

KITI GINČO SPRENDIMO BŪDAI ADMINISTRACINIŲ BYLŲ TEISENOJE IR JŲ PRAKTINIO TAIKymo PROBLEmos

Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros docentė
Socialinių mokslų daktarė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 236 61 75
El. paštas: jurgita.pauzaite@tf.vu.lt

Straipsnyje nagrinėjamos alternatyvių administracinių ginčų taikymo perspektyvos administracinių bylų teiseinoje, atskleidžiami alternatyvių administracinių ginčų sprendimo būdų ir taikos sutarties, kaip alternatyvaus administracinio ginčo sprendimo formos, esmė. Straipsnyje analizuojamos alternatyvių ginčų sprendimų būdų vangaus taikymo priežastys ir galimi rizikos faktoriai administraciniame procese bei pateikiamas taikos sutarties Lietuvos administraciniame procese de lege lata ir de lege ferenda vertinimas, jos praktinio pritaikymo galimos problemos.

Der Artikel analysiert das alternative Streitbeilegungsverfahren im gerichtlichen Verwaltungsverfahren, zeigt die Möglichkeiten der alternative Streitbeilegung und die Abwicklung dieses Verfahrens durch den gerichtlichen Vergleich am Verwaltungsgericht. Im Artikel werden auch die Gründe und mögliche Risikofaktoren des gerichtlichen Vergleichs durchgesucht als auch die Probleme de lege lata und de lege ferenda des gerichtlichen Vergleich im gerichtlichen Verwaltungsverfahren gezeigt.

Įvadas

Atsižvelgiant į pastaraisiais metais didėjantį administracinių ginčų, nagrinėjamų Lietuvos administraciniuose teismuose, kiekį¹ bei diskutuojant dėl Lietuvos administracinio

proceso modelio tobulinimo, pagrįstai kyla poreikis svarstyti alternatyvių administracinio ginčo sprendimo galimybių įvedimą administracinių bylų teiseinoje. Lietuvos administraciniai teismai savo praktikoje taiko taikos sutarties tvirtinimą [12–40], nors tokio procesinio instituto Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme (toliau – ABTĮ) nenumatoma. Be to, viešojoje teisinėje erdvėje² ir Lietuvos administracinio proceso teisės moksle

¹ Remiantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo duomenimis, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2011 metais išnagrinėjo 51 proc. daugiau ginčų tarp privačių asmenų ir viešojo administravimo subjektų, 2011 m. – išnagrinėta 2 751 byla, 2010 m. – 1 707 bylos, 2009 m. – 1 463 bylos, 2008 m. – 2 037 bylos, 2007 m. – 1 313 bylos. Taip pat gausėja bylų dėl norminių administracinių aktų teisėtumo. 2011 metais LVAT šios kategorijos bylų gavo 44 proc. daugiau ir išnagrinėjo 78 proc. daugiau nei 2010 metais, žr. 2011 m. metinis LVAT pranešimas, <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-metiniai-pranesimai.html>

² 2012 m. vasario 24 d. Lietuvos Respublikos Seime įvyko mokslinė-praktinė konferencija „Administracinė sutartis ir taikos galimybės administraciniame procese“.

pastaruoju metu diskusijos šia tema taip pat yra suaktyvėjusios [54; 56; 57; 58; 63; 67]. 2011 metų pabaigoje buvo parengtas, o 2012 metų balandį oficialiai Vyriausybės pateiktas Lietuvos Respublikos Seimui Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos parengtas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 37, 42, 44, 46, 50, 53, 68, 80, 82, 97, 101 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Įstatymo papildymo 52 (1) straipsniu įstatymo projektas XIP-4290 [81] (toliau – Įstatymo projektas), kuriame atspindi siūlytina šio klausimo teisinio reglamentavimo pozicija.

Atsižvelgdama į minėtas aplinkybes, kurios neabejotinai pagrindžia alternatyvių ginčo sprendimo būdų Lietuvos administraciniame procese aktualumą, straipsnio³ autorė tęsia savo pradėtus tyrimus šioje srityje ir šiame straipsnyje kelia tikslą atskleisti taikos sutarties administracinių bylų teisenoje įvertinimą *de lege lata* ir *de lege ferenda*, atsižvelgiant į pateikto Įstatymo projekto turinį, naudojant dokumentų analizės, sisteminį, gramatinį ir lyginamąjį mokslinio tyrimo metodus.

Taip pat šiuo straipsniu siekiama pateikti įžvalgas, kurios galėtų padėti toliau tobulinant teisinį alternatyvių administracinių ginčų nagrinėjimo būdų reglamentavimą, nes galutinio sprendimo Lietuvos įstatymų leidėjas šiuo klausimu dar nėra priėmęs, ir užpildyti mokslinių tyrimų šioje Lietuvos administracinio proceso teisės srityje spragą. Alternatyvių ginčų sprendimo raida, teisinė padėtis ir reglamentavimas yra

nagrinėtas N. Kaminskienės ir F. Petrausko darbuose [52; 64]. Pastaraisiais metais, suaktyvėjus diskusijoms dėl alternatyvių ginčų sprendimo būdų taikymo galimybių administraciniame procese, pasirodė 2011 metais bendra S. Kavalnės ir I. Saudargaitės publikacija [54] ir 2012 metais dvi publikacijos: bendra I. Saudargaitės ir A. Sutkevičiaus publikacija [67] bei šio straipsnio autorės [63] publikacija, skirtos specialiai šio instituto analizei administraciniame procese. Tiesa, Lietuvos administracinio proceso teisės moksle [60, p. 149–151; 72, p. 65; 74, p. 5; 65, p. 122–124] jau prieš keletą metų buvo siūloma apsvastyti taikos sutarties, sutaikinimo, tarpininkavimo ar kitokių taikos ginčų sprendimo būdų įvedimą administracinio proceso teisinio reglamentavimo srityje. Mokslinių tyrimų šia linkme aktualumą pagrindžia atlikti šio instituto analogiški tyrimai baudžiamojoje teisėje [43; 44; 45; 46] ir privatinėje teisėje [69; 70; 71; 75; 53], po kurių Lietuvos įstatymų leidėjas priėmė atitinkamus sprendimus, taikomus Lietuvos civiliniame procese ir baudžiamajame procese.

Teismo proceso baigimas taikos sutartimi yra įvardijamas kaip pasinaudojimas alternatyviu ginčo sprendimo būdu. Kiti alternatyvūs ginčo sprendimo būdai yra mediacija, sutaikinimo procedūra ar arbitražas. Taikos sutartis yra tik forma, kuria baigiamas pasiektas alternatyvus ginčo sprendimas, t. y. įforminamas rezultatas. Teismo sprendimas yra taip pat forma, kuria užbaigiamas, įforminamas rezultatas, pasiektas naudojant „konservatyvų“ ginčo sprendimo būdą, t. y. naudojant įprastą teismo proceso eigą. Užsienio valstybių administracinio proceso įstatymuose dažniausiai aiškiai yra regla-

³ 2012 m. vasario 24 d. Lietuvos Respublikos Seime įvyko mokslinė-praktinė konferencija „Administracinė sutartis ir taikos galimybės administraciniame procese“, kurioje autorės skaityto pranešimo pagrindu yra parengtas šis mokslinis straipsnis.

mentuojami taikos sutarties kaip formos teisėtumo reikalavimai, o pačiam alternatyvaus ginčo sprendimo procesui dažnai net nėra nustatomi jokie teisiniai reikalavimai.

1. Taikos sutarties įvedimą pagrindžiantys veiksniai ir galimi rizikos faktoriai

Diskutuojant dėl Lietuvos administracinio proceso modelio, kalbama apie administracinio proceso veiksmingumą. Tai visai realūs siekiai, kuriant vieną iš jauniausių justicijų, kurioje nėra sustabarėjusių procesinių institutų. Siekiama, kad administracinis procesas Lietuvoje būtų paprastinamas, nors absoliučiai atsakyti teismo proceso struktūros vargiai įmanoma, nes per ją, ypač viešuosiuose ginčiuose, žmogaus su valstybe ginče, teismas identifikuoja administracinę ir baudžiamosios bylos, kaip nepriklausoma ir nešališka tokius konfliktus nagrinėjanti institucija. Vis dėlto galimas „bylinėjimosi mentaliteto“ performavimas, skatinant „kompromisų mentalitetą“⁴, o vertinant alternatyvių ginčų sprendimo įvedimo teisinius (ne socialinius ar psichologinius) motyvus, pirmiausia tai sietina su teisiniu reglamentavimu, kuris sudarytų visiems ginčo dalyviams (šalims, tretiesiems asmenims) procesines galimybes pasiekti ir priimti (patvirtinti) joms priimtina (taikų) susitarimą. Tokio teisinio reguliavimo būtinumą administracinio proceso teisėje lemia ne tik šakinis – teismo proceso ekonomiškumo ir proceso operatyvumo principai, bet ir konstitucinės teisės į tinkamą (teisingą) procesą, kurio rezultatas yra ir ne tik formalios,

bet ir materialios teisinės taikos atkūrimas, įgyvendinimo administraciniame procese poreikis. Materialios teisinės taikos atkūrimas tarp šalių, kurį gali paveikti teisėjas administraciniame procese, yra sietinas su dviem svarbiais veiksmiais: teismo pareiga užtikrinti teisinį saugumą ir teismo pareiga priimti sprendimą per protingą (kuo trumpiausią) laiką. Kai kuriose valstybėse, pvz., Prancūzijos administracinio proceso doktrinoje [47, S. 47–50], laikomasi nuomonės, jog, taikydamas alternatyvų ginčo išsprendimo būdą, teisėjas visa apimtimi neįgyvendina teisinio saugumo principo, nes ginčą išsprendžiant ne teismo sprendimu yra nukrypstama nuo formalaus procedūrinio teisingumo principo. Tai reikštų, kad kyla abejonė, ar buvo tinkamai užtikrintas konstitucinis teisės į tinkamą (teisingą) procesą principas. Dėl šios priežasties mediacija ar teisminis sutaukymas ne visada lengvai integruojasi ir užsienio valstybių administraciniuose procesuose, nes realus su(si)taikinimas galimas tik tarp lygiateisių ginčo subjektų, o konflikte dalyvaujantis viešojo administravimo subjektas dažnai savo padėtį vertina tik šitaip – pagal subordinacijos principą, kaip aukštesnę padėtį turintis dalyvis. Be to, su(si)taikinimas sunkiai įmanomas ir todėl, kad viešojo administravimo subjektas pirmiausia įpareigotas ginti viešuosius interesus ir jų gynimo negali atsakyti abipusių nuolaidų būdu, nes negali savanoriškai atsakyti konstitucinės prievolės, kurią įtvirtina Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalis, jog „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“.

Vis dėlto daryti kategoriškų išvadų, reikalinga ar ne taikos sutartis administracinių bylų teisenoje, remiantis šioje teisenoje

⁴ Posakis, kad „liesas susitarimas visada geriau nei riebus procesas“ yra vartojamas daugelyje užsienio kalbų.

dalyvaujančių asmenų nuomone negalima, nes nėra atlikta jokios nei administracinių teismų teisėjų, nei administraciniuose ginčuose dalyvaujančių šalių nuomonės apklausos. Tiesa, neformali administracinių teismų teisėjų pozicija yra labai draugiška ir atvira ginčo išsprendimo taikos sutartimi galimybėms administraciniame proces⁵, ypač sudėtinguose administraciniuose ginčuose, kada administracinės teisės principų turinys galėtų būti adaptuojamas pagal pasikeitusius visuomenės poreikius ir atitiktų tikruosius šalių teisinius lūkesčius.

Dar 2005–2007 metais daugelis autorių yra gana kategoriškai nurodę, kad taikos sutarties instituto neįtvirtinimas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme turi būti vertinamas kaip akivaizdi reglamentavimo spraga [74, p. 5; 65, p. 122–126]. To rezultatas – po keletos metų pirmieji bandymai administracinių teismų praktikoje tvirtinti taikos sutartis. Taikos sutarties reikalingumą administracinių bylų teisenoje pagrįstų tokie veiksniai. Pirmia, konstitucinis teisėtumo principas, kuris teismo veikloje pasireiškia kaip įpareigojimas teismui laikytis ne tik įstatymo raidės, bet ir teisingumo bei protingumo principų, siekiant tiesos konkrečioje byloje. Antra, tai administracinio teismo kompetencijos nustatymas pagal visuotinio ginčų, kylančių dėl teisės viešojo administravimo srityje, priskirtinumo administracinių teismų kom-

petencijai principą. Šio principo išimtis, nustatyta Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje, numato, kad administracinis teismas nevertina ginčijamo administracinio akto politinio, ekonominio ar kitokio tikslingumo, o tiria tik jo teisėtumą. Tad sudarydamas taikos sutartį viešojo administravimo subjektas gali dar kartą įvertinti savo veiksmus tikslingumo požiūriu, teismas to savo nuožiūra savarankiškai padaryti negali. Trečia, dispozityvumo ir tyrimo administraciniame procese principų dermė. Administracinių bylų teisenos įstatymo 81 straipsnyje įtvirtinamas aktyvus teismo (teisėjo) vaidmuo administraciniame procese, tačiau paliekama tam tikra laisvė ir bylos šalių iniciatyvai įgyvendinti, kada jos gali remtis dispozityvumo principu. Dėl aktyvaus teisėjo vaidmens ir jų ribų administraciniame procese (pvz., įrodymų rinkimo) Lietuvos teisės moksle nėra bendros nuomonės, tačiau, autorės nuomone, vienas iš administracinio proceso esminių skirtumų nuo civilinio proceso yra tyrimo, o ne rungimosi principo vyravimas, lemiantis aktyvų teisėjo vaidmenį, skirtingai nuo teisėjo vaidmens civilinio proceso ieškininėje ginčo teisenoje [60, p. 153–156]. Vertinant teisėjo vaidmenį sudarant taikos sutartį pagal Civilinio proceso kodekso 159 straipsnį jam (teismo posėdžio pirmininkui) įtvirtinta bendro pobūdžio pareiga skatinti šalis susitarti. O bylos rengimo stadijoje aiškiai tokios pareigos bylą rengiantis teisėjas neturi. Tam tikros pareigos yra nustatytos ir bylos šalims, nes Civilinio proceso kodekso 135 straipsnyje numatomas reikalavimas šalims paduodant civilinį ieškinį nurodyti aplinkybes ir pareigą pasisakyti dėl taikos sutarties sudarymo.

Kad taikos sutarties institutas galėtų būti sėkmingai taikomas viešojo administravimo

⁵ 2012 m. vasario 24 d. Lietuvos Respublikos Seime vykusios mokslinės-praktinės konferencijos „Administracinė sutartis ir taikos galimybės administraciniame procese“ metu išsakyta nuomonė Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininko R. Piličiausko pranešime „Teisinis diskursas dėl taikos kaip administracinio proceso tikslo“ ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjos V. Volskienės pranešime „Taikos sutarties administraciniame procese praktiniai aspektai“.

srityje kylantiems konfliktams spręsti, reikėtų įvertinti ir galimus rizikos veiksnius.

Visų pirma, taikos sutarties instituto įtvirtinimas lygia greta turėtų būti sietinas su kompleksiniu požiūriu į dvišalių susitarimų viešojoje teisėje pripažinimą ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme [4] turėtų būti nustatyta administracinė sutartis kaip savarankiška viešojo administravimo (valdymo) forma šalia administracinio sprendimo. Dabar administracinės teisės moksle [59, p. 1041–1061] yra pagrindžiamas administracinės sutarties reikalingumas šalia civilinio sandorio, apibrėžti esminiai jos požymiai, pasiūlyta administracinių sutarčių tipologiją, o taikos sutartis yra tik viena iš galimų administracinių sutarčių rūšių, kuri gali būti sudaroma administracinių teisinių santykių ar jais remiantis kilusių teisminių ginčų metu. Tad taikos sutarties, sudaromos remiantis administraciniais teisiniais santykiais, galiojimo ir negaliojimo sąlygos turėtų būti tapačios administracinės sutarties, sudaromos administracinių procedūrų metu, sąlygoms. Galimas ir kitas lengvesnis būdas, t. y. neplėtojant Lietuvos administracinės ordinarinės teisės ir viešojo administravimo subjektų veiklos formų doktrinos, galima taikyti civilinės teisės absorbcijos principą administraciniams teisiniams santykiams ir pagal analogijos principą, taikos sutartims, sudaromoms dėl administracinių teisinių santykių, taikyti Civilinio kodekso 6 knygos LII skyrių.

Antras rizikos veiksnys yra susijęs su procesinio pobūdžio priežastimis. Ištyrus taikos sutarties instituto taikymo administracinių teismų praktikoje tendencijas nuo 2003 m. iki 2013 m. paaiškėjo, jog per dešimtmetį buvo patvirtintos 25 taikos sutartys. Iš jų

beveik pusė tvirtintos Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme – 11. Taip pat atkreiptinas dėmesys, jog taikos sutarčių tvirtinimas suaktyvėjo tik praėjusiais, 2012 metais, kai buvo patvirtinta net 12 (4 iš jų patvirtintos LVAT) tokių sutarčių. Iki tol per metus 2009 m. patvirtintos – keturios sutartys, 2010 m. – dvi sutartys, 2011 m. – šešios sutartys. Apygardų administraciniai teismai tokias sutartis pradėjo tvirtinti tik nuo 2011 metų. Aktyviausiai šiuo institutu naudojosi Vilniaus (6 bylose) ir Klaipėdos (5 bylose) apygardos administraciniai teismai. Daugiausia taikos sutartys tvirtinamos ginčiuose dėl valstybės tarnybos teisinių santykių (8), neišmokėtų teisėjų atlyginimų bylose (5), mokesčių bylose (3), teritorijų planavimo bylose (4) ir statybų bylose (2). Viena iš priežasčių, kodėl tik 2012 metais buvo aktyviai tvirtinamos taikos sutartys, gali būti ta, jog praėjusiais metais ir buvo parengtas Įstatymo projektas. Tad teismų praktika (administracinių teismų teisėjams taip pat buvo pateiktas Įstatymo projekto tekstas), nelaukdama įstatymų leidėjo formalaus sprendimo, ėmė drąsiau taikyti šį procesinį institutą. Administracinių teismų praktikoje taikos sutartis taikoma vadovaujantis teisės analogijos principu. Ne visada gali būti atsižvelgiama į galimus administracinių ginčų ypatumus, ir kyla grėsmė, kad nebus išvengta nepagrįstai plataus civilinio proceso teisės šakos institutų importavimo į bendrąją administracinių bylų teiseną [12; 25].

2. Taikos sutartis Lietuvos administraciniame procese *de lege lata*

Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme šalims nenumatoma galimybės baigti teisminį nagrinėjimą taikos su-

tartimi. Pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 52 straipsnį pareiškėjas turi teisę atsiimti skundą (prašymą) iki jo priėmimo, taip pat tikslinti ir pakeisti skundo (prašymo) pagrindą ar dalyką arba atsisakyti skundo (prašymo) bet kurioje bylos nagrinėjimo stadijoje iki teismui išeinant į pasitarimų kambarį. Lietuvos administracinių teismų praktikoje taikos sutarties taikymo klausimu matoma labai aiški evoliucija: nuo taikos sutarties neigimo iki pripažinimo administraciniame procese.

2001 m. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo konsultacijoje Nr. 135 nurodė, kad „Administracinių bylų teisenos įstatymas nenumato galimybės baigti administracinę bylą taikos sutartimi. Tačiau pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 52 straipsnį pareiškėjas turi teisę atsiimti skundą (prašymą) iki jo priėmimo, taip pat tikslinti ir pakeisti skundo (prašymo) pagrindą ar dalyką arba atsisakyti skundo (prašymo) bet kurioje bylos nagrinėjimo stadijoje iki teismui išeinant į pasitarimų kambarį. Darytina išvada, kad taikos sutarties sudarymas galimas tik bylos šalių iniciatyva ir tarpusavio susitarimu, t. y. nedalyvaujant šiame procese administraciniam teismui“ [80, p. 76]. Nevertinant konstitucinio šios konsultacijos pobūdžio po 2006 m. kovo 28 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimo⁶, vis dėlto atkreiptinas

dėmesys, kad buvo pripažintas taikos sutarties sudarymas administraciniame procese, bet tik bylos šalių iniciatyva ir susitarimu, o ne teismo iniciatyva. Konsultacijoje taip pat pasakyta, kad toks susitarimas nėra tvirtinamas teismo nutartimi. Be to, šis susitarimas teismo procese skundo (prašymo) atsisakymo forma galimas visose teisminio nagrinėjimo stadijose iki teismui išeinant į pasitarimų kambarį. Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje pripažįstama, kad ši pareiškėjo teisė – atsiimti skundą, apima ir bylos nagrinėjimą apeliacinėje instancijoje [18; 19] bei vykdymo stadijoje [66, p. 17]. Taigi teismas, kaip vienas iš procese dalyvaujančių subjektų, yra nušalinamas nuo galimybės administraciniame procese daryti įtaką ir skatinti ginčo šalis taikiai susitarti. Vienintelis būdas, kuriuo jis gali veikti – tai, pasinaudodamas Administracinių bylų teisenos įstatymo 10 straipsnio nuostatomis, akcentuoti skundą (pareiškimą) padavusiam asmeniui jo teisę vienašališkai atsisakyti savo reikalavimo, remiantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 52 straipsniu, ir įgyvendinti galimybę nutraukti bylą remiantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 101 straipsnio 3 punktu.

Pagal Lietuvos administracinių teismų praktiką taikos sutartys administraciniuose ginčiuose tvirtinamos remiantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 4 straipsnio 6 dalimi. Kadangi dėl taikos sutarties nėra normų Administracinių bylų teisenos įstatyme, teismas taiko įstatymą, reglamentuojantį panašius santykius, t. y. Civilinio proceso kodeksą [22]. Šiuo metu taikos sutartys yra tvirtinamos sprendžiant ginčus dėl teisė-

⁶ Atkreiptinas dėmesys, kad pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktriną teismų praktika formuojama tik teismams patiems sprendžiant bylas. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2006 m. kovo 28 d. nutarime yra konstatavęs, jog aukštesnės instancijos teismai negali teikti žemesnės instancijos teismams (ar teisėjams) kokių nors privalomų ar rekomendacinių nurodymų, kaip turi būti sprendžiamos atitinkamos bylos, ir pan.; tokie nurodymai (nesvarbu, privalomi ar rekomendaciniai) Konstitucijos atžvilgiu

būtų vertintini kaip atitinkamų teismų (teisėjų) veikimas *ultra vires*.

jams neišmokėtos darbo užmokesčio dalies priteisimo [22; 23], ginčus, susijusius su teritorijų planavimu [26], ginčus, susijusius su nacionalinių, Europos Sąjungos ir kitų užsienio šalių institucijų finansine parama [27]. Administraciniai teismai, pritaikydami Civilinio proceso kodekso taikymo analogiją, gana formaliai patikrina, ar taikos sutartys neprieštarauja imperatyvioms įstatymo nuostatoms ir viešajam interesui, ir jas tvirtina, detalai pakomentuodami taikos sutartimi suderintą šalių valią. Nutartimi, kuria buvo patvirtinta taikos sutartis, kartu yra ir nutraukiamos bylos pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 101 straipsnio 3 punktą bei panaikinamas apygardos administracinio teismo sprendimas, jeigu jis buvo priimtas pirmojoje instancijoje.

3. Taikos sutartis Lietuvos administraciniame procese *de lege ferenda*

2012 metais įstatymų leidėjui buvo pateiktas Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos iniciatyva parengtas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo pakeitimo ir papildymo projektas [81], kuriame pasiūlyta reglamentuoti taikos sutarties institutą administracinių bylų teismoje. Įstatymo projekte siūlytos nuostatos turėtų būti vertintos kritiškai, nes ne visada atsižvelgiama į šio procesinio institutą specifiką.

Vertinant taikos sutarties sampratą, reikia sutikti su užsienio valstybių autorių pozicija, kad taikos sutarčiai yra būdingi tiek materialiniai, tiek procesiniai teisiniai aspektai, t. y. taikos sutarties sampratai būdinga teisinė dichotomija⁷ [48, S. 45–48;

68, S. 32]. Nereikėtų suprasti, kad taikos sutartis vienu metu yra ir procesinis veiksmas, atliekamas teisme, ir materialinis administracinis sandoris. Tai savitas mišrus darinys, kuriam tuo pačiu metu yra būdingos ir procesinės, ir materialinės teisės elementai [48, S. 54]. Taikos sutarties sampratos dichotomijos padarinys yra tas, jog taikos sutartimis baigiamas ir teismo procesas, ir išsprendžiamas ginčas iš esmės, t. y. pasiekiamas šalių susitarimas. Ne kiekvieno proceso padarinys yra ginčo išsprendimas, o šiuo atveju pasiekiami du tikslai: ir procesas baigtas, ir ginčas išspręstas. Čia ir yra taikos sutarties stiprioji ypatybė socialiniu požiūriu, palyginti su teismo sprendimu. Nors siūlomame Įstatymo projekte daugiausiai reglamentuojami tik procesiniai taikos sutarties aspektai, reikėtų žiūrėti į šį institutą kompleksiskai ir nepalikti nuošalyje materialinių jo aspektų.

Įstatymo projekte nėra siūloma įtvirtinti taikos sutarties administraciniame procese sampratos. Jos nėra ir Civilinio proceso kodekse. Ir tai visai suprantama, nes tokios sutarties samprata turėtų būti įtvirtinta Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme, o jeigu ir nebus, reikėtų vadovautis Civilinio kodekso 6.983 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta taikos sutarties samprata, jog „šalys tarpusavio nuolaidomis išsprendžia kilusį teisminį ginčą, užkerta kelią kilti teisminiam ginčui ateityje, išsprendžia teismo sprendimo įvykdymo klausimą arba kitus ginčytinus klausimus“.

3.1. Taikos sutarties dalykas

Civilinio kodekso 6.983 straipsnio 1 dalyje taikos sutarties samprata atskleidžiama vadovaujantis jos paskirtimi: išspręsti kilusį

⁷ Lietuvių k. „dvilypumas“

ginčą (retroaktyvi funkcija) arba užkirsti kelią jam kilti (retropasyvi funkcija) [55, S. 88]. Remiantis tokia taikos sutarties samprata, taikos sutartys sudaromos kilus ginčijamam klausimui. Atkreiptinas dėmesys, kad taikos sutartimi gali būti ne tik išsprendžiamas teismui jau perduotas konfliktas, bet ir vadovaujantis konfliktų prevencijos funkcija – taikos sutartimi galima išspręsti ir kitus ginčijamus klausimus, kurių kilo arba gali kilti, pvz., kylančius administracinių procedūrų (kaip antai teritorijų planavimo procedūrų) metu. Tiesa, Įstatymo projekte nėra atsižvelgiama į šią antrąją taikos sutarties – konfliktų prevencijos – funkciją ir siūloma Įstatymo projekte ABTĮ 52 (1) straipsnio 1 dalyje nustatyti, kad taikos sutarties dalykas turi būti to paties pobūdžio kaip ir skunde (prašyme) nurodyti reikalavimai. Įvedamas neapibrėžtas teisės terminas „to paties pobūdžio reikalavimas“. Neapibrėžtų teisės terminų įvedimas palieka galimybę šį klausimą išspręsti pačiai administracinių teismų praktikai, tačiau vengtina įvesti sąvokas, kurios nėra aptartos teisėkūros subjekto bent jau Įstatymo projekto aiškinamajame rašte.

Pagal siūlomą reguliavimą taikos sutartimi susitarti dėl alternatyvaus pažeistų teisių gynimo būdo, nei buvo prašoma administraciniame skunde, pagal siūlytiną įstatymo variantą nebūtų galima. Praktiškai tai reiškia, jei administraciniame skunde (prašyme) reiškiami reikalavimai dėl administracinio akto panaikinimo ir viešojo administravimo subjekto įpareigojimo atlikti kažkokį veiksmą (pvz., išduoti licenciją), tai reiškia, jog sudaromoje taikos sutartyje šalys negali susitarti dėl valdymo akto panaikinimo ir žalos atlyginimo, nors licencijos išdavimas

dėl pasikeitusių ekonominių sąlygų privariam subjektui taptų nebeaktualus. Taigi, privatus subjektas negalėtų kelti tokios nuostatos taikos sutartyje, nors ir sutinka viešojo administravimo subjektas, nes tai būtų ne „to paties pobūdžio reikalavimas“. Lyginant su bendrosios kompetencijos teismuose formuojama praktika [7; 8], Lietuvos Aukščiausiojo Teismo yra pripažįstama, kad abipusėmis nuolaidomis išsprendus nesutarimus, taikos sutarties sąlygos nebūtinai turi atitikti prieš tai pateiktus šalių procesinius dokumentus. Autorės nuomone, taikos sutartimi susitarti dėl naujų klausimų, nei buvo pateikti skunde, net ir dabar leidžiama pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 88 straipsnio 4 punktą, pagal kurį administraciniam teismui numatoma galimybė priimti sprendimą patenkinant reikalavimą ir išspręsti ginčą kitu įstatymo numatytu būdu, nei pareiškėjas prašė.

Be to, siūloma Įstatymo projekte ABTĮ 52 (1) straipsnio 1 dalyje uždrausti susitarti siauriau ar plačiau, nei buvo nurodyta administraciniame skunde (prašyme), nors dabartinis ABTĮ reguliavimas leidžia proceso eigoje tikslinti administracinio skundo (prašymo) dalyką ir taip koreguoti būsimą administracinio teismo sprendimą, tačiau tokios galimybės nenumatoma taikos sutarties atveju. Tiesa, Įstatymo projekto aiškinamajame rašte nurodoma, kad toks ribojimas grindžiamas nuoroda į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo suformuluotą praktiką, kad „<...> teisme nagrinėjamo administracinio ginčo ribos apibrėžiamos pareiškėjo skundo (prašymo) reikalavimais, nustatyta tvarka teismo priimtais nagrinėti (ABTĮ 23, 24, 37 str.) <...>“ [27–1] ir, kad „<...> Teismas nagrinėdamas bylą negali

peržengti ginčo ribų ir spręsti klausimų, nesuformuluotų pareiškėjo reikalavime teismui <...>“ [16]. Sutinkant su minėta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, kuria pagrįstai reikėtų vadovautis administracinėse bylose nustatant tyrimo principo ir įrodinėjimo ribas, kai priimamas teismo sprendimas, ši praktika negali būti taikoma pagal analogiją visiškai skirtingam procesui, t. y. su(si)taikinimo procesui, dėl kurio nutartimi tvirtinama taikos sutartis, o ne teismo sprendimas. Taigi toks Įstatymo projekto siūlymas nepagrįstai susiaurina Civilinio kodekso 6.983 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą bendrąją taikos sutarties sampratą.

Remiantis minėta Įstatymo projekto nuostata, taip pat nebūtų galima susitarti ir dėl kitų subsidiariai (papildomų) susitaikinimo eigoje arba iškilsiančių civilinio pobūdžio reikalavimų, nors jie ir būtų susiję su pagrindiniu administraciniu ginču. Tai ypač aktualus dalykas, nes šiandieniuose verslo (ūkinės veiklos) santykiuose su viešuoju elementu negalima griežtai atskirti civilinių ir administracinių reikalavimų. Pritartina nuomonei⁸, jog toks Įstatymo projekte nustatytas formalus procesinis ribojimas gali konfrontuoti su pačia subjektine teise baigti ginčą taikiai, ypač kai ginčo šalių dalykas yra ne tik skundo pagrindu pareikšta ginama pažeista teisė, bet ir kiti susiję nesutarimai, arba ginčai vyksta keliuose bylose. Žinoma, taikos sutartimi nebus eliminuoti visi galimi ateities konfliktai, tačiau į taikos sutarties

sudarymo procesą ir jos dalyko ribų galima išplėtimą žiūrėtina kaip į pozityvų teisės socialinės funkcijos vaidmenį. Bendrosios kompetencijos teismų praktika šiuo klausimu yra lanksti ir pripažįstama, jog „taikos sutarties šalys, kaip ir kitų civilinių sutarčių šalys, turi teisę taikos sutartimi nustatyti pagrindines ir papildomas prievoles, jų užtikrinimo būdus, tačiau vykdomasis raštas dėl papildomų prievolių gali būti išduodamas tik po to, kai kilus ginčui dėl pagrindinių sutarties sąlygų pažeidimo suinteresuota šalis kreipiasi su atskiru ieškiniu į teismą ir tokiu klausimu priimamas sprendimas“. [7; 8].

Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad taikos sutarties dalykas neturėtų būti ribojamas vien nustatant materialinius reikalavimus. Tai reikštų, kad susitariantiems asmenims turėtų būti leidžiama susitarti ne tik dėl materialinių sąlygų, bet ir dėl procesinių klausimų, pvz., bylinėjimosi išlaidų paskirstymo. Tai numato ir Įstatymo projekte ABTĮ 44 straipsnio 7 dalis, pagal kurią, teismas preziumuoja, jog bylinėjimosi išlaidos bus aptartos taikos sutartyje. Bylinėjimosi išlaidų paskirstymo klausimą teismas sprendžia pagal Administracinių bylų teiseinos įstatymo 44 straipsnį tik tuo atveju, jeigu pačios šalys, sudarydamos taikos sutartį, nenustatė bylinėjimosi išlaidų paskirstymo tvarkos.

Taikos sutartimi šalys gali susitarti dėl visų arba tik dėl dalies pareikštų administraciniame skunde (prašyme) reikalavimų. Dėl tų reikalavimų, dėl kurių taikos sutartimi susitarti nepavyko, procesas turėtų eiti įprastai. Įstatymo projekte įtvirtinama pagrindinė nuostata, kad „ginčo pobūdis“ lemia (ABTĮ 52 (1) straipsnio 1 dalis), ar šalys gali sudaryti taikos sutartį administracinių bylų teisenoje, tačiau terminas

⁸ 2012 m. vasario 24 d. Lietuvos Respublikos Seime vykusios mokslinės-praktinės konferencijos „Administracinė sutartis ir taikos galimybės administraciniame procese“ metu Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjos V. Volskienės pranešimo „Taikos sutarties administraciniame procese praktiniai aspektai“ pagrindu.

„ginčo pobūdis“ niekur nėra išaiškintas, ir šį klausimą paliekama suformuoti administracinių teismų praktikai. Manytina, kad „ginčo pobūdį“ lemia ginčo, nagrinėjamo administraciniame teisme, prigimtis, kuri apibrėžia visuotinio priskirtinumo principas pagal ABTĮ 3 straipsnio 1 d., t. y. ginčas dėl teisės viešojo administravimo srityje [60, p. 63–82].

Įstatymo projekte taip pat įtvirtinamas vienas absoliutus draudimas, kad taikos sutartis negali būti sudaroma norminių administracinių aktų teisėtumo byloje⁹. Tačiau tai nereiškia, kad kitų kategorijų bylose dėl viešojo administravimo visais atvejais gali būti sudaromos taikos sutartys. Administraciniai teisiniai santykiai labai dinamiški ir, matyt, nėra tikslinga numatyti administracinių ginčų kategorijų sąrašo ir jame išvardyti ginčus, kuriuose draudžiama sudaryti taikos sutartis. Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Rec (2001) 9 „Dėl bylinėjimosi tarp administravimo institucijų ir privačių asmenų alternatyvų“ [79] taip pat nereikalauja įtvirtinti taikos sutarties galimybės visiems administraciniams ginčams. Rekomendacija siūlo ginčo šalims leisti taikiai susitarti tik tokiuose ginčiuose, kurių pagrindinis dalykas yra tam tikra pinigų suma – bylos dėl žalos atlyginimo, bylos, kylančios iš

individualių administracinių aktų dėl žalos atlyginimo, ir kiti panašaus pobūdžio ginčai, susiję su piniginiiais reikalavimais. Konkrečias ginčų rūšis siūloma nustatyti pačioms valstybėms, atsižvelgiant į ginčo esmę ir pobūdį. Rekomendacijoje nurodoma, jog taikos sutartimi neturėtų būti leidžiamas ginčo dėl viešojo administravimo subjekto pareigų nevykdymo išsprendimas, t. y. viešojo administravimo subjektai neturi turėti galimybės naudoti taikos sutarties siekdami išvengti vykdyti savo pareigas.

Užsienio valstybių praktika šioje srityje yra labai įvairi. Vokietijoje yra ribojamas taikos sutarčių sudarymas mokestiniuose ginčiuose [76], o Lietuvoje labai sėkmingai taikomi ir plečiami susitarimai mokesčių bylose tiek mokesčių administravimo procedūrų, tiek teismo nagrinėjimo metu. Galimi keturių rūšių „susitarimai“ pagal Mokesčių administravimo įstatymą [5] (toliau – MAĮ): mokestinės paskolos sutartys taikomos nuo 1998 m., susitarimas dėl mokesčio dydžio – nuo 2004 m. (MAĮ 71 str.), „taikos pasiūlymas“ mokestinio tyrimo metu – nuo 2004 m. (MAĮ VII skyrius) ir susitarimas dėl mokesčių administratoriaus įpareigojančio sprendimo – nuo 2012 m. (MAĮ 37 (1) str.).

3.2. Taikos sutarties dalyviai

Taikos sutartį galinčios sudaryti šalys yra visi subjektai, tarp kurių vyksta konfliktas dėl pažeistų ar tariamai pažeistų teisių ar teisėtų interesų. Administraciniame byloje „ginčo šalys“ yra pareiškėjas (skundą padavęs asmuo) ir atsakovas (viešojo administravimo subjektas). Tačiau administraciniame procese dalyvauja ir „proceso šalys“. Proceso šalimis pagal Administraci-

⁹ Atkreiptinas dėmesys, kad užsienio valstybių konstitucinės ir administracinės teisės mokslininkai svarsto galimybę įvesti taikos sutartis konstitucinės justicijos bylose, kaip vienoje iš normų kontrolės bylų rūšių. Tad toks absoliutus įstatymų leidėjo nustatytas draudimas administracinių normų kontrolės bylose sudaryti taikos sutartis, ypač konkrečiosios normų kontrolės atvejais, kai byla pradedama suinteresuoto asmens kreipimosi pagrindu, ateityje gali užkirsti kelią dinamiškam administracinio proceso vystymuisi, žr. [77, S. 3243–3247; 51].

nių bylų teisenos įstatymo 48 straipsnio 2 dalį yra ir tretieji suinteresuoti asmenys. Be to, Administracinių bylų teisenos įstatymo 48 straipsnio 3 dalyje dar numatomi ir administracinės „bylos proceso dalyviai“, papildomai įtraukiami atstovai ir asmenys pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 56 straipsnį ginantys viešąjį interesą. Tokia administraciniame procese dalyvaujančių asmenų terminijos painiava nėra tobulos teisėkūros pavyzdys, tačiau į ją privalu atsižvelgti, įvedant naujus procesinius institutus, t. y. taikos sutartį į administracinį procesą. Įstatymo projekte ABTĮ 52 (1) straipsnio 1 dalyje numatoma galimybė tik „šalims“ sudaryti taikos sutartį. Nėra aišku, ar turima mintyje „ginčo šalis“ ar „proceso šalis“, nes tai dvi, skirtingas asmenų grupės apimančios sąvokos. Vertinant sistemiškai, Administracinių bylų teisenos įstatyme daugiausia yra vartojamas proceso šalies terminas (ABTĮ 82 straipsnio 7 dalis, 83 straipsnio 5, 6 dalys, 87 straipsnis), todėl kritikuotinas Įstatymo projekte siūlymas apsiriboti „bylos šalimis“. Manytina, kad šią formuluotę reikėtų tikslinti, numatant galimybę sudaryti taikos sutartį ir „proceso šalims“, ir „bylos proceso dalyviams“, nes administracinėje byloje gali turėti savarankišką poziciją dėl ginčo dalyko tiek tretieji suinteresuotieji asmenys, tiek asmenys, ginantys viešąjį interesą. Asmenys, ginantys viešuosius ir kitus interesus pagal ABTĮ 56 straipsnio 1 dalį administraciniame procese turi „šalies teises“, išskyrus numatytas išimtis, prie kurių draudimo sudaryti taikos sutartis Įstatymo projekte ABTĮ 56 straipsnio 2 dalyje nėra. Tiesa, Įstatymo projekto aiškinamajame rašte [82] lyg ir užsimenama, jog terminas „šalys“ reiškia tiek

ginčo šalis (ABTĮ 48 straipsnio 1 dalis), tiek administracinės bylos proceso šalis (ABTĮ 48 straipsnio 2 dalis).

Klausimas dėl taikos sutarties dalyvių turi tiesioginę praktinę reikšmę, nes labai svarbu aiškiai nustatyti trečiųjų asmenų galimybę dalyvauti sudarant taikos sutartį, nes dažnai administraciniai teisiniai santykiai pasižymi latentiškuumu. Latentiškumas pasireiškia tuo, jog dažnai faktinis administracinis teisinis ginčas kyla ne dėl privataus asmens ir viešojo administravimo subjekto, kurio sprendimą norima nuginkčyti administraciniame teisme, bet dėl dviejų privačių subjektų (pvz., administraciniame teisme ginčijamas sprendimas dėl neteisėtos statybos (ne)konstatavimo su Lietuvos valstybine teritorijų planavimo ir statybos inspekcija, o iš tikrųjų ginčas vyksta tarp dviejų kaimynų; arba ginče su Aplinkos ministerija ginčijamas sprendimas dėl poveikio aplinkai programos patvirtinimo, o iš tikrųjų ginču suinteresuotas trečiuoju suinteresuotu asmeniu byloje dalyvaujantis konkuruojantis verslo subjektas).

Situacija gana aiški, kai pasirašant taikos sutartį dalyvauja visos šalys, įskaitant trečiuosius asmenis su savarankiškais reikalavimais. Situacija problemiška tais atvejais, kai tretieji suinteresuoti asmenys neišreiškia arba negali pareikšti savo valios dėl taikos sutarties. Šio klausimo nesiimama spręsti Įstatymo projekte. Ar tokiu atveju kiltų absoliučios sudarytos taikos sutarties negaliojimo pasekmės? Jeigu taikytume analogiją su absoliučiais teismo sprendimo negaliojimo atvejais, kai teismas, priimdamas sprendimą pasisako ir dėl neįtrauktų (ir nedalyvavusių) į bylos nagrinėjimą asmenų, tokiu atveju patvirtinta taikos sutartis būtų

negaliojanti. Tokia doktrininė nuostata vadovaujasi bendrosios kompetencijos ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo suformuota taikos sutarčių sudarymo ir tvirtinimo praktika. Pripažįstama, kad taikos sutarties patvirtinimas civilinėse bylose neįtrauktų trečiųjų asmenų atžvilgiu sukelia tokias pačias pasekmes kaip ir teismo sprendimas su analogišku procesinio pobūdžio trūkumu. Pasak Lietuvos Aukščiausiojo Teismo [9], tais atvejais, kai teismas, tvirtindamas šalių sudarytą taikos sutartį, neišsiaiškina, ar byloje nėra pažeidžiamos dalyvaujančių trečiųjų asmenų teisės, arba patvirtina taikos sutartį, nedalyvaujant teismo posėdyje trečiajam suinteresuotam asmeniui, kuriam nebuvo pranešta apie teismo posėdžio laiką ir vietą ir kuris nebuvo informuotas apie sudarytos sutarties sąlygas, toks procesinės normos pažeidimas pripažintinas pažeidžiančiu viešąjį interesą. Vis dėlto situacija, kai sudarant taikos sutartį nedalyvauja tretysis suinteresuotas asmuo, galėtų būti sprendžiama ir atsižvelgiant į taikos sutarties dichotomiją, t. y. labiau į materialinius teisinius jos aspektus nei į procesinius. Tokiu atveju trečiųjų asmenų nedalyvavimas ir jų atžvilgiu priimtos taikos sutarties (ne)galiojimo pasekmės turėtų būti vertinamos ne pagal analogiją su teismo sprendimo negaliojimo pasekmėmis, o vadovaujantis taikos sutarties samprata, jos (ne)galiojimo klausimas turėtų būti sprendžiamas pagal Civilinio kodekso LII skyriaus „Taikos sutartis“ (6.983–6.986 straipsnių) ir kitų Civilinio kodekso normų analogiją dėl sandorių negaliojimo.

Taikos sutarties dalyvių įgaliojimai Įstatymo projekte taip pat nereglamentuojami. Kadangi tai ne procesinio, o labiau

materialinio pobūdžio klausimas, jis turėtų būti reglamentuotas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme arba taikant Civilinio kodekso analogiją. Lemiantis kriterijus, ar asmenys gali sudaryti administracinių bylų teisenoje taikos sutartį, yra „ginčo pobūdis“. Kadangi ši sąvoka yra aiškinama ir pagal „subjektų teoriją“ administracinėje teisėje, tai sprendžiant asmens subjektiškumo klausimą, jis gali ar negali sudaryti tokią taikos sutartį, reikėtų ja ir vadovautis. Subjektai, dalyvaujantys administraciniame ginče, disponuoja tomis teisėmis ir pareigomis, kokias jiems suteikia privatinės ar viešosios teisės normos. Viešojo administravimo subjektų galimybes sudaryti taikos sutartis nulemia jų kompetencija, nustatyta viešosios teisės normų, tai pripažįsta ir bendrosios kompetencijos teismai, kai civilinio pobūdžio ginče dalyvauja viešasis elementas [10].

3.3. Taikos sutarties taikymo stadijos

Pagal Įstatymo projektą taikos sutarties sudarymas neturėtų būti ribojamas jokia proceso stadija, neišskiriant nei pirmosios, nei apeliacinės instancijos, ar proceso atnaujinimo, ar vykdymo stadijos. Atkreiptinas dėmesys, kad ir pateikiant prašymą dėl reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymo, taip pat galėtų būti sprendžiamas taikos tarp šalių pasiekimo klausimas. Įstatymo projekte vartojama „bet kurioje proceso stadijoje“ šalys gali baigti bylą taikos sutartimi (Įstatymo projekto ABTĮ 52 (1) straipsnio 1 dalis). Be to, atsižvelgiant į tai, kad šalys taikos sutartį gali sudaryti bet kurioje proceso stadijoje, Įstatymo projekte numatoma, kad jei šalys taikos sutartį sudaro ir pateikia ją teismui tvirtinti po apygardos administ-

racinio teismo sprendimo priėmimo, bet nepasibaigus jo apskundimo apeliacine tvarka terminui, pats apygardos administracinis teismas, nutartimi patvirtinės taikos sutartį, panaikina savo priimtą sprendimą ir bylą nutraukia. Kol sprendžiamas taikos sutarties jau po priimto Pirmosios instancijos teismo sprendimo klausimas, apeliacinio skundo padavimo termino eiga sustabdoma (Įstatymo projekto ABTĮ 52 (1) straipsnio 4 dalis). Toks teisinis reguliavimas atrodytų iš pirmo žvilgsnio yra grindžiamas proceso operatyvumo ir ekonomiškumo principais, bet to, analogiška norma įtvirtinta ir Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 140 straipsnio 4 dalyje, tačiau jis kelia keletą kritinių pastabų.

Pirma, pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 94 straipsnio 1 dalį „paskelbus byloje sprendimą, priėmęs sprendimą teismas neturi teisės pats jį panaikinti ar pakeisti“. Antra, Administracinių bylų teisenos įstatyme nenumatoma taikos sutarties sudarymo kaip pagrindo, kuriuo remiantis sustabdoma apeliacinio skundo padavimo termino eiga. Gali būti taikomas tik praleisto termino dėl apeliacinio skundo padavimo atnaujinimo institutas (ABTĮ 34, 133, 134 straipsniai). Trečia, pagal siūlomą teisės normos formuluotę įmanoma situacija, kai šalys taikos sutartį sudarys ir pateiks teismui ją tvirtinti po sprendimo apygardos administraciniame teisme priėmimo, nepasibaigus jo apskundimo apeliacine tvarka terminui, tačiau jau esant paduotam apeliaciniam skundui.

Atkreiptinas dėmesys, kad Įstatymo projekto ABTĮ 52 (1) straipsnio 3 dalyje, skirtingai nei civiliniame procese, numatyta, kad teismo nutartis dėl atsisakymo

tvirtinti taikos sutartį gali būti skundžiama atskiruoju skundu. Pirmosios instancijos administraciniam teismui atsisakius patvirtinti taikos sutartį, turi būti nurodomi tokio atsisakymo motyvai. Tokią nutartį šalys gali skusti ir tokiu būdu toliau siekti taikiai išspręsti ginčą pirmojoje instancijoje ir išvengti bylos nagrinėjimo iš esmės proceso.

Numatoma, kad administracinio teismo patvirtintos taikos sutartys bus vykdomos civilinio proceso tvarka. Be to, ir priimto administracinio teismo sprendimo vykdymo procese šalys gali sudaryti taikos sutartis. Atsižvelgiant į tai, kad pagal Civilinio proceso kodekso 595 straipsnio 2 dalį taikos sutartys tvirtinti perduodamos bendrosios kompetencijos apylinkės teismui, pagrįstai kyla abejonė, ar bendrosios kompetencijos teismai galėtų tinkamai užtikrinti specifinių administracinių ginčų užbaigimą, nes tokiomis situacijomis reikia spręsti specializuotiems administraciniams teismams šiaip jau priskirtinus klausimus. Atsižvelgiant į tai, Įstatymo projekte siūloma papildyti ABTĮ 97 straipsnį 4 dalimi ir numatyti, jog tokiais atvejais sudarytos taikos sutartys pateikiamos tvirtinti apygardos administraciniam teismui, kurio veiklos teritorijoje yra antstolio kontoros buveinė, o ne bendrosios kompetencijos apylinkės teismui.

3.4. Taikos sutarties teisėtumo sąlygos

Pagal administracinių bylų teiseną sudaromoms taikos sutartims Įstatymo projekte numatoma vienintelė teisėtumo sąlyga, jog tokia taikos sutartis turi neprieštarauti imperatyvioms įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatoms, viešajam interesui, nepažeisti trečiųjų suinteresuotų asmenų teisių ar

teisėtų interesų (Įstatymo projekto ABTĮ 52 (1) straipsnio 1 dalis). Vertinant, ar sudaroma taikos sutartis neprieštarauja šiai teisėtumo sąlygai, turėtų būti atsižvelgiama į taikos sutarties sampratą dichotomiją. Dėl šios priežasties turėtų būti įvertinamos materialinės ir procesinės taikos sutarties teisėtumo sąlygos, kurios įtvirtintos ne tik kitose Administracinių bylų teisenos įstatymo, Civilinio proceso kodekso ir Civilinio kodekso normose, Viešojo administravimo įstatymo ar kitose specialiose administracinės teisės aktų nuostatose, bet turėtų būti atsižvelgiama į Lietuvos Respublikos konstitucinės doktrinos nuostatas ir teisminę jurisprudenciją.

Procesinėmis taikos sutarties teisėtumo sąlygomis reikėtų laikyti nustatytą formos reikalavimą – raštu, teismo nutartimi. Ne priedas prie teismo nutarties, o pačios nutarties turinys turi atitikti taikos sutarties sąlygas (Įstatymo projekte ABTĮ 52 (1) straipsnio 2 dalis). Tais atvejais, kai teismas netvirtina taikos sutarties, jis priima motyvuotą nutartį. Taip pat procesine taikos sutarties teisėtumo sąlyga reikėtų laikyti teismo pareigos, jog prieš tvirtindamas taikos sutartį teismas privalo išaiškinti šalims šių procesinių veiksmų padarinius, įgyvendinimą. Procesine taikos sutarties teisėtumo sąlyga yra laikytina ir šalies teisė būti išklausytai. Minėta, kad bendrosios kompetencijos teismų praktikoje laikomasi nuostatos, jog tais atvejais, kai teismas, tvirtindamas šalių sudarytą taikos sutartį, neišsiaiškina, ar byloje nėra pažeidžiamos dalyvaujančių trečiųjų asmenų teisės, arba patvirtina taikos sutartį, nedalyvaujant teismo posėdyje trečiajam suinteresuotam asmeniui, kuriam nebuvo pranešta apie

teismo posėdžio laiką ir vietą ir kuris nebuvo informuotas apie sudarytos sutarties sąlygas, toks procesinės normos pažeidimas pripažintinas pažeidžiančiu viešąjį interesą.

Su teise būti išklausytam susijusi ir situacija, kai šalims duodamas terminas susitarti iki posėdžio arba jau sudaroma taikos sutartis su atidedamojo įsigaliojimo sąlyga ir nustatomas terminas, kas ir kaip turėtų būti informuojamas apie šalies atsakymą taikos sutarties ar galimo susitarimo. Tai, matyt, nėra vien taikos sutarties šalių tarpusavio komunikavimo klausimas, į šį procesą turėtų būti įtrauktas ir teismas. Manytina, kad pirmiausia turėtų būti pranešama teismui, nes teisė atsakyti taikos sutarties turėtų būti vertintina kaip procesinė teisė. Vėliau taikos sutartis, jei buvo laikomasi procesinių jos sudarymo teisėtumo sąlygų, kaip procesinis veiksmas negali būti užginčijamas ar jos atsisakoma, išskyrus, jei užginčijamos taikos sutarties materialinės sąlygos.

Materialinėmis taikos sutarties teisėtumo sąlygomis laikytinas neprieštaravimas imperatyvioms įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatoms, viešajam interesui, nepažeisti trečiųjų suinteresuotų asmenų teisių ar teisėtų interesų. Atkreiptinas dėmesys, kad kol nėra nustatytas specialus reguliavimas Viešojo administravimo įstatyme, administraciniuose teismuose sudaromos taikos sutartys neturi prieštarauti Civiliniame kodekse nustatytiems specialiesiems taikos sutarties negaliojimo pagrindams (CK 6.986 str.) bei bendriesiems sandorių negaliojimo pagrindams, kuriais remiantis taikos sutartis gali būti pripažinta negaliojančia (*ex nunc*) arba niekine (*ex tunc*) (CK 6.224 str.).

Užsienio valstybių praktikoje leidžiamos ir taikos sutartys su atidedamosiomis sutarties įsigaliojimo sąlygomis [48, S. 97]. Dažnai teismo posėdžio metu kilusių su(si) taikinimo galimybių problema yra ta, jog viešojo administravimo institucijos atstovas iš principo sutiktų su galimo susitarimo sąlygomis, tačiau norėtų jas suderinti su savo viršininku, arba šalis ar tretysis asmuo dar norėtų pasitarti su advokatu. Kaip teisėjui spręsti tokią situaciją? Vienas variantas yra atidėti bylos nagrinėjimą vieną kartą ir netvirtinti taikos sutarties, kol šalys iki galo nesusitars. Kitas variantas, atsižvelgiant į taikos sutarties dichotomiją, jog tai nėra vien procesinis veiksmas, bet ir materialinės prigimties sandoris, neturėtų būti draudžiama šalims numatyti taikos sutarties tekste papildomų sąlygų, kurias išpildžius šalių sutartis įsigaliotų. Tokiu atveju iš karto galima priimti teismo nutartį, tačiau ją tvirtinama taikos sutartis įsigaliotų su atidedamąja išlyga. Atidedamasis sutarties įsigaliojimas, praėjus tam tikram terminui, yra pripažįstamas sutarčių teisės institutas. Žinoma, taikos sutartį traktuojant kaip išimtinai teisminį procesinį veiksmą, tokio pobūdžio veiksmai ir papildomos sąlygos negali būti net svarstytinos.

3.5. Taikos sutarties sudarymo būdai ir teisminė mediacija

Procesinėje teisėje skiriami du taikos sutarčių sudarymo būdai [73, S. 23; 50, S. 45]: vienas – taikos sutartys, sudaromos be teismo aktyvaus dalyvavimo, antras – taikos sutartys, sudaromos teismui aktyviai dalyvaujant.

Pirmuoju atveju, kai taikos sutartis sudaroma tiesiogiai nedalyvaujant teismui kaip

mediatoriui ar kitam mediatoriui, šiandienos administracinėje praktikoje labiausiai paplitusi ir taikoma tvirtinamose taikos sutartyse. Pagal Civilinio proceso kodekso analogiją administracinių teismų praktikoje šalių valia, kuri pareiškia teismui dėl taikos susitarimo, įrašoma į garso įrašą. Toks šalių valios suderinimas teismui gali būti pareiškiamas pasirengimo stadijoje ar bylos nagrinėjimo stadijoje, tačiau svarbiausia, kad pareikšta valia vėliau identiškai atsispindėtų teismo nutartyje. Šiuo atveju neturi reikšmės, pvz., aplinkybė, kad vėliau iškilo ginčo teisingumo ar priskirtinumo tam teismui abejonė, tai neturi įtakos taikos sutartį pripažinti negaliojančia. Šiuo atveju taikos sutartis turėtų atitikti Civilinio kodekso nustatytas taikos sutarties materialines teisėtumo sąlygas. Toks taikos sutarties įtraukimas į bylą dažniausiai yra išreikštas nutarties turinyje. Siūlomame Įstatymo projekto ABTĮ 52(1) straipsnio 2 dalyje numatyta, jog „taikos sutarties tekstas pridedamas prie bylos. Prieš tvirtindamas taikos sutarties tekstą teismas išaiškina šalims šių procesinių veiksmų padarinius. Tvirtindamas taikos sutartį teismas priima nutartį, kuria ir nutraukia bylą. Nutartyje turi būti nurodomos tvirtinamos šalių taikos sutarties sąlygos“.

Antrasis atvejis, kai taikos sutartis sudaroma teismui aktyviai dalyvaujant, yra procesiniu požiūriu sudėtingesnis ir kol kas administracinių bylų teisenoje Įstatymo projektu nesiūlytinas. Kitaip tariant, tai yra teisminės mediacijos (sutaikymo) modelis¹⁰, kuris tiesiogiai susijęs su aktyvaus teisėjo vaidmeniu administraciniame

¹⁰ Užsienio literatūroje tai vadinama teismine mediacija, pvz., vok. *gerichtliche Mediation*.

procesu ir tyrimo principo įgyvendinimu. Teisminės mediacijos atveju pats teismas (teisėjas pranešėjas ar kolegijos pirmininkas ar specialiai paruoštas teisėjas) šalims pateikia siūlytiną taikos sutarties projektą. Toks taikos sutarties sudarymo būdas administraciniuose teismuose palyginti neseniai pradėtas taikyti ir Europos valstybių praktikoje [50]. Teisminės mediacijos modelyje minėtas teisėjas pats šalims išsiunčia teismo nutarties, kurios turinyje išdėstomas galimas šalių sutaikinimo modelis, variantą. Dažnai toks teismo procesinis dokumentas yra parengiamas raštu, jame nurodomas terminas, kada turėtų būti atsakyta teismui, ir įteikiamas šalims pasirašytinai. Praktinė tokios taikos sutarties sudarymo formos reikšmė galima, kai:

- a) paskyrus posėdį į jį atvyksta ne visos bylos šalys, tačiau posėdžio metu dalyvaujantys asmenys pareiškia norą taikiai susitarti;
- b) paskyrus posėdį atvyksta visos bylos šalys ir po teismo posėdžio, apsikeitimo nuomonėmis, atsiranda taikos susitarimo ketinimas, tačiau šalys teismo posėdžio metu dar nėra iki galo jam pribrendusios;
- c) kada bylos parengiamojoje stadijoje teisėjas *ex officio* pasiūlo šalims su(si) taikinimo variantą.

Teisminės mediacijos būdas yra sudėtingesnis pačiam teismui, nes taikos sutarties ir besiginčijančių asmenų suderintai valiai atsirasti reikia ilgo proceso, kuriam turi įtakos tam tikri sociologiniai ir psichologiniai veiksniai, ir kuriuos teismas yra pasirengęs įvertinti. Jeigu teisininkui ar teisėjui pakanka kartais žvilgtelėti į bylą ir viską aišku, tai šalims, priimant sprendimą taikiai

susitarti, labai svarbus laiko veiksnys ir tarpusavio kontaktas. Taikos sutarties, aktyviai dalyvaujant teismui, sudarymo būdas tiesiogiai nėra įtvirtinamas siūlomame Įstatymo projekte, nes kol kas visas pagrindinis su(si) taikinimo pasiekimo krūvis tenka šalims ir teismas nėra įpareigojamas imtis konkrečių įvardijamų sutaikinimo priemonių, pvz., priima teismo nutartį su galimos taikos sutarties sąlygomis ir nustato terminą, kada šalys turi pasisakyti dėl savo pozicijos.

Tiesa, Įstatymo projekte galima įžvegti minimalias teisminės mediacijos užuomazgas. Įstatymo projekte ABTĮ 68 straipsnio 1 dalies 6 punkte nustatyta, jog teismas turi pareigą įvertinti situaciją, ar byloje galima sudaryti taiką, ir pareigą išaiškinti šalims teisę ir galimybę baigti bylą taikos sutartimi, nes minėta norma suformuluota šitaip: „įvertinęs ir nustatęs, kad byloje yra galima sudaryti taikos sutartį, pasiūlo šalims apsvarstyti taikos sutarties sudarymo galimybę.“ Taip siekiama, kad taikos sutarties sudarymo galimybė teismo *ex officio* būtų įvertinta dar pasirengimo bylą nagrinėti stadijoje, kad būtų įvertintos prielaidos sudaryti taikos sutartį dar iki pradėdant bylą nagrinėti iš esmės. Tokiu atveju pasirengimo stadijoje teismas nustato, kad dėl esminių sutarties sąlygų turi būti susitarta iki teismo posėdžio dienos. Jeigu bylos pasirengimo stadijoje administracinio teismo teisėjui privaloma įvertinti, ar yra galimybė sudaryti taikos sutartį ir ją privalu pasiūlyti asmenims, tolesnėse proceso stadijose jam joks aktyvus vaidmuo su(si)taikant nenumatomas. Įstatymo projekte ABTĮ 80 straipsnio 1 dalies pakeitimas numato, jog teismas, matydamas, kad bylos nagrinėjimo metu šalys yra linkusios abipusėmis

nuolaidomis išspręsti ginčą taikiai, pasiūlo šalims pasiekti abiem priimtina susitarimą ir sudaryti taikos sutartį. Taip pat numatoma garantija, draudžianti piktnaudžiauti procesu, kad dėl taikos sudarymo bylos nagrinėjimas negali būti atidėtas daugiau kaip viena kartą. Nepavykus sudaryti taikos sutarties, teismas turi teisę tęsti bylos nagrinėjimą ir išspręsti bylą iš esmės (Įstatymo projekte ABTĮ 82 straipsnio 7 dalis). Taigi, kol kas civiliniame procese taikomų taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) galimybių nėra numatoma išplėsti ir administraciniais ginčams, nors tai galėtų būti reali prielaida mažėti administracinių teismų bylų krūviui.

Išvados

Tai, kad nėra taikaus susitarimo galimybių ir taikos sutarties teisinio reguliavimo

bendrojoje administracinių bylų teisenoje, laikytinas vienu iš Lietuvos administracinio proceso trūkumų.

Taikos sutarties reikalingumą Lietuvos administracinio proceso modelyje pagrindžia esami socialiniai viešojo administravimo santykių dalyvių poreikiai ir pačių administracinių teismų teigiamas požiūris į šį naują institutą.

Taikos sutarties instituto įtvirtinimas turėtų būti siejamas su kompleksiniu požiūriu į administracinių sutarčių doktriną viešojoje teisėje ir pačios taikos sutarties sampratos dichotomiją.

Įtvirtinus taikos sutarties institutą administraciniame procese, būtų sudarytos prielaidos atsirasti alternatyvių ginčų sprendimo būdų (mediacijos, sutaikinimo) administraciniame procese.

LITERATŪRA

Lietuvos Respublikos teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-308; 2000, nr. 85-2566 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

2. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. *Valstybės žinios*, 1985, nr. 1-1 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

3. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 30(2), 226, 232, 232(1), 239, 239(3), 241, 241(1), 246(1), 246(2), 246(7), 249, 259, 260, 261, 262, 282, 313 straipsnių, dvidešimt trečiojo skirsnio pakeitimo, Kodekso papildymo 257(1), 260(1), 260(2) straipsniais, dvidešimt trečiuoju (1) ir dvidešimt trečiuoju (2) skirsniais įstatymas. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 142-7257.

4. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 60-1945; 2006, nr. 77-2975 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

5. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 63-2243 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai

6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 181-6708.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartys

7. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2010 m. spalio 4 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-372/2010.

8. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2010 m. lapkričio 30 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-481/2010.

9. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2006 m. birželio 14 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-397/2006.

10. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2010 m. kovo 15 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-108/2010.

Lietuvos administracinių teismų praktika

11. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. kovo 7 d. nutartis Nr. AS-2-155/2002.
12. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gruodžio 15 d. nutartis Nr. A-4-689/2003.
13. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. spalio 22 d. nutartis Nr. A-5-811/2004.
14. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. lapkričio 25 d. nutartis Nr. A-14-1479/2005.
15. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 5 d. nutartis Nr. A-1-1736/2007.
16. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 23 d. nutartis Nr. A-756-932/2007.
17. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės 6 d. nutartis Nr. A-261-339/2008.
18. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės 15 d. nutartis Nr. A-438-729/2008.
19. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. sausio 12 d. nutartis Nr. A-756-1047/2009.
20. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. birželio 12 d. nutartis Nr. AS-822-348/2009.
21. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. rugsėjo 11 d. nutartis Nr. AS-63-522/2009.
22. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. spalio 29 d. nutartis Nr. A-822-1064/2009.
23. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. lapkričio 12 d. nutartis Nr. A-1106/2009.
24. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 8 d. nutartis Nr. A-822-1011/2009.
25. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutartis Nr. AS-822-728/2009.
26. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 8 d. nutartis Nr. A-556-101/2010.
27. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 19 d. nutartis Nr. A-525-2825/2011.
28. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 17 d. nutartis Nr. A-525-2213/2012.
29. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 21 d. nutartis Nr.: A-492-1429/2012.
30. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. spalio 25 d. nutartis Nr. A-442-2594/2012.
31. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 6 d. nutartis Nr. A-143-361/2012.
32. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 14 d. nutartis Nr. A-143-1219/2012.
33. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 m. liepos 19 d. nutartis Nr. I-3325-643/2012.
34. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 m. gegužės 28 d. nutartis Nr. Ik-1915-764/2012.
35. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 m. gegužės 17 d. nutartis Nr. Iv-2392-764/2012.

36. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 m. balandžio 5 d. nutartis Nr. Iv-1546-764/2012.
37. Kauno apygardos administracinio teismo 2012 m. birželio 29 d. nutartis Nr. Iv-608-505/2012.
38. Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2012 m. birželio 18 d. nutartis Nr. I-154-342/2012.
39. Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2012 m. kovo 23 d. nutartis Nr. I-221-243/2012.
40. Šiaulių apygardos administracinio teismo 2012 m. sausio 27 d. nutartis Nr. I-89-621/2012.

Specialioji literatūra

41. ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008.
42. BAKAVECKAS, A., et al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005.
43. BARANSKAITĖ, A.; PRAPIESTIS, J. Konstitucinės teisingumo ir teisinės santarvės dimensijos baudžiamojoje teisėje. Iš *Lietuvos Respublikos baudžiamajam kodeksui – 10 metų*: recenzuotų mokslinių straipsnių, skirtų baudžiamosios politikos ir baudžiamųjų įstatymų teisėkūros, baudžiamosios teisės, baudžiamojo proceso ir nusikaltimų kvalifikavimo problematikai, rinkinys. Vilnius: Registrų centras, 2011, p. 41–68.
44. BARANSKAITĖ, A. *Taikos sutartis baudžiamojoje teisėje: atleidimas nuo baudžiamosios atsakomybės kaltininkui ir nukentėjusiajam susitaikius*. Monografija. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2007.
45. BARANSKAITĖ, A. Kaltininko ir nukentėjusiojo susitaikymo institutas Lietuvos Respublikos baudžiamajame kodekse: istorinis lyginamasis aspektas. *Jurisprudencija*, 2003, t. 45(37), p. 59–60.
46. BARANSKAITĖ, A. Viešojo ir privataus interesų derinimas taikant kaltininko susitaikymo su nukentėjusiuoju institutą. *Teisė*, 2003, t. 48, p. 25–35.
47. CAMILO DE OLIVEIRA, R. Gerichtsverbundene Mediation in internationaler und vergleichender Perspektive. *SZR Heidelberg*. 3 (2006) 1, S. 45–67.
48. EISENLOHR, M. H. Der Prozeßvergleich in der Praxis der Verwaltungsgerichtsbarkeit. In *Verwaltungswissenschaftliche Abhandlungen*. Bd. 13. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymann, 1998, S. 45–48.
49. FRANKE, R. Der gerichtliche Vergleich im Verwaltungsprozess. Auch ein Beitrag zum verwaltungsgerichtlichen Vertrag. In *Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht*. Bd. 12, Frankfurt am Main: Lang, 1996.
50. FRITZ, R.; DEBUS, N. Mediation statt Verwaltungsprozess? Möglichkeiten und Grenzen

außergerichtlichen/gerichtsnahe Streitschlichtung in Europa. In *Schriftenreihe europäische Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Bd. 2. München: Luchterhand, 2004.

51. HÖPKER, F. *Der Prozeßvergleich in der Verfassungsgerichtsbarkeit*. Duncker&Humblot, 2010.

52. KAMINSKIENĖ, N. Alternatyvus ginčų sprendimas. *Jurisprudencija*, 2006, 9(87), p. 84–91.

53. KAMINSKIENĖ, N. *Alternatyvus civilinių ginčų sprendimas*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009.

54. KAVALNĖ, S.; SAUDARGAITĖ, I. Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects. *Jurisprudencija*, 2011, 18(1), p. 251–265.

55. KAZAK, V. Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Spannungsfeld von konsensualer Konfliktlösung und rechtlicher Zulässigkeit. In *Reihe Wirtschaft und Recht*. Bd. 14. Göttingen: Sierke, 2011, S. 88.

56. KUNCEVIČIUS, G. Sutartis kaip viešojo administravimo subjektų teisinės veiklos Lietuvoje forma: probleminiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*, 2010, 1 (15), p. 151–168.

57. KUNCEVIČIUS, G. Sutarties instituto prietaikymas administracinėje teisėje: teorinės išvalgos. *Socialinių mokslų studijos*, 2010, Nr. 4(8).

58. KUNCEVIČIUS, G. *Administracinės sutartys Lietuvos teisinėje sistemoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.

59. KUNCEVIČIUS, G. Administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąsajos: teorinis aspektas. *Socialinių mokslų studijos*, 2012, nr. 4(3), p. 1041–1061.

60. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005.

61. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Atsakingo valdymo principas ir jo procesinės garantijos. Iš *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010.

62. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Das Litauische Verfassungsgericht zum Recht auf eine gute Verwaltung. *Osteuropa-Recht*, 2009 (4), S. 350–367.

63. 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. 292–308.

64. PETRAUSKAS, F. Alternatyvaus ginčų nagrinėjimo raida, teisinė padėtis ir reglamentavimas. *Jurisprudencija*, 2011, 18 (2), p. 631–658.

65. POŠKA, D. *Asmens teisė į teisminę gynybą ir jos įgyvendinimo probleminiai aspektai Lietuvos administraciniuose teismuose*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2007, p. 122–126.

66. RAIŽYS, D. Administracinių teismų sprendimų vykdymo problemos. *Jurisprudencija*, 2005, nr. 69 (61), p. 17.

67. 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. 578–594.

68. SCHRÖDER, J. *Der Prozessvergleich in den verwaltungsgerichtlichen Verfahrensarten*. Berlin: Duncker & Humboldt, 1971.

69. SIMAITIS, R. Mediacijos privačiuose ginčiuose teisinio reguliavimo tendencijos Lietuvoje. *Justitia*, 2007, nr. 2, p. 21–32.

70. SIMAITIS, R. Taikos sutartis Lietuvos privatinėje teisėje. *Justitia*, 2004 (1), p. 8.

71. SIMAITIS, R. Teisminis sutaikymas. *Teisė*, 2004, t. 52, p. 92–107.

72. ŠEDBARAS, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006.

73. STUMPF, CH. A. Alternative Streitbeilegung im Verwaltungsrecht. Schiedsgerichtsbarkeit-Schiedsgutachten-Mediation-Schlichtung. In *Ius Publicum*. Bd. 149. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006.

74. VALANČIUS, V.; NORKUS, R. Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos. *Justitia*, 2005, nr. 3(57), p. 5.

75. VĖBRAITĖ, V. Šalių sutaikinimas kaip civilinio proceso tikslas ir jo galimybės Lietuvoje. *Teisė*, 2008, t. 68, p. 106–115.

76. WEITZ, T.-T. Gerichtsnahe Mediation in der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit. In *Schriften zum deutschen und europäischen öffentlichen Recht*. Bd. 19. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Wien: Lang, 2008.

77. WIMMER, R.; WIMMER, U. Verfassungsrechtliche Aspekte richterlicher Mediation. *Neue juristische Wochenschrift (NJW)*, 60 (2007), 45, S. 3243–3247.

78. WONGSAREE, P. *Gesetzliche Regelung und Praxis des verwaltungsrechtlichen Vertrages*. Frankfurt am Main; Berlin; Bern; Wien [u.a.]: Lang, 2004.

Kita medžiaga

79. Rec(2001)9 / 05 September 2001 on alternatives to litigation between administrative authorities

and private parties. http://www.coe.int/T/CM/adoptedTexts_en.asp#P38_1190.

80. Konsultacija „Dėl taikos sutarties sudarymo administracinėse bylose“. Iš *Administracinių teismų praktika*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002, nr. 2.

81. 2011 m. lapkričio 30 d. Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos raštas Nr. (1.36)7R-9687 dėl Įstatymo projekto XIP-4290.

82. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos teisės departamento išvada dėl 2012 m. balandžio 24 d. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 37, 42, 44, 46, 50, 53, 68, 80, 82, 97, 101 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Įstatymo papildymo 52 (1) straipsniu įstatymo projekto XIP-4290.

83. 2011 m. metinis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pranešimas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-metiniai-pranesimai.html>>.

ANDERE MÖGLICHKEITEN DER STREITBEILEGUNG IN DER VERWALTUNGSGERICHTSORDNUNG UND DIE PROBLEME DER PRAKTISCHEN ANWENDUNG

Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė

Zusammenfassung

Im Aufsatz sind die rechtlichen Möglichkeiten durch die im Jahre 2012 von der Justizministerium der Republik Litauen vorgeschlagene gesetzliche Änderungen und Ergänzungen der verwaltungsgerichtlichen Verfahrensordnung (VwGO) analysiert. Außerdem soll dieser Artikel für die weitere Entwicklung von alternativen Methoden der Streitbeilegung am Verwaltungsgericht Beiträge liefern, da die endgültige Entscheidung vom litauischen Gesetzgeber zu diesem Thema bis jetzt noch nicht getroffen ist. Angesichts der Bedürfnissen der Modernisierung der litauische Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Effizienz und Effektivität im Aufsatz wird die Meinung vertreten, dass der gerichtliche Vergleich eine vernünftige Alternative der gerichtlichen Entscheidung am Verwaltungsgericht wäre. Heutzutage durch das Fehlen einer gesetzlichen Vorschrift in der VwGO sind nur geringe Möglichkeiten einer Beendigung des Gerichtsverfahrens ohne Sachentscheidung vorhanden. Trotzdem in der litauischen verwaltungsgerichtlichen Rechtssprechung wurden in den letzte zehn Jahren insgesamt 25 gerichtliche Verträge durch den gerichtlichen Beschluß bestätigt. Die positive Tendenz zu den gerichtlichen Verträgen steigt weiter. In der Rechtssprechung wird im Falle der Beendigung des Verfahrens durch einen Vergleich auf die Anwendung zur Analogie im Zivilprozessordnung berufen, weil bei den gesetzlichen Lücken im gerichtlichen Verwaltungsverfahren Art 4 Abs 6 der litauischen VwGO die Anwendung der anderen gesetzlichen Vorschriften oder Rechtsgrundsätzen zulässt. Nur im solchem Vorgang können die Beteiligten den Verfahren am Verwaltungsgericht durch den gerichtlichen Vergleich beenden.

Im Aufsatz werden die Vorteile und Nachteile des verwaltungsgerichtlichen Vergleichs analysiert, die rechtsvergleichende Beispiele aufgrund des französischen und deutschen Verwaltungsprozessrechts geliefert. Es wurde dargestellt, dass der gerichtliche Vergleich als auch die gerichtliche Mediation als Form des Verfahrens sind nicht immer einfach auch in den ausländischen Verfahrensordnungen integriert worden.

Als rechtliche Vorteile für die Einführung des verwaltungsgerichtlichen Vertrages in das litauische gerichtliche Verwaltungsverfahren (VwGO) dienen: erstens – die herrschende Rechtssprechung des litauischen Verfassungsgerichts zum Grundsatz der Rechtsmäßigkeit im Prozessrecht; zweitens – Art. 3 Abs 2 der litauischen VwGO, der bei der gerichtlichen Kontrolle die Überprüfung von der politischen und wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit der Verwaltungsakten verbietet und deshalb nochmals auf die Schlichtung der Parteien durch den gerichtlichen Vergleich berufen worden ist; drittens – der Untersuchungsgrundsatz im Art 81 der litauischen VwGO bietet dem Verwaltungsrichter die Möglichkeiten zu den aktiven Handlungen im gerichtlichen Verwaltungsverfahren im Form der gerichtlichen Mediation als auch zum Schließen des gerichtlichen Vergleichs.

Als Risikofaktoren für die Einführung des gerichtlichen Vergleichs wurden zwei Umstände genannt: erstens – die Defizite der gesetzlichen Regelungen zum Verwaltungsvertrag im litauischen Gesetz zum Verwaltungsverfahren (VwVfG) und zweitens – in der verwaltungsgerichtlichen Rechtssprechung die angewandte Gesetzesanalogie aus dem Zivilprozessrecht

und Zivilrecht zum gerichtlichen Vergleich beinhaltet keine bestimmten Besonderheiten im Bezug auf den verwaltungsrechtlichen Inhalt der Streitigkeit.

Im Aufsatz ist die Meinung geäußert, daß der verwaltungsgerichtliche Vergleich die materielle und prozessuale Merkmale beinhaltet, was als eine Doppelnatur (Dichotomie) in der deutschen Rechtsdogmatik bezeichnet worden ist. Auf diese Besonderheit des verwaltungsgerichtlichen Vertrages sollte ein

Bezug genommen werden, was leider nicht immer im Gesetzesvorschlag des Justizministeriums zur litauischen VwGO der Fall wurde. Im Aufsatz wurden die vorgeschlagene Regelungen zum Gegenstand des gerichtlichen Vergleichs als auch zur prozessualen (z.B. zum Recht auf Widerrufsvorbehalt und anderen Nebenbestimmungen) und materiellrechtlichen Wirksamkeitsvoraussetzungen (z.B. zur Mitwirkung und Zustimmung Dritter) kritisch bewertet.

Įteikta 2012 m. gruodžio 31 d.

Priimta publikuoti 2013 m. sausio 17 d.