniame reguliavime mediaciją pritaikė administracinių ginčų sprendimui²⁵.

Kartu atkreiptinas dėmesys, jog daugelyje Europos valstybių mediacija sprendžiant administracinius ginčus priimama tiek skeptiškai, tiek su dideliu entuziazmu. Pavyzdžiui, Vokietijoje jau 2009–2011 m. vyko pilotinis Bavarijos administracinių teismų projektas²⁶, kuris patvirtino mediacijos, kaip papildomo ginčų sprendimo būdo administraciniuose teismuose, naudą, tačiau administraciniuose teismuose ginčai taikiai vis tik dažniau yra sprendžiami pasitelkiant specialųjį teisėją (*Güterichter*), galintį naudoti įvairius ginčo šalių sutaikinimo metodus, netgi siūlyti savo ginčo sprendimo variantą²⁷. Prancūzijoje teisėjai yra linkę taikyti mediaciją ir administracinėje teisejoje dėl abiejų ginčo šalių interesų patenkinimo,²⁸ o štai Serbijoje mediacija tarp privačių ir viešųjų subjektų praktikoje beveik neegzistuoja, nors teisinis pagrindas tokiam ginčų sprendimui yra įtvirtintas²⁹.

Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 5 d. rekomendacija Rec (2001)9 „Dėl alternatyvių ginčų tarp viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų sprendimo priemonių“ (toliau – ir Rekomendacija dėl alternatyvių priemonių),³⁰ kurioje siūloma šalims teisės aktuose įtvirtinti ir praktikoje taikyti tokius alternatyvius administracinių ginčų nagrinėjimo būdus kaip, be kita ko, ir mediacija, yra priimta jau daugiau nei prieš septyniolika metų, tačiau dėl teisinio reguliavimo ir praktinio media-

25 DRAGOS, D. C., NEAMTU, B. *Alternative <...>*, p. 47.

26 Pilotinis Bavarijos administracinių teismų projektas Vokietijoje vyko 2009–2011 m. Jame dalyvavo 15 teisėjų iš trijų pirmosios instancijos ir aukštesniojo administracinio teismo. 135 ginčai buvo perduoti spręsti mediacijos būdu, projekto pabaigoje svarstymai vyko 84 bylose. Bendras projekte dalyvavusių asmenų įvertinimas dėl mediacijos taikymo administraciniame procese buvo toks: 44 proc. vertino labai pozityviai, 35 proc. – labiau pozityviai, 17 proc. – labiau negatyviai, 2 proc. – labai negatyviai ir 2 proc. nepateikė atsakymo. Daugiau nei pusė dalyvavusių teisininkų projektą įvertino labai teigiamai (51 proc.), valstybinių institucijų atstovai projektą taip pat vertino labai pozityviai (39 proc.) arba labiau pozityviai (46 proc.). Po šio projekto buvo padarytos išvados, kad mediacija gali būti taikoma spręsti konfliktus netgi ir tuo atveju, jei teismo procesas jau prasidėjo. Tačiau taip pat buvo pripažinta, jog mediacijos taikymo galimybės administraciniuose teismuose yra ribotos dėl to, jog viena iš ginčo šalių yra valstybinė institucija. ZIMMERER, G. *Best Practices in ADR: Pilot Project in Bavaria for Administrative Courts*. [interaktyvus. Žiūrėta 2018-09-14]. Prieiga per internetą: <[http://www.ejtn.eu/Documents/Administrative%20Law%202015/3\)%20ADR%208-9%20October/ZIMMERER_Gerda_Best_Practices_ADR_Bavaria_AD2015_03_Bautzen.pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/Administrative%20Law%202015/3)%20ADR%208-9%20October/ZIMMERER_Gerda_Best_Practices_ADR_Bavaria_AD2015_03_Bautzen.pdf)>.

27 DRAGOS, D. C., NEAMTU, B. *Alternative <...>*, p. 47.

28 IASAJ 2016. Istanbul Congress. *Alternative <...>*, p. 190.

29 DRAGOS, D. C., NEAMTU, B. *Alternative <...>*, p. 481.

30 Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties [interaktyvus. Žiūrėta 2018-09-04]. Prieiga per internetą: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2b59>.

cijos taikymo sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje daug nebuvo pasistūmėta. Galima manyti, jog Lietuvoje vis nėra prieinama prie vieningos nuomonės dėl mediacijos taikymo sprendžiant administracinius ginčus ir šio instituto taikymo naudingumo, nors poreikis paspartinti administracinių bylų nagrinėjimą teismuose, taip pat sumažinti administraciniuose teismuose iš esmės nagrinėjamų ginčų kiekį yra akivaizdus³¹.

Nors kol kas mediacija sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje nėra įtvirtinta (pozityviosios teisės nuostatų šio straipsnio rašymo ir pateikimo metu dar nebuvo priimta), vis tik realių iniciatyvų ir perspektyvų dėl mediacijos taikymo Lietuvos administraciniame procese esama. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymu Nr. 1R-268 „Dėl Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos patvirtinimo“ patvirtinta Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcija³², iš kurios matyti, jog mediacijos administraciniame procese plėtra Lietuvoje yra orientuota į mediacijos įtvirtinimą ikiteismine tvarka administracinius ginčus nagrinėjančiose komisijose (dabar – Lietuvos administracinių ginčų komisijoje ir jos teritoriniuose padaliniuose) bei administraciniuose teismuose. Taigi Lietuvoje administracinius ginčus planuojama spręsti pasitelkiant neteisminę ir teisminę mediaciją.

Teisminę mediaciją administraciniame procese reiktų suprasti kaip klasikinį teisminės mediacijos instituto panaudojimo būdą, kuomet ruošiantis nagrinėti administracinių ginčą teisme arba jį nagrinėjant, bylą nagrinėjantis teisėjas (teisėjų kolegija) pasiūlo ginčo šalims pasinaudoti mediacija arba pačios šalys pateikia tokį prašymą, kas lemia, jog bylos nagrinėjimas atitinkamam laikui yra atidedamas ir šalys siekia taikaus ginčo išsprendimo, tarpininkaujant nepriklausomam ir nešališkam mediatoriui. Nors šiame straipsnyje dėmesys skiriamas teisminei mediacijai ir taikiam susitarimui jau ginčui pasiekus teismą, dėl platesnio mediacijos taikymo konteksto norisi pastebėti, jog prie neteisminės mediacijos, kuri administraciniame procese iš esmės apibrėžiama kaip ikiteisminis viešojo administravimo srityje kylančių klausimų ir ginčų sprendimas derybomis³³, taip pat priskirtinas mediacijos technikų panaudojimas viešojo administravimo subjektui priimant sprendimą administracinės procedūros metu, kuris neabejotinai turi pozityvios įtakos galutiniam sprendimui, prisideda prie administracinių procedūrų efektyvumo ir veiksmingumo, suteikia šalims didesnę kontrolę dėl ginčo sprendimo bei padidina teigiamą sprendimo priėmimą suinteresuoto asmens atžvilgiu³⁴. Skirtingai nei teisminės mediacijos atveju, kuomet ginčas jau yra pasiekęs teismą (pasiūlymas ginčo šalims pasinaudoti mediacija būtų galimas pasiruošimo nagrinėti administracinę bylą teis-

31 Iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 metų veiklos apžvalgos matyti, jog šiame teisme 2015 m. buvo gauta 3312, o išnagrinėta 2165 bylos, 2016 m. gauta 2840 bylos, o išnagrinėtos 2700 bylos, 2017 m. gauta 3025 bylos, o išnagrinėta 2593 bylos. Kaip matyti iš pateikiamos statistikos, vis dėlto išnagrinėtų bylų kiekis nepasiveja gaunamų bylų kiekio, o vidutinė administracinių ginčų bylų nagrinėjimo trukmė kiekvienais metais vis ilgėja: 2015 m. vidutinė administracinių ginčų bylų trukmė buvo 9,06 mėn., 2016 – 10,56 mėn., o 2017 m. – 12,12 mėn. [interaktyvus. Žiūrėta 2018-09-04]. Prieiga per internetą: <<https://vat.teismas.lt/data/public/uploads/2018/03/metinis-2017.pdf>>.

32 Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymu Nr. 1R-268 patvirtinta Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcija. [interaktyvus. Žiūrėta 2018-07-04]. Prieiga per internetą: <<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/b84a2a305d3b11e589fccd6fa118e11c>>.

33 BANYŠ, A. Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys. *Jurisprudencija*. 2014, Nr. 21(4), p. 1122.

34 DRAGOS, D. C., NEAMTU, B. Alternative <...>, p. 600–601, Evaluation der Umweltverträglichkeitsprüfung in Österreich [interaktyvus. Žiūrėta 2018-09-04]. Prieiga per internetą: <<http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0036.pdf>>.

me metu ir bylos nagrinėjimo teisme metu), neteisminės mediacijos administraciniame procese atveju galima išskirti prevencinį jos pobūdį, kadangi ši procedūra vyksta dar iki ginčui pasiekiant teismą. Manytina, jog tokiu būdu neteisminės mediacijos įtvirtinimas iš esmės ir reikšmingai prisidėtų prie administracinių bylų sumažėjimo teismuose, taip pat priartintų valstybines institucijas prie asmenų.

Toliau kalbant apie teisinį reguliavimą būtina pažymėti, jog Lietuvos Respublikos Seime yra užregistruoti Administracinių bylų teisenos įstatymo³⁵, Ikitaisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo³⁶, Civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo³⁷ projektai, susiję su administracinių ginčų sprendimu mediacijos būdu. Taip pat 2018 m. birželio 7 d. Lietuvos Respublikos Seimui buvo pateiktas įstatymo projektas dėl mediacijos taikymo sprendžiant mokestinius ginčus³⁸. Tai rodo, jog realių žingsnių yra imamasi ir einama mediacijos legitimizavimo Lietuvos administraciniame procese kryptimi.

Manytina, jog mediacijos pasitelkimas sprendžiant administracinius ginčus atvertų kelią įvairesnėms ir efektingesnėms alternatyvių ginčų sprendimo formoms, taip pat generuotų didesnę pasitikėjimą valstybės institucijomis, *inter alia* administraciniais teismais, atitinkamai mažinant administraciniuose teismuose iš esmės nagrinėjamų ginčų bylų kiekį. Pateikti administracinį procesą reglamentuojančių teisės aktų pakeitimo projektai sudaro pagrindo tikėtis spartesnės mediacijos integracijos administraciniame procese bei realaus šio instituto starto ateityje.

Aptarus mediacijos sprendžiant administracinius ginčus plėtrą, perspektyvas ir ypatumus, toliau analizuojamos 2014–2017 m. ir 2018 m. pirmo pusmečio Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išnagrinėtos bylos, kurios buvo užbaigtos patvirtinus taikos sutartį, bei taikos sutarčiai administraciniame procese keliami reikalavimai, vedant paralelę tarp taikos sutarties ir galimo teisminės mediacijos administraciniame procese taikymo.

II. Administraciniuose teismuose sudaromos taikos sutartys ir galimas teisminės mediacijos taikymas

Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme 2014–2017 m. ir 2018 m. pirmo pusmečio laikotarpiu³⁹ patvirtintos 55 taikos sutartys. 2018 m. pirmąjį pusmetį buvo patvirtintos 6 taikos sutartys, 2017 m. 12 bylų šiame teisme buvo baigtos patvirtinant tarp šalių sudarytą taikos sutartį, 2016 m. tokių bylų buvo 6, o štai 2015 metais – netgi 21 byla, 2014 metais – 10 bylų. Absoliučia lydere laikytina nacionalinių, Europos Sąjungos

35 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. viii-1029 20, 28, 36, 40, 44, 51, 56, 59, 67, 79 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 79(1), 79(2) straipsniais įstatymo projektas. Reg. Nr. 18-4801(2).

36 Lietuvos Respublikos ikitaisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. viii-1031 pakeitimo įstatymo projektas. Reg. Nr. 18-4796(2).

37 Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. x-1702 pakeitimo įstatymo Nr. xiii-534 pakeitimo įstatymo projektas. Reg. Nr. 18-4796.

38 Mokesčių administravimo įstatymo Nr. IX-2112 2, 71, 155, 156 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 71(1), 71(2) ir 71(3) straipsniais įstatymo projektas. Reg. Nr. XIII-2303.

39 Duomenys paimti iš internetinės teismų sprendimų paieškos sistemos www.infolex.lt

ir užsienio institucijų finansinės paramos sritis, kadangi šio pobūdžio bylos dažniausiai buvo išsprendžiamos taikiai (17 bylų), ypačiai 2015 m., kuomet buvo nagrinėjamos administracinės bylos dėl atsisakymo skirti paramą pagal Lietuvos žuvininkystės sektoriaus 2007–2013 metų veiksmų programą. Bylos dėl vietinės rinkliavos sumokėjimo (8 bylos) ir nuosavybės teisių atkūrimo (6) taip pat dažnai buvo sprendžiamos taikiai, kaip ir ginčai valstybės tarnybos srityje (5), bylos dėl žalos atlyginimo (4), teritorijų planavimo (4), aplinkos apsaugos (3), energetikos (2) ir kt.

Svarbu pažymėti, jog didelė dalis bylų taikiai yra išsprendžiama pirmosios instancijos teismuose. Daugiausiai skundų (prašymų) sulaukiančiame Vilniaus apygardos administraciniame teisme 2016 m. 9 bylos buvo užbaigtos taikiai, o 2015 – netgi 26 bylos. Ginčai taikiai sprendžiami ir administracines bylas pirmąja instancija nagrinėjančiame Regionų apygardos administraciniame teisme: pavyzdžiui, 2015 m. Šiaulių rūmuose 13 bylų buvo išspręsta taikiai, Klaipėdos rūmuose tais pačiais metais buvo patvirtintos netgi 82 taikos sutartys (dauguma iš jų buvo susijusios su vietinės rinkliavos už atliekų surinkimą ir tvarkymą surinkimu), o 2014 m. – 21 byla.

Kaip matyti, administraciniuose teismuose gausiausiai ginčai taikiai buvo sprendžiami 2015 m. (tokį pokytį galima aiškinti taikos sutarčių pasirašymui tinkamų administracinių bylų kiekiu) ir aprėpė įvairias administracinės teisės sritis – nuo aplinkos apsaugos iki energetikos klausimų. Minėtais atvejais taikius sutarimus ginčo šalys pasiekė savarankiškai, t. y. nepriklausomas ir nešališkas mediatorius ar taikinimo tarpininkas darbų procedūroje nedalyvavo.

II.1. Teismo vaidmuo dėl taikos sutarties ir skatinimo priemonės

Pagal šiuo metu galiojančias Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatas teismo įgaliojimai paskatinti šalis taikiai išspręsti ginčą yra apriboti ir pasireiškia tik pasiruošimo nagrinėti administracinę bylą teisme metu ir bylos nagrinėjimo teisme metu galimu pateikti pasiūlymu ginčo šalims sudaryti taikos sutartį (67 str. 1 d. 6 p., 81 str. 7 d.). Šie teismo įgaliojimai dar kitaip įvardijami teisminės mediacijos užuomazgomis⁴⁰. Pagal teisinį reguliavimą teismas ginčo šalims procesinių veiksmų pasekmes turi išaiškinti prieš tvirtindamas taikos sutartį (Administracinių bylų teisenos įstatymo 51 str. 2 d.), o eksplisitinio įpareigojimo teismui, pavyzdžiui, prieš pradėdamas bylą nagrinėti iš esmės išaiškinti ginčo šalims teisę baigti bylą taikos sutartimi, taikaus ginčo išsprendimo pasekmes ir teigiamą jo naudą, be bendro įpareigojimo išaiškinti proceso dalyviams jų procesines teises ir pareigas (Administracinių bylų teisenos įstatymo 12 str.), nėra numatyta. Proceso dalyviams siunčiamuose teismo šaukimuose ir pranešimuose pagal galiojančią teisinį reguliavimą taip pat nėra būtina pateikti informaciją dėl galimybės išspręsti ginčą taikiai (Administracinių bylų teisenos įstatymo 72–73 str.), nors administraciniai teismai tokią informaciją nurodo savo iniciatyva.

Administracinių bylų teisenos įstatyme galima išvelgti ir kitokių šalių skatinimo dėl taikaus ginčo sprendimo priemonių: 1) teismui nutartimi patvirtintus ginčo šalių sudarytą taikos sutartį, grąžinama 50 procentų sumokėto žyminio mokesčio (38 str. 2 d.)⁴¹;

40 Žr. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Kiti ginčo <...>, p. 51.

41 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-316-602/2017.

2) ginčo šalims, sudarančioms taikos sutartį, yra suteikiama teisė nustatyti bylinėjimosi išlaidų paskirstymo tvarką (40 str. 6 d.); 3) teismas nutartimi gali atidėti bylos nagrinėjimą, kai ginčo šalims reikia laiko deryboms dėl taikos sutarties sudarymo, tačiau taip pat įtvirtinta, jog dėl taikos sutarties sudarymo bylos nagrinėjimas negali būti atidėtas daugiau kaip vieną kartą (79 str. 1 d.) (vis dėlto iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos galima matyti, jog, įvertinus susiklosčiusias aplinkybes, nuo šio reikalavimo gali būti nukrypstama ir jo nėra imperatyviai laikomasi absoliučiai kiekvienu atveju)⁴²; 4) advokato dalyvavimas derybose dėl taikos sutarties sudarymo priskiriamas prie teikiamų teisinių paslaugų, už kurias gali būti prašoma priteisti patirtas atstovavimo išlaidas⁴³.

Pastebėtina ir tai, jog taikiai išsprendus ginčą pirmosios instancijos teisme išlieka teismo procesinio sprendimo peržiūros apeliacine tvarka galimybė, kas galėtų būti vertinama kaip papildomas saugiklis proceso šalių teisių ir interesų užtikrinimui garantuoti – pirmosios instancijos teismui patvirtinus taikos sutartį, galimas tokio procesinio sprendimo apskundimas atskiruoju skundu pagal bendrąsias Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatas (152 str.). Iš teismų praktikos matyti, jog tokia teise buvo pasinaudota, pavyzdžiui, kuomet teismo patvirtintoje taikos sutartyje buvo neteisingai nurodytas atsakovo įsiskolinimo dydis ir neteisingai apskaičiuoti periodinių įmokų dydžiai⁴⁴, taip pat kuomet trečiasis suinteresuotas asmuo, neįtrauktas į taikos sutarties sudarymo procesą, apeliacine tvarka gynė savo galbūt pažeistus interesus⁴⁵.

Aktyvus teismo vaidmuo dėl taikos sutarties, t. y. tai, jog administraciniai teismai realiai naudojami įstatyme numatyta taikaus ginčo išsprendimo skatinimo priemone, atskleidžia administracinėje byloje Nr. A-162-492/2018, kurioje būtent Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija, atsižvelgdama į apelianų (pareiškėjo Šiaulių apygardos prokuratūros prokuroro, ginančio viešąjį interesą, bei atsakovų Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos ir kt.) nurodomą aplinkybę, kad Mažeikių rajono savivaldybės administracija yra suformavusi daugybę žemės sklypų Mažeikių mieste ir perdavusi Nacionalinės žemės tarnybos Mažeikių skyriui dėl sprendimų priėmimo bei kad byloje nebuvo nustatytos aplinkybės, kuriomis galėtų būti kvestionuojamas A. V. sąžiningumas, pasiūlė sudaryti taikos sutartį restitucijos taikymo dalyje dėl kompensavimo kitu lygiaverčiu žemės sklypu arba sutarta pinigų suma, atitinkančia dėl restitucijos taikymo patirtus turto netekimus⁴⁶. Galima preziumuoti, jog, esant mediacijos institutui, ši byla būtų pasiūlyta spręsti mediacijos būdu.

Vis tik manytina, jog ginčo šalys taikos sutartis administraciniuose teismuose nagrinėjant administracinius ginčus sudarytų žymiai aktyviau, jei administraciniai teismai turėtų instrumentus, kuriais galėtų aktyviau paskatinti ginčo šalis tokias sutartis sudaryti,

42 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. kovo 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-3246-556/2018, 2018 m. vasario 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-162-492/2018 ir kt.

43 Lietuvos advokatų tarybos 2004 m. kovo 26 d. nutarimu ir Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2004 m. balandžio 2 d. įsakymu Nr. 1R-85 patvirtintų Rekomendacijų dėl civilinėse bylose priteistino užmokesčio už advokato ar advokato padėjėjo teikiamą pagalbą maksimalaus dydžio 8.19 punktas.

44 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gruodžio 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-742-822/2016.

45 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵⁵⁶-25/2014.

46 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. vasario 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-162-492/2018.

plačiau išaiškinti teigiamą taikaus ginčo išsprendimo naudą bei paskirti kompetentingą tarpininką (mediatorių), padedantį ginčo šalims siekti taikaus susitarimo. Kvalifikuoto ir profesionalaus teismo mediatoriaus dalyvavimas paspartintų taikos sutarties sudarymo procesą bei visapusiškai padėtų ginčo šalims pasiekti taikų susitarimą.

II.2. Taikiai spęstini administraciniai ginčai

Koks ginčo pobūdis lemia, jog bylą galima baigti taikos sutartimi, Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatose nėra atskleidžiama, t. y. įstatymų leidėjas neįtvirtino konkrečių sričių, kuriose kylantys administraciniai ginčai gali būti sprendžiami taikiai. Todėl, kaip ir galimos teisminės mediacijos atveju, tai, ar ginčą galima spręsti taikiai, kiekvienu atveju turi būti vertinama *ad hoc*. Reikia pastebėti ir tai, jog dažnai administraciniai ginčai pasižymi ypatinga reikšme ir viešuoju interesu, dėl to išsprendus tokį individualų ginčą taikiai (pavyzdžiui, mediacijos būdu), gali kilti pavojus, jog teismų praktika galbūt visuomenei itin reikšmingu ir svarbiu klausimu gali likti nesuformuota. Tokiu atveju susikerta ginčo šalių interesas kuo greičiau ir joms priimtiniu būdu išspręsti ginčą bei poreikis formuoti teismų praktiką ir užtikrinti viešąjį interesą. Dėl to yra reikšmingas mediacijos būdu spęstinių bylų atrankos procesas, kurio metu būtų įvertinama, kurios bylos yra tinkamos taikiam išsprendimui mediacijos būdu.

Akademikai teigia, jog daugelyje bylų mediacija yra daug geresnis būdas pasiekti abi puses tenkinantį rezultatą, tačiau viešosios teisės srityje tarp praktikų ir pareigūnų vis dar trūksta pasitikėjimo identifikuojant tokias bylas⁴⁷. Mokslinėje literatūroje yra pateikiami skirtingi kriterijai, padedantys identifikuoti administracinių ginčų tinkamumą mediacijai. Užsienio autorių teigimu, alternatyvus ginčų sprendimas viešosios teisės kontekste yra realus ir tuo atveju, jei bylos faktai yra sudėtingi, sprendimų priėmėjas yra valstybinė įstaiga, o sprendimų priėmimas – sudėtingas ir policentrinis, ginčai kyla dėl finansinių operacijų, aplinkos planavimo ar viešųjų paslaugų, tokių kaip švietimas ar socialinės paslaugos, teikimo, vienoje pusėje yra daug ginčo šalių, kurioms aktualus tam tikras klausimas teritorijų planavimo ar aplinkos apsaugos bylose, ir pan.⁴⁸. Nyderlandų autoriams atrodo, kad mediacija geriausiai veikia tais atvejais, kuomet suinteresuotų šalių skaičius yra ribotas, o šalys identifikuojamos, pavyzdžiui, tai galioja ginčiuose tarp valstybės tarnautojų ir valstybinių institucijų, mažesne apimtimi – ginčams dėl statybos leidimų, kurie neturi reikšmingos įtakos aplinkiniams⁴⁹. Taigi viešojoje teisėje taikiai spęstinių ginčų spektras yra pakankamai platus, o taikiai spęstinių administracinių bylų atrinkimas reikalauja ne tik pasitikėjimo, bet ir specialiųjų žinių.

Taikus ginčų sprendimas gali būti netinkamas bylose, kuriose kyla svarbus viešojo intereso ar viešosios politikos klausimas, ginčas yra susijęs su atitinkamo įstatymo

47 DOYLE M., BONDY V. Mediation in Judicial Review: A practical handbook for lawyers. The Public Law Project 2011, p. 5 [interaktyvus. Žiūrėta 2018-09-06]. Prieiga per internetą: <<http://www.publiclawproject.org.uk/resources/122/mediation-in-judicial-review-a-practitioners-handbook>>.

48 Alternative Dispute Resolution Committee of the Wellington District Law Society. Alternative Dispute Resolution Clauses in Legislation, p. 5 [interaktyvus. Žiūrėta 2018-09-05]. Prieiga per internetą: <[http://www.mediationworld.net/download.php?path=200781611440.pdf&name=Alternative Dispute Resolution clauses in legislation draft paper.pdf&mime=application/pdf](http://www.mediationworld.net/download.php?path=200781611440.pdf&name=Alternative+Dispute+Resolution+clauses+in+legislation+draft+paper.pdf&mime=application/pdf)>.

49 DE ROO, A., JAGTENBERG, R. Mediation in the Netherlands: Pats–Present–Future [interaktyvus. Žiūrėta 2018-09-05]. Prieiga per internetą: <<https://www.ejcl.org/64/art64-8.html>>.

nuostatos aiškinimu, byla susijusi su pagrindinėmis asmens teisėmis ar teisės principais, byloje yra keliamas piktnaudžiavimo valdžia klausimas, siekiama, kad valstybinė institucija veiktų viršydama įgaliojimus (*ultra vires*) arba yra reikalaujama deklaratyvios teismo funkcijos⁵⁰. Vargu, ar galima teigti, jog išdėstyti kriterijai yra fundamentalūs nustatant, ar ginčas yra tinkamas mediacijai, kadangi sprendžiant šį klausimą yra svarbūs daugelis veiksnių.

Toliau kalbant apie atvejus, kuomet taikus susitarimas nėra galimas, pastebėtina, jog pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 51 straipsnio 1 dalies nuostatas taikos sutartis negali būti sudaroma byloje dėl norminių administracinių aktų teisėtumo. Taigi prie taikiai nespręstinių (nemedijuotinių) ginčų priskiriamos bylos dėl norminių administracinių aktų teisėtumo⁵¹. Manytina, jog prie taikiai nespręstinių bylų taip pat reikėtų priskirti bylas pagal savivaldybės tarybų prašymus pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys, savivaldybės tarybos narys – meras, kuriems pradėta įgaliojimų netekimo procedūra, sulaužė priesaiką ir (ar) nevykdė (prašyme nurodytų) jiems įstatymuose nustatytų įgaliojimų (Administracinių bylų teisenos įstatymo 120–122 str.). Tokios bylos pasižymi viešuoju interesu, taip pat jų išsprendimas nėra įmanomas abipusių nuolaidų ar kompromiso būdu.

Rekomendacijoje dėl alternatyvių priemonių pažymima, jog alternatyvūs ginčų sprendimo būdai turėtų būti ypač taikomi byloje, susijusiose su individualiais administraciniais aktais, sutartimis, civiline atsakomybe ir piniginiiais ieškiniais. Įvertinus Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką byloje, kurios buvo užbaigtos patvirtinant taikos sutartį, galima teigti, jog būtent tokios bylos dažniausiai ir yra sprendžiamos taikiai: bylos, kuriose ginčijamas individualių administracinių aktų teisėtumas,⁵² reiškiamas reikalavimas dėl įpareigojimo atlikti veiksmus,⁵³ reikalavimai atlyginti žalą⁵⁴ ar sumokėti vietinę rinkliavą⁵⁵.

II.3. Taikos sutarčiai administraciniame procese keliami reikalavimai

Tam, kad administraciniame procese įtvirtintus mediaciją jos metu pasiekti taikūs susitarimai būtų sklandžiai patvirtinami administraciniuose teismuose, būtina, jog tokios taikos sutartys atitiktų materialiosios ir proceso teisės normų jai keliamus reikalavimus. Kaip matyti iš Administracinių bylų teisenos įstatymo 51 straipsnyje įtvirtintos ginčo šalių teisės administracinę bylą bet kurioje proceso stadijoje baigti taikos sutartimi, t. y. jų pageidaujamu būdu, nebetęsiant pradėto bylos proceso, ši teisė nėra absoliuti. Įstatymų

50 Alternative Dispute Resolution Committee <...>, DOYLE M., BONDY V. Mediation <...>, p. 24.

51 Tai pat žr. MEŠKYS, L., GERDVILA, M. Ar galima mediacija <...>, p. 141.

52 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. balandžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2845-602/2018, 2018 m. gegužės 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-775-602/2018, 2018 m. gegužės 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1151-525/2018, 2018 m. gegužės 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-79-822/2018.

53 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gegužės 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-869-261/2018.

54 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. balandžio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-203-438/2016, 2014 m. gruodžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-2853/2014, 2014 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶²⁴-1926/2014 ir kt.

55 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2559-602/2015, 2016 m. kovo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2075-520/2016.

leidėjas, įtvirtindamas tokią šalių teisę, nustatė konkrečias sąlygas, kurioms esant galima administracinę bylą užbaigti taikos sutartimi: 1) jei taikos sutartį sudaryti galima atsižvelgiant į ginčo pobūdį; 2) jei taikos sutartis neprieštarauja imperatyviosioms įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatomis, viešajam interesui, nepažeidžia trečiųjų suinteresuotų asmenų teisių ar teisėtų interesų; 3) jei taikos sutarties dalykas yra to paties pobūdžio, kaip ir skunde nurodyti reikalavimai (51 str. 1 d.)⁵⁶.

Taigi pagal šiuo metu galiojantį teisinį reguliavimą taikos sutarties sudarymas *a priori* nėra numatytas visose administracinėse bylose bei turi atitikti konkrečius reikalavimus, išdėstytus Administracinių bylų teisenos įstatymo 51 straipsnyje. Tvirtindamas taikos sutartį teismas atlieka taikos sutarties turinio analizę ir patikrina, ar taikos sutartis atitinka įstatymuose numatytus reikalavimus. Šie reikalavimai toliau yra aptariami detaliau.

II.3.1. Šalių valia

Ginčo šalių savanoriškumo principas yra vienas iš svarbiausių teisminės mediacijos principų⁵⁷ ir teisminės mediacijos procesas galimas tik abiem ginčo šalims sutikus jame dalyvauti. Pagal galiojantį teisinį reguliavimą, ginčo šalių sutaikymui yra būtinas ginčo šalių sutikimas pradėti derybas dėl taikos sutarties sudarymo (Administracinių bylų teisenos įstatymo 51 str. 1 d.). Taigi tiek taikos sutarties administraciniame procese sudarymui, tiek teisminės mediacijos vedimui yra būtina šalių laisva valia ir savanoriškumas. Be to, iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos matyti, jog taikos sutartčiai sudaryti taip pat yra svarbus ir šalių geranoriškumas, į ką, tvirtindamas taikos sutartis, savo nutartyse atkreipia dėmesį teismas⁵⁸.

Sudarydamos taikos sutartį šalys išreiškia savo valią taikiai išspręsti kilusį administracinį ginčą, abipusiu susitarimu sulygsa dėl jos sąlygų, nustato savo teisių ir pareigų balansą. Teismų praktikoje pažymima, jog tokia sutartimi realizuojamas dispozityvumo principas, šalių teisė įstatymo nustatytose ribose laisva valia disponuoti savo materialiosiomis bei procesinėmis teisėmis⁵⁹. Kadangi taikos sutarties esmė yra šalių tarpusavio kompromiso radimas šalių derybų metu, t. y. taikos sutartis atspindi laisva šalių valia pasiektą susitarimą, teismų praktikoje pastebima, jog siekdamas bendro taikaus ginčo

56 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gegužės 16 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1151-525/2018, 2018 m. gegužės 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-79-822/2018, 2018 m. sausio 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-5332-552/2017 ir kt.

57 Teisėjų tarybos 2014 m. rugsėjo 26 d. nutarimo Nr. 13P-122-(7.1.2) „Dėl Teisminės mediacijos taisyklių patvirtinimo“ 7 punkte apibrėžiant ginčo šalių savanoriškumo principą nurodoma, kad teisminės mediacijos procesas galimas tik abiem ginčo šalims sutikus dalyvauti. Prieš perduodant ginčą spręsti teisminės mediacijos būdu, ginčo šalims turi būti suteikiama išsami informacija apie teisminės mediacijos procesą: ginčo šalių teises ir pareigas, teisminės mediacijos proceso turinį, ginčo šalių priimamo sprendimo teisinės pasekmės. Nė vienai ginčo šaliai negali būti daromas neteisėtas poveikis (prievarta, psichologinis spaudimas ar pan.) siekiant, kad ji pasirinktų teisminės mediacijos procesą ar dalyvautų jame.

58 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. vasario 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-162-492/2018.

59 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1279-520/2015, 2016 m. balandžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-443-146/2016, 2016 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3367-662/2016, 2017 m. lapkričio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-994-520/2017.

sprendimo gana dažnai ginčo šalys atsisako tam tikrų jų pozicijas išskiriančių argumentų, reikalavimų, ir taip kiek atitolsta nuo pradinės ginčo pozicijos, siekdamos rasti bendrą problemos sprendimo būdą⁶⁰.

Taikos sutartis dažniausiai apima abiejų ginčo šalių įsipareigojimus atlikti tam tikrus veiksmus vardan taikaus ginčo išsprendimo: pavyzdžiui, pareiškėjas įsipareigoja pagal detalųjį planą rengdamas statinio projektą ir vykdydamas statybos darbus sklype nekirsti ir kitais būdais nenaikinti, nežaloti pušų, taip pat atlikti kitus veiksmus, taip pat savivaldybė įsipareigoja patvirtinti atitinkamą detalųjį planą⁶¹. Sudarydamos taikos sutartis viešojo administravimo institucijos dažnai pripažįsta negaliojančiais, panaikina arba pakeičia savo priimtus administracinius aktus ar jų dalis,⁶² įsipareigoja iš naujo atlikti prašomus veiksmus, pavyzdžiui, įvertinti paraišką Europos Sąjungos paramai gauti,⁶³ susitaria dėl grąžinimo į valstybės tarnybą ir vidutinio darbo užmokesčio už priverstinės pravaikštos laiką išmokėjimo⁶⁴ ir pan.

Svarbu pažymėti ir tai, jog dėl laisvos šalių valios ir savanoriškumo sudarant taikos sutartis reikalavimo teismas, esant vienos ginčo šalies pageidavimui, negali įpareigoti viešojo administravimo institucijos ginčą išspręsti taikiai, t. y. administracinis teismas neturi galimybės įpareigoti viešojo administravimo subjektą sudaryti taikos sutartį ar vertinti atsisakymo sudaryti taikos sutartį teisėtumo⁶⁵. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat yra pažymėjęs, jog galimybė sudaryti taikos sutartį dėl administracinio ginčo yra proceso šalių teisė – sutartas elgesio būdas, tačiau ne prievolė, dėl to atsakovo viešojo administravimo institucijos atsisakymas sudaryti taikos sutartį administracinėje byloje negali būti vertinamas kaip viešojo administravimo subjekto atsisakymas atlikti jo kompetencijai priskirtus veiksmus⁶⁶. Lygiai taip pat, atsižvelgdamas į ginčo šalių savanoriškumo principą, teismas neturėtų įgaliojimų ir kurią nors bylos šalį (fizinį ar juridinį asmenį) įpareigoti sudaryti taikos sutartį.

II.3.2. Atitiktis viešajam interesui ir imperatyvioms įstatymų normoms

Rekomendacijoje dėl alternatyvių priemonių pažymima, jog alternatyvių priemonių, *inter alia* mediacijos naudojimu valdžios institucijos ir privatūs asmenys neturėtų

60 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. balandžio 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1466-492/2015, 2015 m. balandžio 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-721-502/2015 ir kt.

61 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. liepos 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4498-822/2017.

62 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gruodžio 2 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-3832-438/2015, 2017 m. liepos 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1767-525/2017, 2015 m. spalio 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1264-492/2015, 2014 m. gruodžio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-2319/2014 ir kt.

63 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. rugsėjo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3808-492/2017.

64 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. balandžio 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-3470-438/2017.

65 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-407-438/2017.

66 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. lapkričio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-261-1138-14.

siekti išvengti savo įsipareigojimų ar teisės viršenybės⁶⁷. Tai iš esmės siejasi su administraciniam teismui numatytais įpareigojimais tvirtinti tik tas taikos sutartis, kurios neprieštarauja imperatyviosioms įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatoms, viešajam interesui (Administracinių bylų teisenos įstatymo 51 str. 1 d.).

Kaip jau minėta anksčiau, sudarydamos taikos sutartis administraciniame procese, ginčo šalys įgyvendina dispozityvumo principą, kuris nėra absoliutus. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje pasisakydamas dėl šio principo įgyvendinimo, pažymi, jog šalys, sudarydamos sutartį, negali nepaisyti imperatyviųjų teisės normų <...>; nemažai klausimų įstatyme reguliuojami įsakmiai ir šalys savo susitarimu negali šito keisti. Be to, tam tikri santykiai vienaip ar kitaip liečia kitų visuomenės narių ar visos visuomenės interesus. <...> jos baigtis vienaip ar kitaip paveiks ir visuomenės (viešąjį) interesą⁶⁸. Taigi ginčo šalys, sudarydamos taikos sutartis, yra saistomos imperatyviųjų įstatymų reikalavimų bei viešojo intereso. Dėl to, pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2018 m. liepos 12 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. eA-1591-525/2018 atsisakė pavirtinti šalių pateiktą taikos sutartį nurodydamas, jog aptariamoje administracinės bylos nagrinėjimo stadijoje teisėjų kolegija negalėjo vienareikšmiškai pasisakyti, ar pareiškėjo siekiamas skatinamasis elektros energijos supirkimo tarifas, kurio taikymas, be kita ko, apsprendžiamas ir šioje byloje pateikta taikos sutartimi, nepažeis viešojo intereso.

Iš teismų praktikos taip pat matyti, jog tam, kad teismas įvertintų taikos sutarties sąlygų atitiktį imperatyvioms įstatymų normoms bei kitiems reikalavimams, taikos sutarties sąlygos turi būti aiškiai ir apibrėžtai nurodytos, negali būti faktų konstatuojamosios bei sąlyginės⁶⁹. Tačiau ne visais atvejais ginčo išsprendimas kitokiu nei teisės aktuose numatytu būdu yra laikomas neatitinkančiu imperatyviųjų įstatymo normų. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. AS⁵⁵²-460/2014 teisėjų kolegija nesutiko su pirmosios instancijos teismo nurodyta priežastimi (šalims susitarus dėl kito dalyko nei buvo nurodyti reikalavimai pareiškėjų skunde) netvirtinti taikos sutarties ir, įvertinusi byloje išdėstytas aplinkybes, vadovaudamasi protingumo ir teisingumo principais, konstatavo, kad aptariamam atveju proceso šalių (Jonavos rajono apylinkės teismo ir teisėjų) pateiktos taikos sutarties patvirtinimas apsaugotų svarbesnes vertybes nei tokios sutarties netvirtinimas dėl jos galimo formalus dalinio prieštaravimo Darbo kodeksui, jame neįvirtinamas galimybės už budėjimą pagal grafiką švenčių (bet ne poilsio) dienomis suteikti pareiškėjams poilsio dienas⁷⁰.

Taigi ta aplinkybė, ar taikos sutartis atitinka viešąjį interesą ir imperatyviasias įstatymų normas, vertinama kiekvienu konkrečiu atveju kompleksiskai atsižvelgiant į bylos aplinkybes bei susiklosčiusią faktinę situaciją, o tam, kad teismas šiuos kriterijus įvertintų, keliamas reikalavimas taikos sutartyje aiškiai apibrėžti jų sąlygas.

67 Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers <...>.

68 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1279-520/2015, 2016 m. balandžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-443-146/2016, 2016 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3367-662/2016, 2017 m. lapkričio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-994-520/2017.

69 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1279-520/2015, 2015 m. lapkričio 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-1279-520/2015.

70 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gegužės 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵⁵²-460/2014.

II.3.3. Trečiųjų asmenų interesų apsauga

Pagal šiuo metu galiojančias Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatas, bet kurioje proceso stadijoje baigti bylą taikos sutartimi, jeigu ją sudaryti galima atsižvelgiant į ginčo pobūdį, gali tik ginčo šalys (51 str. 1 d.), t. y. pareiškėjas ir atsakovas (46 str. 1 d.). Taigi pagal teisinį reguliavimą tretieji suinteresuoti asmenys nėra įtraukiami į taikos sutarties pasirašymo procesą. Tačiau administraciniai teismai, tvirtindami taikos sutartis, vadovaujasi įstatyme numatytu reikalavimu, jog šalys, sudarydamos sutartį, negali riboti ar kitaip pažeisti trečiųjų asmenų teisių ir teisėtų interesų⁷¹. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika taip pat patvirtina, jog net ir tretiesiems suinteresuotiems asmenims prisijungus prie taikos sutarties, teismas tokią taikos sutartį tvirtina ir trečiųjų suinteresuotų asmenų iš jos neeliminuoja⁷².

Kaip pastebima administracinės teisės doktrinoje, realus administracinis ginčas gali kilti ne tarp pareiškėjo ir atsakovo (atitinkamos valstybės institucijos), bet ir tarp pareiškėjo ir trečiojo suinteresuoto asmens. Dažniausiai tokia situacija susiklosto jau klasikiniu pavyzdžiu tapusioje situacijoje – kaimynui ginčijant gretimo sklypo savininkui išduotą statybos leidimą⁷³. Taikos sutartį pasirašant ir teikiant teismui tvirtinti tik pareiškėjui ir atsakovui, tam, kad būtų išvengta trečiųjų suinteresuotų asmenų interesų pažeidimo, administraciniam teismui *ex officio* kyla pareiga patikrinti, ar pastarųjų teisėms ir pareigoms nekyla pavojus.

Problematiška yra situacija, kuomet ginču suinteresuotas asmuo nėra įtrauktas į bylą kaip proceso šalis – tokiu atveju jo interesams byloje nėra atstovaujama. Bene vienišelis būdas į bylos nagrinėjimą neįtrauktiems asmenims apginti galbūt pažeistas savo teises yra prašymo dėl proceso atnaujinimo padavimas⁷⁴. Vis dėlto administracinėje byloje Nr. eP-28-822/2016⁷⁵ prašymą dėl proceso atnaujinimo padavusiam asmeniui teigiant, jog pirmosios instancijos teismui patvirtinus taikos sutartį tarp UAB „JCDecaux Lietuva“ ir Kauno miesto savivaldybės administracijos dėl leidimų įrengti išorinę reklamą ir reklaminių įrenginių projektų derinimo buvo suvaržytos UAB „Reklamos arka“ teisės ir pažeisti jos interesai, teisėjų kolegija prašymo dėl proceso atnaujinimo netenkino nustačiusi, jog šiuo atveju nebuvo jokio pagrindo į šalių ginčą dėl atsakovo atsiskyrimo išduoti pareiškėjui leidimus įrengti išorinę reklamą trečiuoju suinteresuotu asme-

71 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. liepos 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1036-602/2018, 2015 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3250-602/2015 ir kt.

72 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-316-602/2017.

73 VALANČIUS, V.; NORKUS, R. Nacionalinis teisinis <...>, p. 96; SAUDARGAITĖ, I.; SUTKEVIČIUS, A. Taikos sutartis administracinių teismų praktikoje. Iš *Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija*. Mokslo studija, skirta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo dešimtmečiui. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2012, p. 585; DRAGOS, D. C., NEAMTU, B. Alternative <...>, p. 602.

74 Administracinių bylų teisenos įstatymo 156 straipsnio 2 dalies 7 punkte nurodyta, jog procesas gali būti atnaujinamas, jeigu sprendime teismas nusprendė dėl neįtrauktų į bylos nagrinėjimą asmenų teisių ar pareigų, 157 straipsnio 1 dalyje numatyta, jog prašymą atnaujinti procesą turi teisę paduoti neįtraukti į bylos nagrinėjimą asmenys, jeigu įsiteisėjęs sprendimas ar nutartis pažeidžia jų teises ar įstatymų saugomus interesus.

75 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eP-28-822/2016.

niu įtraukti UAB „Reklamos arka“. Tačiau teisėjų kolegija, vertindama argumentus, kad taikos sutartimi apribotos šio asmens bei kitų rinkos dalyvių teisės kreiptis dėl leidimų teikti išorinės reklamos paslaugas, pažymėjo, kad dėl viešojo intereso, kitų asmenų teisių bei saugomų interesų gynimo turi teisę kreiptis tik prokuroras bei kompetentingi viešojo administravimo subjektai. Taigi kai kuriais atvejais patvirtinta taikos sutartis gali tapti ne galbūt suinteresuotų asmenų, bet kompetentingų viešąjį interesą ginančių asmenų susidomėjimo objektu.

Nors, kaip matyti, priemonės, siekiant įvertinti, ar pasirašant taikos sutartį užtikrinami trečiųjų suinteresuotų asmenų interesai, egzistuoja, pastarųjų asmenų interesų apsaugos sritis galėtų būti tobulinama trečiuosius suinteresuotus asmenis realiai įtraukiant į taikos sutarties sudarymo procesą. Žinoma, derybų dėl taikos sutarties procese dalyvaujant daugiau asmenų, jų interesų suderinimas gali pareikalauti didesnių laiko ir kitų sąnaudų, tačiau tokiu būdu pasiektas susitarimas tenkintų ir didesnės dalies suinteresuotų asmenų interesus. Detalesnių nuostatų dėl trečiųjų suinteresuotų asmenų įtraukimo į mediacijos procesą Administracinių bylų teisenos įstatymo pakeitimo projektuose nėra pateikiama, dėl to kol kas nėra pagrindo vertinti, kad administraciniame procese įvedus teisminės mediacijos institutą trečiųjų suinteresuotų asmenų interesų apsauga padidės ir jie bus įtraukiami į derybų dėl taikos sutarties (mediacijos) procesą.

II.3.4. Ginčo ribos

Kalbant apie taikos sutartimi išsprendžiamą ginčą, pastebėtina, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo 51 straipsnio 1 dalyje nurodyta, jog taikos sutarties dalykas turi būti to paties pobūdžio, kaip ir skunde (prašyme) nurodyti reikalavimai; taikos sutartimi gali būti išspręstas visas ginčas ar jo dalis (atskiri reikalavimai). Tačiau teismas negali patvirtinti dalies taikos sutarties, t. y. tos dalies, kuri sutampa su nagrinėjamos bylos ginčo dalyku, kadangi yra laikoma, jog tokiu būdu šalių valia sudaryti būtent tokią taikos sutartį būtų paneigta, taip pat būtų padaryta nemaža intervencija į šalių sudarytą sutartį⁷⁶.

Taigi taikos sutartis gali būti sudaroma ir tvirtinama tik teismui pareikštų reikalavimų apimtimi, o klausimai, dėl kurių išsprendimo įstatymo nustatyta tvarka į teismą nebuvo kreiptasi, taikos sutartimi negali būti sprendžiami ir šiuo pagrindu teismai gan dažnai atsisako tvirtinti taikos sutartis⁷⁷. Pavyzdžiui, teismas nepatvirtino taikos sutarties dėl to, jog taikos sutartyje buvo nurodytas didesnis nesumokėtos vietinės rinkliavos dydis, taip pat ir ilgesnis laikotarpis, už kurį vietinė rinkliava buvo nesumokėta, t. y. pareiškėjas ir atsakovas susitarė dėl įsipareigojimų, kurie peržengė administracinės bylos ribas⁷⁸.

Vis tik ginčo ribos ne kiekvienu atveju yra neįveikiamas dalykas. Kaip matyti jau iš

76 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3367-662/2016.

77 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. sausio 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-5332-552/2017, 2016 m. gegužės 10 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-3367-662/2016, 2015 m. lapkričio 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-1279-520/2015, išplėstinės teisėjų kolegijos 2014 m. vasario 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-994/2014, Administracinė jurisprudencija, 2014, 27, p. 184–199.

78 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3367-662/2016.

anksčiau pateikto pavyzdžio⁷⁹, kuomet ginčo šalys pateikta taikos sutartimi siekė pakeisti teismo sprendimo vykdymo tvarką prašant priteistą piniginių atlyginimą už atitinkamą darbo valandų skaičių pakeisti į poilsio dienas, pridėdant jas prie kasmetinių atostogų ir mokant už tas dienas konkretaus pareiškėjo vidutinį darbo užmokestį, nors tokiu būdu iš esmės ir buvo skirtingai realizuojamas pareiškėjų skundo reikalavimo įgyvendinimas, teismas, patvirtindamas taikos sutartį, visų pirma vadovavosi protingumo ir teisingumo principais, pasvėrė konkuruojančias vertybes bei įvertino, jog taikos sutarties patvirtinimas neprieštarautų viešajam interesui, o ne formaliai vadovavosi teisiniu reglamentavimu.

Kaip matyti iš to, kas išdėstyta, administraciniame procese tvirtinant taikos sutartis teisinis reguliavimas nėra taikomas formaliai: tokiu atveju kompleksiskai vertinamos visos byloje susiklosčiusios teisinės bei faktinės aplinkybės, vadovaujamosi bendraisiais teisės principais. Dėl to galima vertinti, jog ginčo šalys iš esmės gali susitarti dėl alternatyvaus skundo (prašymo) reikalavimų tenkinimo. Tačiau šiuo metu taikos sutartimi administraciniame procese iš esmės nėra galimybės išspręsti ir kitų klausimų, dėl kurių ginčas kilo jau padavus skundą (prašymą) administraciniam teismui arba dar gali kilti ateityje, t. y. konflikto prevencinė funkcija taikos sutartimi administraciniame procese nėra atliekama. Atsižvelgiant į tai, jog siūlomuose Administracinių bylų teisenos įstatymo pakeitimo projektuose klausimai dėl reikalavimų, keliamų taikos sutarčiai, nėra aptariami, manytina, jog teisminės mediacijos atveju galiotų taip pat gan griežtas ginčo reikalavimų administracinėje byloje laikymosi apribojimas, t. y. taikus susitarimas, pasiektas vykdant teisminę mediaciją, turėtų aprėpti tik byloje keltų reikalavimų ar jų dalies išsprendimą.

Išvados

Įvertinus straipsnyje pateikiamas įžvalgas, yra pagrindas teigti, jog mediacijos instituto, sprendžiant administracinius ginčus, įtvirtinimas prisidėtų prie pasitikėjimo administraciniais teismais didinimo, mažintų susipriešinimą tarp valstybės tarnautojų ir gyventojų bei skatintų administracinių institucijų priartėjimą prie žmonių, tokiu būdu taip pat suteiktų postūmį mažėti administracinius ginčus nagrinėjančių teismų darbo krūviui, taupyti privačių asmenų ir valstybės biudžeto lėšas. Mediatoriausiai, kaip nepriklausomo ir nešališko tarpininko dalyvavimas derybose dėl taikos sutarties, padėtų ginčo šalims pasiekti operatyvesnį, konstruktyvesnį ir detalesnį rezultatą.

Manytina, jog tiek teisinis reguliavimas, tiek susiklosčiusi administracinių teismų praktika yra palanki teisminės mediacijos instituto Lietuvos administraciniame procese kūrimui ir plėtojimui, o daugelį administracinės teisės srityse kylančių ginčų galima spręsti taikiai. Nors administraciniame procese ginčo šalys, siekdamos taikaus susitarimo, yra ribojamos Administracinių bylų teisenos įstatyme išdėstytų reikalavimų, galima vertinti, jog kartu jos disponuoja pakankamai plačiomis teisėmis. Vis tik siekiant taikaus susitarimo administraciniame procese galima išskirti trečiųjų suinteresuotų asmenų apsaugos problemą, kuri įstatymų projektuose dėl teisminės mediacijos nėra išsprendžiama. Taip pat pastebėtina, jog išlieka poreikis detalioms ir išsamioms studijoms dėl administracinių ginčų mediacijos ir jos taikymo.

⁷⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gegužės 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵⁵²-460/2014.