

ADMINISTRACINIŲ GINČŲ MEDIACIJA IR JOS SĖKMĖS SAMPRATA KONSTITUCINIO ATSAKINGO VALDYMO PRINCIPO KONTEKSTE

Agnė Tvaronavičienė

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

El. paštas: a.tvaronaviciene@mruni.eu

Salvija Mulevičienė

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos

Privatinės teisės institutas

El. paštas: salvija@mruni.eu

Santrauka. Straipsnyje pristatomi šiuo metu Lietuvoje taikomi mediacijos administraciniuose ginčiuose modeliai ir ieškoma galimybių plėsti šio ginčų sprendimo būdo viešojo administravimo srityje. Darbe analizuojama būtinybė taikyti mediaciją kaip prevencinį bei neteisminį alternatyvųjų ginčų sprendimo būdą, kuris galėtų stiprinti socialinį dialogą tarp piliečių ir viešojo administravimo subjektų, didinti piliečių pasitikėjimą valstybės valdžios institucijomis. Atsisakant požiūrio, kad pavykusi mediacija yra tik tada, kai ginčo šalys sudaro taikos sutartį, prieinama prie išvados, kad administracinių ginčų mediacija yra sėkminga ir tada, kai jos taikymas sukuria prielaidas atkurti ginčo šalių tarpusavio dialogą, bendradarbiavimą pakeičia šalių požiūrį į ginčą. Toks mediacijos sėkmės suvokimas sugretinamas su konstituciniu atsakingo valdymo principu. Tyrimas atskleidė, kad priešpriešos čia nėra, priešingai, modernėjant viešojo administravimo sistemai ir visuomenei, mediacijos taikymas turi tapti neatskiriama konstitucinio atsakingo valdymo principo sudėtine dalimi.

Reikšminiai žodžiai: teisminė mediacija, neteisminė mediacija, administraciniai ginčai, konstitucinis atsakingo valdymo principas.

Įvadas

Vieno iš populiariausių alternatyvaus ginčų sprendimo būdų pasaulyje – mediacijos – taikymas Lietuvoje pastaraisiais metais įgyja vis didesnę pagreitį. Aktyvi mediaciją skatinanti valstybės politika teisingumo srityje ir jos įgyvendinimas atitinkamomis teisinio reguliavimo priemonėmis padidino mediacijos žinomumą ir taikomumą civilinėje justicijoje. Nuolatinis mediacijos, kaip vienos iš atkuriamojo teisingumo priemonių, taikymas probacijos įstaigų veikloje parodė šio metodo tinkamumą ir plėtros potencialą baudžiamojame justicijoje. O pastaruoju metu ypatingo susidomėjimo susilaukė mediacijos taikymas administraciniuose ginčiuose.

Pirmiausia, 2019 m. kovo 1 d., Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenoje buvo įtvirtintas teisminės administracinių ginčų mediacijos institutas¹. 2021 m. sausio 1 d., įsigaliojus naujai Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo redakcijai², Lietuvos administracinėje teisėje pirmą kartą buvo įtvirtinta ir kita administracinių ginčų mediacijos rūšis – vadinamoji kvaziteisminė administracinių ginčų mediacija. Atitinkamomis nuostatomis dėl mediacijos taikymo ikiteisminiame administracinių ginčų sprendimo procese papildytas ir Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas³. Tačiau pagal dabartinį reguliavimą kvaziteisimine tvarka gali būti sprendžiama tik dalis administracinių ginčų, o galimybė taikyti mediaciją dar iki kreipimosi su skundu ar pareiškimu į ikiteisminę administracinių ginčų nagrinėjimo instituciją ar teismą kol kas nėra numatyta. Taigi šiai dienai mediacijos tinkamumas ir jos taikymo ribos sprendžiant administracinius ginčus kelia ir nemažai diskusinių klausimų. Šis civilinei teisei būdingesnis ginčų sprendimo būdas yra paremtas šalių

¹ „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 2, 40, 44, 51, 56, 59, 67 ir 71 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 79¹ straipsniu įstatymas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/d15eb9600a9d11e9a5eaf2cd290f1944>.

² „Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/a7432660b48411eab9d9cd0c85e0b745>.

³ „Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/184f6d50b48511eab9d9cd0c85e0b745>.

autonomija, jų lygiateisiškumu sprendžiant ginčą, proceso konfidencialumu, o tai nėra būdinga administracinei teisei. Administraciniai ginčai iš esmės skiriasi nuo civilinių, nes ginčo šalių tarpusavio santykius reguliuoja viešoji teisė imperatyviu teisinio reguliavimo metodu. Be to, įprasta teigti, kad administraciniuose santykiuose tarp šalių susiklosto subordinacinis ryšys, viešojo administravimo subjektų galimybę susitarti riboja diskrecijos trūkumas⁴, o derybinės erdvės trūkumas dažnai veda šalis prie išvados, kad taikus susitarimas daugelyje situacijų administraciniuose ginčiuose yra neįmanomas.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) taip pat ne kartą yra konstatavęs, kad konstitucinio teisinės valstybės principo esmė – teisės viešpatavimas; konstitucinis teisės viešpatavimo imperatyvas reiškia, kad valdžios laisvę riboja teisė, kuriai privalo paklusti visi teisinių santykių subjektai⁵. Konstitucinis teisinės valstybės principas atsispindi ir konstitucinius valdžių padalijimo bei Konstitucijos viršenybės principus įtvirtinančioje Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalyje, kurioje nustatyta, kad valdžios galias riboja Konstitucija⁶. Aiškindamas Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalį kartu su šio straipsnio 3 dalimi, kurioje nustatyta, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, Konstitucinis Teismas yra nurodęs,

⁴ Viešojoje teisėje veikiančys administravimo subjektai diskrecijos teisę realizuoja teisės aktų nustatytoje ribose. Diskrecijos teise besinaudojantys subjektai yra suvaržyti bendrųjų teisėtumo principo reikalavimų ir kriterijų. Įgyvendindamos diskrecines galias, viešojo administravimo institucijos, be kita ko, turi nepiktnaudžiauti joms suteiktais įgaliojimais, laikytis objektyvumo ir nešališkumo, lygybės prieš įstatymą ir proporcingumo principų („Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas“, 3 straipsnis, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0BDDFFD850A66/asr>; „Europos Tarybos Ministrų Komiteto 1980 m. kovo 11 d. rekomendacija Nr. 80(2) „Dėl administravimo subjektų diskrecinių galių įgyvendinimo““, 2 straipsnis, COE, <https://rm.coe.int/16804f22ae>).

⁵ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. rugpjūčio 13 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 90-3580; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. liepos 8 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c77a730044e111e6bd3bfefc575ccac4>.

⁶ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 81-2903; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. spalio 29 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/fd9ea4607e3f11e5b7eba10a9b5a9c5f>.

kad Konstitucija yra valstybės valdžią ribojanti aukščiausioji teisė, joje yra įtvirtintas atsakingo valdymo principas⁷.

Konstitucijoje įtvirtintas atsakingo valdymo principas suponuoja tai, kad visos valstybės institucijos ir pareigūnai turi vykdyti savo funkcijas vadovaudamiesi Konstitucija, teise, veikdami Tautos ir Lietuvos valstybės interesais, taip pat turi tinkamai įgyvendinti jiems Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus⁸. Konstitucinis atsakingo valdymo principas, aiškina- mas kartu su Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtintu valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms imperatyvu, taip pat reiškia tai, kad viešąją valdžią taip pat saisto skaidrumo ir viešumo principai⁹.

Doktrinoje taip pat nurodoma, kad viešojoje teisėje, reguliuojančio- je demokratinės visuomenės santykius, būtina plačiau pritaikyti privati- nėje teisėje įprastus demokratinius ir lanksčius reguliavimo mecha- nismus¹⁰. O tokie įrankiai ginčų sprendimui kaip derybos ar mediacija gali būti lengvai pritaikomi ir administracinėje teisėje, taip priartinant viešojo administravimo subjektus prie privačių asmenų ir skatinant jų dialogą. Taigi mediacija gali būti tinkamas įrankis demokratizuoti administravimo sistemą¹¹.

⁷ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas“, *Valstybės ži- nios*, 2004, Nr. 105-3894; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. spalio 27 d. išvada“, *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 128-6545; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. lapkričio 19 d. nutarimas“, *TAR*, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/71bb65408ecb11e5a6f4e928c954d72b>.

⁸ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 27 d. nutarimas“, *TAR*, <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=f5127610e5a111e39ea8c7e1dfdc4b5c>; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. lapkričio 19 d. nutarimas“, *TAR*, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/71bb65408ecb11e5a6f4e928c954d72b>; „Lietuvos Respubli- kos Konstitucinio Teismo 2016 m. liepos 8 d. nutarimas“, *TAR*, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c77a730044e111e6bd3bfefc575ccac4>.

⁹ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. liepos 8 d. nutarimas“, *TAR*, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c77a730044e111e6bd3bfefc575ccac4>.

¹⁰ Gytis Kuncevičius, „Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas“ (dak- taro disertacija, socialiniai mokslai (teisė), Mykolo Romerio universitetas, 2011), <https://vb.mruni.eu/object/elaba:1965563/1965563.pdf>.

¹¹ Eimantė Šilvaitė, „Taikos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pa- grindas“, *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* 35 (2018): 311–329, <https://www.lvat.lt/doclib/szob080n6aqqwcyfgye1134d28hd2qsg>.

Atitinkamai, siekiant įvertinti galimą tolesnę administracinių ginčų mediacijos plėtrą, būtina gerai suvokti jos paskirtį ir platesnį taikymo administraciniuose ginčiuose kontekstą.

Pastebima, kad administracinių ginčų mediacijai Lietuvos teisės moksle iki šiol nebuvo skiriama daug dėmesio. Darbų, kuriuose būtų analizuojami administracinių ginčų mediacijos modelio klausimai konstitucinių principų kontekste, praktiškai nėra. Užsienio doktrinoje taip pat daugiausia dėmesio skiriama administracinių ginčų mediacijos prielaidoms bei bendrajai galimybei ją taikyti administracinių ginčų sprendimui. Pastebima, kad šaltiniuose, kuriuose ši tematika buvo analizuojama, į mediaciją paprastai žvelgiama iš viešosios teisės perspektyvos, vertinant jos potencialą tik per realios galimybės susitarti ir savo susitarimą įtvirtinti teisės aktų reikalavimus atitinkančios taikos sutartimi prizmę, o ne plačiąja prasme, įvertinant prevencinę bei edukacinę mediacijos funkcijas, taip pat nekeliant klausimo, ar mediacija gali būti laikoma sėkminga net ir tais atvejais, kai taikos sutarties sudarymas yra neįmanomas.

Bene anksčiausiai taikių susitarimų administraciniame procese klausimą iškėlė V. Valančius ir R. Norkus, kurie savo 2006 m. publikuotame straipsnyje, analizuodami teismo ir šalių teisių bei pareigų paskirstymą tuometiniame Lietuvos administraciniame procese, nurodė, kad teisinis reglamentavimas nebuvo pakankamai orientuotas į socialinės taikos atkūrimą tarp ginčo šalių. Autoriai pagrindė taikos sutarties instituto poreikį ir iškėlė diskusinį klausimą, ar vien į tiesos nustatymą orientuotas administracinio proceso modelis patenkina šiuolaikinės visuomenės poreikius?¹². 2011 m. buvo atliktas lyginamasis tyrimas, kurio metu buvo nustatyta, kad <...> bendrąja prasme mediacija užsienio valstybėse yra taikoma spręsti ginčams tarp viešojo administravimo subjektų ir privačių šalių, bet skiriasi taikomos mediacijos rūšys, priklausomai nuo kiekvienos teisinės sistemos ypatybių¹³. Ugnius Trumpulis 2012 m. išvelgė mediacijos perspektyvas

¹² Virgilijus Valančius, Rimvydas Norkus, „Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso“, *Jurisprudencija* 3, 81 (2006): 91–98, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/2903/2706>.

¹³ Salvija Kavalnė, Ieva Saudargaitė, „Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects“, *Jurisprudencija* 18, 1 (2011): 251–265, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/633>.

administraciniame procese ir tvirtino, <...> jog mediacija kaip ginčų sprendimo būdas galėtų palengvinti ginčo šalių interesų identifikavimą, jų įgyvendinimo būdų pasirinkimą, užkirsti kelią viešojo intereso pažeidimams, pagreitintų visoms ginčo šalims priimtino probleminės situacijos sprendimo priėmimą bei jo įgyvendinimą¹⁴. Taikos sutarties instituto pradmenis ir įtvirtinimo įstatyminiu lygiu iniciatyvą savo publikacijoje 2013 m. vertino J. Paužaitė-Kulvinskienė¹⁵. Ši mokslininkė taip pat išvelgė ir glaustai aptarė teisminės mediacijos taikymo administraciniame procese perspektyvas. A. Banys savo darbe 2014 m. ne tik patvirtino mediacijos tinkamumą (tiesa, su tam tikrais ribojimais) administracinių ginčų sprendimui, bet ir, peržengdamas savo laiką¹⁶, iškėlė klausimą dėl mediacijos kaip viešojo administravimo veiklos galimumo. Įstatymų leidėjui įtvirtinus taikos sutarties institutą administracinėje teisenoje¹⁷, L. Meškys ir M. Gerdvila 2015 m. ieškojo prielaidų mediacijos pritaikymui. Šie autoriai kėlė probleminį klausimą dėl preventyvaus mediacijos taikymo bei identifikavo daug mediacijos ir viešojo administravimo principų tarpusavio prieštarų, nustatė galimybes taikyti šį alternatyvų ginčų sprendimo būdą tik atskirose ginčų kategorijose¹⁸. 2018 m. E. Šilvaitės darbe buvo pateikta išsami taikos sutarties kaip pagrindo teisminei mediacijai administraciniame procese analizė¹⁹. Ši autorė

¹⁴ Ugnius Trumpulis, „Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje“, *Jurisprudencija* 19, 4 (2012): 1423–1437, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/110/103>.

¹⁵ Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, „Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos“, *Teisė* 86 (2013): 36–56, <https://www.journals.vu.lt/teis/article/download/1101/569/>.

¹⁶ 2016 m. administraciniame procese nebuvo teisinio reguliavimo reglamentuojančio teisminės ar neteisminės mediacijos taikymą.

¹⁷ Aurimas Banys, „Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys“, *Jurisprudencija* 21, 4 (2014): 1117–1139, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/4020/3830>.

¹⁸ Linas Meškys, Mažvydas Gerdvila, „Ar galima mediacija administraciniame procese Lietuvos Respublikoje?“, *Teisės apžvalga* 1, 12 (2015): 130–158, https://www.vdu.lt/cris/bitstream/20.500.12259/30778/1/2029-4239_2015_N_1_12.PG_130-158.pdf.

¹⁹ Eimantė Šilvaitė, „Taikos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pagrindas“, *LVAT biuletenis* 35 (2018): 311–329, <https://www.lvat.lt/doclib/szob080n6aqwwcyfgy-e1134d28hd2qsg>.

taikos sutarties institutą pateikė kaip prielaidą mediacijos taikymui, tačiau išžvelgė ir trukdžių plačiam bei sėkmingam šio civilinei justicijai būdingo alternatyvaus ginčų sprendimo būdo pritaikomumui administraciniame procese. Dar keletas mokslinių straipsnių buvo publikuota, siekiant įvertinti naująjį teisinį reguliavimą, kuriuo nuo 2019 m. kovo sureguliuota teisminė, o nuo 2021 m. sausio ir neteisminė mediacija administraciniame procese²⁰.

Pabrėžtina, kad aukščiau pristatyti moksliniai tyrimai koncentravosi į taikos sutarties instituto ypatumus ir mediacijos kaip alternatyvaus ginčų sprendimo būdo pritaikomumą administracinėje justicijoje. Šiame straipsnyje, priešingai nei iki šiol, bus plačiau pažvelgta į mediacijos paskirtį ir jai keliamus tikslus. Keliamas klausimas, ar tik galimybė sudaryti taikos sutartį apsprendžia ir mediacijos sėkmę administraciniuose ginčiuose. Kitaip sakant – ar galima teigti, kad administracinių ginčų mediacija pasiekia jai keliamus tikslus tik tuo atveju, jei yra sudaroma ir patvirtinama taikos sutartis?

Atitinkamai, šio straipsnio tikslas – pateikti administracinių ginčų mediacijos sėkmės sampratą ir atskleisti, kaip platesnis požiūris į administracinių ginčų mediaciją dera su konstituciniu atsakingo valdymo principu. Siekiant šio tikslo, keliami tokie uždaviniai: atskleisti pagrindinius Lietuvoje šiuo metu galiojančio administracinių ginčų mediacijos modelio bruožus bei administracinių ginčų mediacijai keliamus tikslus, pateikti naują jos sėkmės sampratą ir nustatyti sąsajas su pagrindiniais konstituciniais bei administracinės teisės principais, ypač atsakingo valdymo principu.

Vykdam tyrimą, buvo atlikta mokslinės literatūros tiriamuoju klausimu analizė. Taikant dokumentų analizės metodą, buvo tiriamos su mediacijos ir apskritai taikos sutarties taikymu administracinėje justicijoje susijusios teisės aktų nuostatos bei teismų praktika. Pasitelkus loginį analitinį ir apibendrinimo metodus, buvo suformuotos tyrimo išvados.

²⁰ Agnė Tvaronavičienė, Natalija Kaminskienė, „Teisminės mediacijos taikymas administracinėje justicijoje“, *Lietuvos teisė 2019 Esminiai pokyčiai* (2019): 29–33, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/16248/2019%20Teise_1.4._Tvaronavic%20iene%20,%20Kaminskienne%20.pdf?sequence=1; Agnė Tvaronavičienė, Vaidas Milius, „Mediacijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikesniam procesui“, *Lietuvos teisė 2020 Esminiai pokyčiai* (2020): 34–44, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/17273/Lietuvos_teis%C4%97_II_dalis-36-46.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

1. Mediacijos taikymo administraciniuose ginčiuose modelis Lietuvoje

Akcentuotina, kad, nepaisant kai kurių mokslininkų darbuose išsakytų abejonių dėl mediacijos ir viešojo administravimo principų darnos²¹, įstatymų leidėjas išsaugojo mediacijos proceso tapatumą ir, nustatydamas jos taikymo teisinį reguliavimą administraciniame procese, visa apimtimi įtvirtino kertinius šio metodo principus, t. y. savanoriškumą, konfidencialumą bei mediatoriaus nešališkumą.

Aiškumo dėlei būtina pabrėžti, kad administracinėje teisėje iš esmės gali būti taikomos trys mediacijos rūšys: teisminė, kvaziteisminė ir neteisminė mediacija. Greta jų sparčiai plėtojasi ir prevencinė mediacijos rūšis. Prevencinės mediacijos atveju taikinamojo pobūdžio procedūra pravedama dar prieš kylant ginčui ir gali efektyviai užkirsti kelią ginčo kilimui ateityje. Pavyzdžiui, prevencinė mediacija užsienyje plačiai taikoma, siekiant užkirsti kelią ginčams dėl aplinkos apsaugos reikalavimų ar teritorijų planavimo²². Nešališkas mediatorius pasitelkiamas moderuoti diskusiją tarp potencialaus ginčo šalių ir struktūruotu, konstruktyviu dialogu siekia išsiaiškinti skirtingus šalių interesus bei rasti labiausiai juos visus atspindinčius sprendimus. Todėl prevencinė mediacija kaip socialinio dialogo vedimo technika gali iš esmės prisidėti prie administracinės sistemos demokratizavimo. Toliau detaliau bus aptartos visos paminėtos administracinių ginčų mediacijos rūšys.

²¹ Pavyzdžiui, Aurimas Banys, „Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys“, *Jurisprudencija* 21, 4 (2014): 1117–1139, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/4020/3830>; Linas Meškys, Mažvydas Gerdvila, „Ar galima mediacija administraciniame procese Lietuvos Respublikoje?“, *Teisės apžvalga* 1, 12 (2015): 130–158, https://www.vdu.lt/cris/bitstream/20.500.12259/30778/1/2029-4239_2015_N_1_12.PG_130-158.pdf; Eimantė Šilvaitė, „Taikos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pagrindas“, *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* 35 (2018): 311–329, <https://www.lvat.lt/doclib/szob080n6aqwwcyfgye1134d28hd2qsg>.

²² Tokia patirtis taikoma, pvz., Austrijoje, Prancūzijoje (plačiau apie tai, pvz., „Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 1R-268 „Dėl taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos patvirtinimo““, *TAR*, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/b84a2a305d3b11e589fccd6fa118e11c>).

Teisminė mediacija Lietuvoje yra sureguliuota analogiškai kaip ir daugiau nei dešimtmečio taikymo praktiką turintis teisminės medicijos civiliniuose ginčiuose modelis. Tai mediacija, kuria sprendžiant ginčą administraciniame teisme bylos šalys gali pasinaudoti nemokamai. Mediatoriumi skiriamas teisėjas teismo mediatorius, kuris yra įrašytas į Lietuvos Respublikos mediatorių sąrašą. Nesant galimybės skirti teisėją, mediatoriumi gali būti skiriamas ir kitas į Lietuvos Respublikos mediatorių sąrašą įrašytas mediatorius. Tokiu atveju jį parenka ir skiria Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnyba, kuri administruoja visus valstybės finansuojamus medicijos procesus. Medicijos metu pasiektą susitarimą tvirtina teismas, tuo pačiu nutraukdamas bylą, o medicijos metu nepavykus priėti šalių interesus atitinkančio bendro sprendimo, byla nagrinėjama toliau įprasta tvarka²³.

Nuo 2021 m. sausio 1 d. Lietuvoje sukurtos teisinės prielaidos taikyti ir neteisminę mediaciją administraciniuose ginčiuose. Reikia pastebėti, kad, reglamentuojant šią medicijos rūšį, Lietuvoje pritaikytas originalus ir su esama ikiteismine administracinių ginčų sprendimo tvarka Lietuvoje suderintas modelis, kai neteisminė administracinių ginčų mediacija yra taikoma nagrinėjant skundą Lietuvos administracinių ginčų komisijoje ar jos teritoriniuose padaliniuose (toliau – Komisija). Tokia mediacija yra nemokama, grįsta šalių savanoriškumu, o mediatoriumi gali būti skiriamas vienas iš Komisijos narių, kuris yra įrašytas į Lietuvos Respublikos mediatorių sąrašą, arba kitas mediatorius, kurio paskyrimas vykdomas per Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybą²⁴. Svarbu nurodyti, kad ši medicijos rūšis įstatymo leidėjo yra pavadinta netiksliai. Neteismine medicija paprastai įvardijami tie taikinamojo pobūdžio procesai, kuriuos inicijuoja ginčo šalys iki kreipimosi į teismą ar kitas panašaus pobūdžio

²³ Plačiau apie teisminę medicija administraciniame procese: Agnė Tvaronavičienė, Natalija Kaminskienė, „Teisminės medicijos taikymas administraciniame justicijoje“, *Lietuvos teisė 2019 Esminiai pokyčiai* (2019): 29–33, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/16248/2019%20Teise_1.4._Tvaronavic%20iene%20,%20Kaminskiene%20.pdf?sequence=1.

²⁴ Plačiau apie neteisminę mediciją administraciniame procese: Agnė Tvaronavičienė, Vaidas Milius, „Medicijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikesniam procesui“, *Lietuvos teisė 2020 Esminiai pokyčiai* (2020): 34–44, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/17273/Lietuvos_teis%C4%97_II_dalis-36-46.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

institucijas, kompetentingas nagrinėti ginčus iki teismo, kurias dažnai vadiname kvaziteismais. Įvertinus tai, teigtina, kad pristatomą Lietuvos neteisminės mediacijos administraciniuose ginčiuose modelį tiksliausia būtų vadinti ne neteisminės, o kvaziteisminės mediacijos modeliu, nes tam, kad pradėti mediacijos procesą administraciniame ginče, būtina jį inicijuoti Lietuvos administracinių ginčų komisijoje²⁵.

Dėmesys turėtų būti atkreipiamas ir į tai, kad Lietuvos administracinių ginčų komisijos kompetencijai priskiriama ikiteismine tvarka nagrinėti tik dalį, o ne visus administracinius ginčus. Realizuojant šią mintį, Lietuvoje administraciniams ginčams spręsti yra taikomos teisminė ir kvaziteisminė kai kurių administracinių ginčų mediacijos rūšys.

Jeigu Mediacijos įstatyme įtvirtinta neteisminė administracinių ginčų mediacija, tai kas yra tikroji neteisminė administracinių ginčų mediacija ir ar ją galime taikyti Lietuvoje? Neteisminė mediacija civilinėje justicijoje yra laikoma klasikine mediacijos forma. Mokslinėje literatūroje laikomasi nuomonės, kad mediacija yra efektyviausia, jei ji yra pritaikoma esant neaukštam konflikto eskalacijos lygiui²⁶. Konflikto eskalacija auga, kai ginčo šalys kreipiasi į tam tikras ginčų sprendimo institucijas, pvz., ginčų komisijas ar teismus. Iki tokio kreipimosi pasirinktai mediacijai būdingas šalių savanoriškumas ir didesnė jų motyvacija išspręsti ginčą taikiai. Neteisminė administracinių ginčų mediacija – tokia mediacijos rūšis, kai administracinio ginčo subjektai patys susitaria savo ginčą spręsti mediacijos būdu, pasirenka jiems abiem priimtina nešališką mediatorių ir konfidencialios procedūros metu išsprendžia tarpusavio nesutarimą. Toks susitarimas įforminamas taikos sutartimi, kuri gali, bet neprivalo būti teikiama teismui tvirtinti. Pasak A. Balthasar, tokia mediacija naudinga gerinant šalių tarpusavio komunikaciją, ypač tada, kai būtina abiem šalims dar ankstyvoje

²⁵ Agnė Tvaronavičienė, Vaidas Milius, „Mediacijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikesniam procesui“, *Lietuvos teisė 2020 Esminiai pokyčiai* (2020): 34–44, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/17273/Lietuvos_teis%C4%97_II_dalis-36-46.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²⁶ Alexander Balthasar, „Alternative Dispute Resolution in Administrative Law: A Major Step Forward to Enhance Citizens’ Satisfaction or Rather a Trojan Horse for the Rule of Law?“, *Elte Law Journal* 1 (2018): 14–15, https://eltelawjournal.hu/wp-content/uploads/2019/07/02_Balthasar_.pdf.

stadijoje išaiškinti (išsiaiškinti) teisinį reguliavimą ir realias šalių galimybes konfliktinėje situacijoje²⁷. Tokia prevencinė neteisminė ir dar iki skundo pateikimo kompetentingai ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijai organizuota mediacija padėtų viešojo administravimo subjektams ir piliečiams išsiaiškinti nesutarimus ir realias kiekvieno iš jų galimybes ginče bei atvertų perspektyvą rasti kitas galimybes tenkinti jų teisėtus interesus²⁸.

Tenka konstatuoti, kad šiandien teisės aktuose nėra įtvirtinta galimybė taikyti neteisminę mediaciją administraciniuose ginčiuose tokia grynąja forma. Pirma, nei Viešojo administravimo įstatyme²⁹, nei kituose teisės aktuose nėra įtvirtinta galimybė administracinio ginčo subjektams taikiai išspręsti ginčą mediacijos būdu. Administracinėje teisėje vyraujantis imperatyvusis teisinio reguliavimo metodas nustato, kad leidžiama tik tai, kas aiškiai nustatyta įstatyme. Antra, nėra tinkamos teisinės formos, kaip tokie taikūs susitarimai galėtų įgyti privalomą teisinę galią, nepasitelkiant teismo. Pasak Gyčio Kuncevičiaus, kuris nagrinėjo administracinių sutarčių institutą, taikos sutartis užsienio administracinėje teisėje abipusėmis nuolaidomis panaikina konkrečios bylos arba tam tikros teisinės situacijos neapibrėžtumą³⁰. Iš šio teiginio matyti, kad taikos sutarties poreikis laiko atžvilgiu kyla dviem momentais. Klasikinis atvejis, kai siekiama užbaigti teisminį ginčą taikiai. Taikos sutarties poreikis kyla ir iki ginčo kilimo (ginčo pradžios momentu laikomas skundo (pareiškimo) pateikimas jį nagrinėti kompetentingai institucijai), kai viešojo administravimo subjekto

²⁷ Alexander Balthasar, „Alternative Dispute Resolution in Administrative Law: A Major Step Forward to Enhance Citizens’ Satisfaction or Rather a Trojan Horse for the Rule of Law?“, *Elte Law Journal* 1 (2018): 14–15, https://eltelawjournal.hu/wp-content/uploads/2019/07/02_Balthasar_.pdf.

²⁸ Agnė Tvaronavičienė, Vaidas Milius, „Mediacijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikesniam procesui“, *Lietuvos teisė 2020 Esminiai pokyčiai* (2020): 34–44, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/17273/Lietuvos_teis%C4%97_II_dalis-36-46.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²⁹ „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945.

³⁰ Gytis Kuncevičius, „Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas“ (daktaro disertacija, socialiniai mokslai (teisė), Mykolo Romerio universitetas, 2011), <https://vb.mruni.eu/object/elaba:1965563/1965563.pdf>.

veikloje atsiranda teisiškai neapibrėžta situacija, kurią galima išspręsti abipusių nuolaidų būdu, išvengiant teismo ginčo kilimo. Lietuvoje taikos sutarties institutas, kuris yra įtvirtintas ABTĮ 51 str. 1 d., nukreiptas į teismo ginčo (bylos) taikų užbaigimą ir nenumato galimybės taikos sutartimi užkirsti kelią teismo ginčo atsiradimui ateityje. Taigi, konstatuotina, kad tikrosios neteisminės mediacijos galimybės Lietuvoje šiuo metu nėra. Svarstymų Seime metu idėja dėl galimybės taikyti neteisminę mediaciją administraciniuose ginčiuose pilna apimtimi (iki kreipimosi į kvaziteismines institucijas ar teismus visose administracinių ginčų kategorijose) nebuvo sutikta palankiai. Buvo nurodyta, kad šiam klausimui reikia detalios analizės ir aptarimo, nes tokio pobūdžio pokyčiai turėtų poveikio įvairioms viešojo administravimo sritims³¹. Tačiau tikėtina, kad neteisminė administracinių ginčų mediacija grynąja jos forma Lietuvoje galėtų atsirasti ateityje, augant viešojo administravimo subjektų ir apskritai visuomenės konfliktų sprendimo kultūrai bei pradėjus plačiau žvelgti į tai, kas suprantama kaip sėkminga administracinių ginčų mediacija.

2. Administracinių ginčų mediacijos tikslai ir jos sėkmės samprata

Mediacijai keltinas toks pagrindinis tikslas – išspręsti konfliktą (siauroji tikslo samprata) ir / ar išsaugoti ir / ar atkurti ginčo šalių tarpusavio santykius (plačioji tikslo samprata)³². Kaip šalutiniai su pagrindinio tikslo siekimu susiję tikslai dažnai įvardijamas ir siekis sutaupyti laiko bei pinigų,

³¹ „Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 2 straipsnio pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 28, 36, 40, 44, 51, 56, 59, 67, 79 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 79¹, 79² straipsniais įstatymo, Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymo projektų derinimo pažyma“, LRS, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/fabef6d0a9f911e8aa33fe8f0fea665f?jfwid=-2icx9k1ht>.

³² Žr. pvz., F. Mathews-Giba, „Religious Dimension of Mediation“, *Fordham Urban Law Journal* 27, 5 (2000): 1704–1705, <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2040&context=ulj>.

mažinti teismų darbo krūvį bei prisidėti prie visuomenės ginčų sprendimo kultūros tobulinimo.

Žvelgiant į mediaciją tik per siaurąją tikslo sampratą, kaip tam tikro konflikto sprendimo būdą, pagrindinis klausimas yra susijęs su tinkamu tokio ginčo užbaigimu, kuris neretai sutapatinamas su taikos sutarties sudarymu³³. Pavyzdžiui, E. Šilvaitė mediacijos sėkmę mato tik kaip taikos sutarties sudarymą: „Sėkminga teisminė mediacija yra užbaigiama taikiu susitarimu, t. y. taikos sutarties pasirašymu, kurią tvirtina teismas. Tai atitinkamai lemia ir teismo proceso užbaigimą nutraukiant bylą³⁴“. Tačiau ar tai vienintelė galima sėkminga mediacijos baigtis?

Būtina sutikti su J. Paužaitė-Kulvinskiene, teigiančia, kad taikos sutartis yra tik forma, kuria baigiamas 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 eigą³⁵. Jei taikos sutartį suprantame kaip mediacijos rezultato įforminimo formą, kyla keli diskusiniai klausimai. Pirma, ar teisinga formai keliamus reikalavimus taikyti ir mediacijos proceso turiniui? Antra, ar taikos sutartis yra vienintelė galima mediacijos rezultato įforminimo forma?

Pasak V. Valančiaus ir R. Norkaus, kurie pasisakė dėl taikos sutarties galimumo administraciniuose ginčiuose, taikos sutartis yra dispozityvumo principo išraiška, o būtina prielaida kiekvienai sutarčiai, taigi ir taikos sutarčiai sudaryti, yra galėjimas disponuoti tuo objektu, dėl kurio susitariama³⁶. Taigi, kalbama apie viešojo administravimo subjekto diskreciją

³³ Polonca Kovač, „Mediation and Settlement in Administrative Matters in Slovenia“, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 3, 10 (2010): 746, <https://hrcak.srce.hr/135330>.

³⁴ Eimantė Šilvaitė, „Taikos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pagrindas“, *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* 35 (2018): 311–329, <https://www.lvat.lt/doclib/szob080n6aqwwcyfgye1134d28hd2qsg>.

³⁵ Jurgita Paužaitė-Kulvinskiene, „Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos“, *Teisė* 86 (2013): 36–56, <https://www.journals.vu.lt/teise/article/download/1101/569/>.

³⁶ Virgilijus Valančius, Rimvydas Norkus, „Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso“, *Jurisprudencija* 3, 81 (2006): 91–98, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/2903/2706>.

kaip prielaidą tartis. Veikdama ne imperatyvaus nurodymo pagrindu, o turėdama sprendimo priėmimo laisvę, viešojo administravimo institucija galėtų eiti į kompromisą ir susitarti, kad savo diskrecijos teisę įgyvendins dar kartą arba įvertins papildomas aplinkybes, kurios galėtų būti reikšmingos priimant sprendimą³⁷. Taigi, taikos sutarties galimumas šių autorių siejamas su derybinės erdvės, kurioje ginčo šalys gali derinti savo interesus, buvimu. Analogiškai, kiti autoriai susieja mediacijos galimumą su derybinės erdvės buvimu, arba atitinkamai mediacijos negalimumą, kai tos erdvės nėra, t. y. ginčui spręsti būtina taikyti imperatyvias teisės normas³⁸.

Tačiau ar paties mediacijos proceso, kuris iš esmės yra profesionalaus mediatoriaus valdomas struktūruotas pokalbis, vykimo faktas kelia grėsmę, kad jo metu pasiekti susitarimai turės aukščiau išvardytų trūkumų?

Viena vertus, taikos sutarties galimumas sprendžiant administracinius ginčus sukuria prielaidas ginčų šalims joms priimtinais būdais ieškoti taikų sprendimų. Jos tą gali daryti savarankiškai (neformalizuotų derybų būdu) arba pasitelkdamos nešališką tarpininką (mediacijos būdu). Kalbant apie taikius susitarimus, kurie pasiekiami ginčo šalių savarankiškai, iš esmės nekyla diskusijų dėl jų tarpusavio derybų galimumo ar negalimumo. Nėra draudimų galimų administracinių ginčų šalims bendrauti, keistis nuomonėmis, derinti interesus ar reikalavimų po viešojo administravimo subjekto ir privataus asmens susitikimų viešinti jų protokolus ar rengti pranešimus visuomenei apie jų turinį. Tačiau kai derybų procesą keičia mediacija, tuoj pat identifikuojamas poreikis užtikrinti viešąjį interesą, trečiųjų asmenų interesus ir imperatyviųjų teisės normų taikymą, tarytum trečiojo nešališko asmens įsitraukimas ne mažina, o priešingai, didina riziką, kad už uždarytų durų bus siekiama viešajai tvarkai priešingų susitarimų.

³⁷ Virgilijus Valančius, Rimvydas Norkus, „Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso“, *Jurisprudencija* 3, 81 (2006): 91–98, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/2903/2706>.

³⁸ Žr. Kars de Graaf, Albert Marseille, Hanna Tolsma, „Mediation in Administrative Proceedings: A Comparative Perspective“, iš: *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Dacian C. Dragos, Bogdana Neamtu (Springer: Berlin-Heidelberg, 2014), 589–605, <https://research.rug.nl/en/publications/mediation-in-administrative-proceedings-a-comparative-perspective>.

Žvelgiant iš mediacijos proceso perspektyvos, jei jos galutinis rezultatas yra taikos sutartis, proceso baigiamuosiuose etapuose būtina įvertinti jos atitikimą aukščiau išvardytiems kriterijams, o pastebėjus trūkumus, juos ištaisyti. Tame pačiame etape taip pat vertinamos rizikos taikos sutarties realiam įvykdymui, atsižvelgiama į ginčo šalių situaciją, galimybes laikytis suldytų sutarties sąlygų.

Tačiau kodėl neturėtų būti galima taikyti mediaciją administraciniuose ginčiuose ir tada, kai akivaizdu, jog ginčui spręsti būtina taikyti imperatyvias įstatymo normas, negalima ginčo išspręsti neįtraukiant į mediacijos procesą trečiųjų asmenų, ar egzistuoja viešasis interesas, kad toks ginčas turėtų būti sprendžiamas tik teisme? Arba, kitaip sakant, ar esama prasmės taikyti mediaciją, jei akivaizdu, kad taikos sutartis objektyviai ir, vertinant iš trečiojo nešališko asmens pozicijų, yra negalima arba atitiks tik vienos iš šalių reikalavimus?

Atsakymas į aukščiau iškeltą klausimą ir glūdi mediacijos sėkmės suvokime. Mediacijos sėkmės sampratai Lietuvos moksle iki šiol nebuvo skiriama pakankamai dėmesio. Kaip jau buvo minėta, dažniausiai yra konstatuojama, kad siektinas mediacijos rezultatas yra taikos sutartis³⁹. Tačiau esama ir kitų nuomonių, pvz., A. Urmono manymu, mediacija gali būti laikoma sėkminga ir tais atvejais, kai ginčo, konflikto šalims nepavyksta susitaikyti, tačiau jos sugeba surasti visiems priimtinus iškilusių problemų sprendimo būdus⁴⁰. Kitaip tariant, mediacija yra sėkminga tada, kai tenkinami ginčo šalių interesai jiems abiem priimtiniu būdu. Ir tai neturi būti siejama tik su jų pozicijų (pirminių keliamų reikalavimų) ginče tenkinimu.

Mediacijoje aiškinamasi apie šalių interesus ir poreikius konkrečioje situacijoje, nusigręžiama nuo teisinių pozicijų ir ieškoma būdų užtikrinti, kad kiekviena ginčo šalis galėtų maksimaliai patenkinti savo interesus ir poreikius.

³⁹ Eimantė Šilvaitė, „Taikos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pagrindas“, *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* 35 (2018): 311–329, <https://www.lvat.lt/doclib/szob080n6aqwwcyfgye1134d28hd2qsg>.

⁴⁰ Algimantas Urmonas, „Administracinės teisės magistrantūros studijų programos mokymo dalyko „Žmogiškųjų santykių administracinis teisinis reguliavimas“ koncepcija“, cituota iš Ugnius Trumpulis, „Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje“, *Jurisprudencija* 19, 4 (2012): 1423–1437, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/110/103>.

Kitaip tariant, aiškinamasi, kokio galutinio rezultato siekia kiekviena iš ginčo šalių ir ieškoma teisėtų būdų tam rezultatui pasiekti. Pastebima, kad nemažai administracinių ginčų tarp viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų kyla dėl informacijos trūkumo, teisinio reguliavimo neišmanymo ar netinkamo interpretavimo. Taikant mediaciją net ir tais atvejais, kai akivaizdu, kad, siekiant išspręsti ginčą, būtina taikyti imperatyvias teisės normas, būtent mediacijos metu tą galima išsiaiškinti. Ginčo šalis, sužinėjusi ir išgirdusi argumentus, kodėl kita ginčo šalis neturi galimybių priimti kitokį, nei buvo priimta, sprendimą, gauna informaciją, kurios iki ginčo kilimo neturėjo, ir gali peržiūrėti savo reikalavimus, suvokdama nepalankaus teismo sprendimo riziką, gali skundą (pareiškimą) atsiimti, arba jau sulaukusi nepalankaus teismo sprendimo, gali nuspręsti jo neskųsti.

Taip mediacija atlieka edukacinę informacinę funkcijas, kurios neabejotinai rodo šio proceso sėkmę. Kita vertus, mediacijos metu prie derybų stalo susėda dažniausiai viešojo administravimo subjektas ir privatus asmuo, kurie disponuoja skirtingomis žiniomis ir patirtimis ginčijamu klausimu. Atskleidus ginčo šalių tikruosius interesus, t. y. siekius pasiekti tam tikrą rezultatą, kuris dažniausiai nėra atspindimas pirminių jų teisinių reikalavimų turinyje, šalys viena kitai gali pasiūlyti kitus teisėtus būdus pasiekti jų tikslų. Pvz., viešojo administravimo subjektas, sužinojęs apie tai, kad privatus asmuo dėl objektyvių aplinkybių negali įgyvendinti jo skundžiamo sprendimo, gali pasiūlyti atidėti nustatytą terminą (jei jis turi tokią teisę).

Taigi mediacija yra sėkminga ne tik sudarius taikos sutartį, tačiau ir tais atvejais, kai jos metu įvykęs pasikeitimas informacija ir ginčo aplinkybių persvarstymas lemia skundo atsiėmimą ar apsisprendimą neskųsti po taikos sutartimi nesibaigusios mediacijos gauto nepalankaus teismo sprendimo. Taip pat mediacija yra sėkminga tada, kai ginčo šalių dialogo metu paaiškėja kiti teisėti būdai patenkinti jų interesus.

Dėl administracinės teisės specifikos ir kompleksiskumo šalys gali nežinoti, kuris būdas užtikrinti jų interesus yra teisėtas, ir gali nežinoti, kokį teisinį prašymą suformuluoti prašant išspręsti problemą. Todėl tik mediacijos metu gali atsiskleisti tikrieji, o ne raštu išsakyti, šalių poreikiai ir gali paaiškėti, kad nors šalis prašo vieno konkretaus sprendimo būdo, tačiau ją visiškai tenkintų ir kita sprendimo alternatyva.

Pavyzdžiui⁴¹, situaciją, kai pro naujai pastatytą namų kvartalą dideliu greičiu dažnai važiuoja sunkiasvorės transporto priemonės, galima spręsti keliais būdais. Bet jei šalis paprašė kompetentingo viešojo administravimo subjekto pastatyti kelio ženklą, visiškai draudžiantį sunkiasvorių transporto priemonių eismą, o alternatyvaus kelio šioms priemonėms važiuoti nėra, toks prašymas negalėtų būti tenkinamas. Nepatenkintas sprendimu asmuo, tikėtina, jį skųstų ikiteismine ir / ar teismine tvarka bei eskaluotų konfliktą su neigiamą sprendimą priėmusiu viešojo administravimo subjektu. Kaip šiuo atveju galėtų padėti administracinių ginčų mediacija? Mediacijos metu, kaip ir įprastos administracinės procedūros metu, nebūtų galimybės pasiekti susitarimo (ar pasirašyti taikos sutarties) dėl kelio ženklo, visiškai draudžiančio sunkiasvorių transporto priemonių eismą pastatymo. Tačiau mediacijos metu galėtų paaiškėti, kad pareiškėjui trukdo ne tiek sunkiasvorių transporto priemonių eismas apskritai, kiek jų didelis greitis, todėl jo tikroji problema (interesas) galėtų būti išspręsta pastačius greitį ribojantį kelio ženklą (o veikti tokiu būdu šioje situacijoje viešojo administravimo subjektas turėtų galimybę). T. y. nors pirminis tikslas nebūtų pasiektas ir administracinės institucijos sprendimas netenkinti prašymo pastatyti sunkiasvorių transporto priemonių eismą ribojantį ženklą nebūtų atšauktas, šalis šio sprendimo neskųstų, nes jo problema būtų išspręsta kitu būdu (arba jei tai paaiškėtų dar iki ginčo kilimo, tai apskritai būtų sumažinta perteklinė administracinė našta, nes nereikėtų nagrinėti netinkamai suformuluoto prašymo, jis galėtų būti atsiimtas ar pakeistas). Atitinkamai, sumažėtų administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų darbo krūvis ir pagerėtų viešojo administravimo subjektų santykis su asmenimis.

Tokių pavyzdžių gausu ir kitų šalių praktikoje: būtent jie ir parodo, kad administracinės teisės pobūdis – griežtas teisėtumo principo taikymas, imperatyvių normų ir viešojo intereso vyravimas, šalių galių disbalansas – ne užkerta kelią mediacijai, bet būtent rodo jos reikalingumą. Užsienio šalių mokslo doktrinoje net teigiama, kad toks administracinės teisės formalizmas

⁴¹ Pavyzdys paimtas iš Lietuvos administracinių ginčų komisijos praktikos, kuria mediacijos mokymų metu su straipsnio autorėmis dalijosi šios institucijos nariai.

kaip tik ir lėmė mediacijos administraciniuose ginčiuose atsiradimą⁴². Kaip pavyzdžiai pateikiami atvejai, kai dėl formalių reikalavimų laikymosi priimami teismų sprendimai, turintys didžiulę neigiamą socialinę įtaką, tokie kaip Belgijos teismo 2011 m. balandžio 28 d. administracinėje byloje vieno pareiškėjo skundo pagrindu dėl veiksmų nederinimo su bendruomene priimtas sprendimas panaikinti leidimą tramvajaus linijos statybai. Šis leidimas buvo išduotas 2007 m. ir panaikintas, nors 2/3 darbų buvo jau atlikta, investuota 45 milijonų eurų. Labiausiai dėl šio teismo sprendimo liko nustebeęs pats pareiškėjas, kuris pareiškė, kad sustabdyti šį socialiai vertingą projektą visai nebuvo jo siekis. Jis tik norėjo užtikrinti dialogą tarp valdžios ir vietos bendruomenės bei gauti garantiją, kad tramvajaus linijos statymo metu eismas, uždarius vienas gatves, nebus nukreiptas pro jo namus⁴³.

Šis pavyzdys puikiai iliustruoja, kad žmonės ne visada tiksliai identifikuoja, kokio administracinio sprendimo reikia jų interesui patenkinti, kokių esama sprendimo variantų jo materialinei gyvenimiškai problemai spręsti. Būtent mediacija gali pasitarnauti tokiu galimų sprendimo identifikavimo ir aptarimo įrankiu. Ir, žinoma, taip žvelgiant į mediacijos sėkmę administraciniuose ginčiuose, tampa aišku, kad daugiausiai galimybių ginčui spręsti žino ir gali pasiūlyti būtent ta institucija, kuri atsakinga už konkrečią administracinę sritį, o ne ginčą jau sprendžianti institucija.

Todėl būtina stiprinti mediacijos ir jos sėkmės suvokimą ne vien per taikos sutarčių institutą, bet per galimų problemų sprendimo būdų identifikavimą ir siūlymą šalims viešojo administravimo institucijoje.

Dabartinis administracinių ginčų mediacijos modelis, sufokusuotas į teisminę ir kvaziteisminę mediaciją, grindžiamas manymu, kad teismas ar ikiteisminių ginčų nagrinėjimo institucija, tvirtindami taikos sutartį, neleis pažeisti viešojo intereso. Tačiau pažiūrėjus į administracinių ginčų mediaciją ir jos sėkmę plačiau, atsisakius minties, kad tik taikos sutartis yra sėkmingos mediacijos pavyzdys, būtų galima tiek stiprinti mediacijos instituto taikymą ir pirminėje administracinių ginčo kilimo stadijoje, tiek

⁴² Lise Vandenhende, Brecht Warnez en Prof. dr. Ludo Veny, „The way to mediation in Belgian administrative procedural law“, *NALL* (2016), <https://biblio.ugent.be/publication/7142364/file/7142366.pdf>.

⁴³ *Ibid.*

užtikrinčiau vertinti prevencinės mediacijos taikymo galimybės reglamentavimą. Nes jei teisminės ir kvaziteisminės administracinių ginčų mediacijos būdu siekiama spręsti jau kilusį konfliktą, tai prevencinė mediacija būtų ypač naudinga gerinant šalių tarpusavio komunikaciją, ypač tada, kai abiem šalims būtina dar ankstyvoje stadijoje išaiškinti (išsiaiškinti) teisinį reguliavimą ir realias šalių galimybes konfliktinėje situacijoje⁴⁴. Tokia prevencinė neteisminė ir dar iki skundo pateikimo kompetentingai ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijai organizuota mediacija padėtų viešojo administravimo subjektams ir piliečiams išsiaiškinti nesutarimus ir realias kiekvieno iš jų galimybes ginče bei atvertų perspektyvą rasti kitų galimybių tenkinti jų teisėtus interesus⁴⁵.

Plačioji administracinių ginčų mediacijos tikslo samprata – atkurti konstruktyvų šalių bendradarbiavimą – ypač aktuali ir administracinių ginčų kontekste. Kaip jau buvo minėta, dar 2006 m. prof. dr. V. Valančius ir dr. R. Norkus pastebėjo, kad tuometis Lietuvos administracinio proceso teisinis reglamentavimas nebuvo pakankamai orientuotas į socialinės taikos atkūrimą tarp ginčo šalių⁴⁶. Taigi, keičiantis ir modernėjant visuomenei, viešojo administravimo institucijų veikla taip pat turi keistis. Kadangi prioritetu tampa socialinės taikos atkūrimas, o ne ilgas konflikto sprendimas, vis daugiau dėmesio teks ir moderniems ginčų sprendimo būdams bei jų kilimo prevencijai.

Pabrėžtina, kad empiriniai tyrimai taip pat rodo, jog mediacijoje dalyvavusios administracinio ginčo šalys suvokia mediacijos sėkmę daug plačiau nei iki šio manyta, ir netapatina jos su taikos sutarties sudarymu. Pavyzdžiui, Vokietijoje atlikto empirinio ginčo šalių požiūrio į mediaciją tyrimas

⁴⁴ Alexander Balthasar, „Alternative Dispute Resolution in Administrative Law: A Major Step Forward to Enhance Citizens’ Satisfaction or Rather a Trojan Horse for the Rule of Law?“, *Elte Law Journal* 1 (2018): 14–15, https://eltelawjournal.hu/wp-content/uploads/2019/07/02_Balthasar_.pdf.

⁴⁵ Agnė Tvaronavičienė, Vaidas Milius, „Mediacijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikesniam procesui“, *Lietuvos teisė 2020 Esminiai pokyčiai* (2020): 34–44, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/17273/Lietuvos_teis%C4%97_II_dalis-36-46.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁴⁶ Virgilijus Valančius, Rimvydas Norkus, „Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso“, *Jurisprudencija* 3, 81 (2006): 91.

atskleidė, kad daugumoje sėkmingomis įvardytų administracinių ginčų mediacijos atvejų šalys ne sudarė taikos sutartį, o buvo atsisakyta skundo (atsiimtas skundas), arba šalys rado kitokį ginčo sprendimo būdą. Įdomu, kad pasikartojantis pareiškėjų leitmotyvas buvo tas, kad net jei ginčo nepavyko užbaigti taikiai, jie liko patenkinti mediacijos procesu, nes jo metu viešojo administravimo institucija juos pirmą kartą *išgirdo*⁴⁷.

Taigi sėkminga mediacija gali baigtis įvairiai: taikos sutartimi ar ginčo užbaigimu neeskaluojant toliau prasidedančio konflikto, bet atkuriant socialinę taiką kitomis priemonėmis.

Jei taikos sutarties sudarymui administracinėje teisėje iš tiesų taikoma daug daugiau apribojimų dėl būtinybės užtikrinti viešąjį interesą, tai mediacijos tikslo pasiekimui kitomis priemonėmis tai netaikoma – niekas nedraudžia šalims užbaigti kilusį ginčą neteikiant, atsiimant / atsisakant skundo arba tiesiog neskundžiant jau priimto viešojo administravimo institucijos ar teismo sprendimo aukštesnei instancijai.

Apibendrinant teigtina, kad taikos sutarties atitiktis imperatyvioms įstatymo normoms, viešajam interesui ir trečiųjų asmenų interesams yra svarbus faktorius vertinant ir suteikiant teisinę galią galutiniam mediacijos rezultatui, tačiau tai ne vienintelė ir nebūtina sąlyga mediacijos procesui vykti ir, atitinkamai, ne vienintelis administracinių ginčų sprendimo sėkmės vertinimo matas.

Administracinių ginčų mediacija turi būti laikoma sėkminga, jei jos taikymas sukūrė prielaidų atkurti ginčo šalių tarpusavio dialogą, bendradarbiavimą ir / ar sudarė sąlygas taikaus ginčo sprendimo būdo paieškai, pakeičiant šalių požiūrį į ginčą.

⁴⁷ Žr. detaliau viso tyrimo rezultatus Prof. Dr. Reinhard Greger, „Abschlussbericht zur wissenschaftlichen Begleitung des Pilotprojekts“, *Mediation in der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit* (2011), <https://www.reinhard-greger.de/dateien/abschlussberichtvwg.pdf>.

3. Administracinių ginčų mediacija ir konstitucinis atsakingo valdymo principas: darna ar priešprieša?

Toliau tirtina, ar konstituciniai ir administraciniai teisės principai, ypač atsakingo valdymo principas, neužkerta kelio administracinių ginčų mediacijai bei jos plėtrai prevenciniais tikslais, taip pat iki ginčo perkėlimo į kvaziteisminę instituciją ar administracinę teisumą.

Kiekviena viešojo administravimo institucija yra saistoma bendrųjų, be kita ko, konstitucinių teisės principų (teisinės valstybės, valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, teisės viršenybės, draudimo diskriminuoti, asmenų lygybės prieš įstatymą, proporcingumo ir kt.) bei gero administravimo, atsakingo valdymo principų (teisėtumo, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, skaidrumo ir kt.)⁴⁸.

Spręsdamas įstatymų leidėjo pavestus uždavinius, viešojo administravimo subjektas turi veikti taip, kad tie uždaviniai būtų įgyvendinti laiku, laikantis efektyvumo, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia ir kitų viešojo administravimo principų⁴⁹. Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje įvardijami dvylika viešojo administravimo principų, kuriais savo veikloje privalo vadovautis viešojo administravimo subjektai, tai yra 1) įstatymo viršenybės principas, 2) objektyvumo principas, 3) proporcingumo principas, 4) nepiktnaudžiavimo valdžia principas, 5) tarnybinio bendradarbiavimo principas, 6) efektyvumo principas, 7) subsidiarumo principas, 8) „vieno langelio“ principas, 9) lygiateisiškumo principas, 10) skaidrumo principas, 11) atsakomybės už priimtus sprendimus principas, 12) naujovių ir atvirumo permainoms principas.

⁴⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje nuosekliai pabrėžiama viešojo administravimo subjektų pareiga laikytis teisės principų (žr., pvz., „LVAT 2012 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502-1605/2012“, Infoplex, <https://www.infolex.lt/tp/368762>; „LVAT 2012 m. birželio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A492-2045/2012“, Infoplex, <https://www.infolex.lt/tp/386613>; „LVAT 2014 m. balandžio 3 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A492-801/2014“, Infoplex, <https://www.infolex.lt/tp/820371>).

⁴⁹ „LVAT 2014 m. kovo 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A756-997/2014“, *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* 25 (2014): 130–142.

Vienas svarbiausių konstitucinių principų, kuriuo privalo vadovautis kiekviena viešojo administravimo institucija, yra atsakingo valdymo principas, kurio sudėtinė dalis yra gero administravimo principas⁵⁰. Konstitucinis atsakingo valdymo principas lemia tam tikrus reikalavimus visoms nacionalinėms institucijoms ir pareigūnams: reikalavimus vadovautis Konstitucija, teise, veikti Tautos ir valstybės interesais, neviršyti jiems suteiktų įgaliojimų.

Viešojo administravimo subjektų veiksmai turi būti aiškūs, nedviprasmiški. Viešojoje teisėje veikiančios įstatymo viršenybės ir teisinio apibrėžtumo principai lemia tai, kad visi viešojo administravimo subjektai turi tik tokius įgaliojimus, kurie jiems yra suteikti konkrečiomis teisės aktų nuostatomis, plečiamas valdymo institucijų kompetencijos aiškinimas yra negalimas⁵¹.

Kyla klausimas: ar administracinių ginčų mediacijos taikymas galėtų lemti atvejus, kai viešojo administravimo institucija viršytų savo įgaliojimus? Neabejotinai atsakymas yra ne. Pirmiausia, esama nemažai situacijų, kai viešojo administravimo institucijai suteikti pakankamai platūs įgaliojimai ir galimi įvairūs sprendimai, neperžengiantys jai suteiktų įgaliojimų ribų. Antra, kaip jau minėta, net ir situacijose, kai viešojo administravimo institucijos įgaliojimai apsiriboja vieno konkretaus sprendimo priėmimo galimybe, kai ginčo santykį reguliuoja imperatyvios normos, nepaliekančios jokios diskrecijos, ir tokiais atvejais sėkminga mediacija yra galima, jei jos metu šalis paaiškėja, kad nesama jokios alternatyvos arba šalis susitauko su tokiu sprendimu, arba už išsakytos teisinės pozicijos slypėjęs interesas gali būti tenkinamas kitu būdu nei suformulavo pareiškėjas (prisiminkime problemą dėl tam tikroje vietovėje per dideliu greičiu važiuojančių sunkiasvorių transporto priemonių: pareiškėjo prašomas būdas negali būti

⁵⁰ Atsakingo valdymo ir gero administravimo principo santykio klausimu jau ne kartą yra pasisakę Lietuvos teisės mokslininkais, todėl detaliau šis klausimas šiame straipsnyje nėra analizuojamas. Žr., pvz., Ingrida Danėlienė, Ieva Saudargaitė, „Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje įtvirtinta teisė į gerą administravimą“, *Teisė* 99 (2016): 92–109, <http://dx.doi.org/10.15388/Teise.2016.99.10115>.

⁵¹ „LVAT 2009 m. balandžio 9 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A556-476/2009“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/119458>; „LVAT 2009 m. gruodžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502-1505/2009“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/146380>.

įgyvendintas, tačiau yra ir kitoks administracinis sprendimas jo problemai spręsti, apie kurį jis nepagalvojo).

Taip pat paminėtina ir tai, kad tinkamas, atsakingas valdymas, kaip ne kartą akcentuota Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje, yra neatsiejamas nuo gero administravimo reikalavimų⁵². Nepaisant to, kad Viešojo administravimo įstatyme gero administravimo principas tiesiogiai nėra įtvirtintas, jis išvedamas iš Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies, kurioje įtvirtinta, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms⁵³.

Atsakingo valdymo (gero administravimo) principas yra platus, tai yra aprėpiantis ne vieną įvairaus pobūdžio (materialaus, procedūrinio) imperatyvą (elementą), be kita ko, pareigą imtis aktyvių veiksmų, padėti, elgtis rūpestingai ir atidžiai, taip pat įtvirtintą viešojo administravimo subjekto pareigą imtis aktyvių veiksmų vykdant administracinę procedūrą⁵⁴.

Iš gero administravimo principo išplaukia, kad valstybės institucijos, priimdamos administracinius sprendimus (vykdydamos valdžios funkcijas), privalo dirbti rūpestingai ir atidžiai, veikti taip, kad administracinėje procedūroje būtų laikomasi visų teisės aktų nuostatų⁵⁵.

Formaliai ir biurokratiškai vykdomos viešojo administravimo funkcijos nesiderina su gero administravimo principu⁵⁶.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nagrinėtose administracinėse bylose taip pat ypač akcentuota viešojo administravimo subjekto pareiga imtis aktyvių veiksmų, pareiga padėti. Pavyzdžiui, vienoje byloje konstatuota, jog Klaipėdos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnyba nepagrįstai vertino tik pareiškėjos pateikto prašymo formą, tačiau nesiaiškino jo esmės, o tai lėmė formalus, nevisapusiškas ir neobjektyvus, nustatytų

⁵² „LVAT 2015 m. gruodžio 21 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. I-7-552/2015“, Infollex, <https://www.infollex.lt/tp/1163842>.

⁵³ „LVAT 2015 m. liepos 9 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1245-662/2015“, Infollex, <https://www.infollex.lt/tp/1078497>.

⁵⁴ „LVAT 2015 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1547-502/2015“, Infollex, <https://www.infollex.lt/tp/1087473>.

⁵⁵ „LVAT 2015 m. liepos 9 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1245-662/2015“, Infollex, <https://www.infollex.lt/tp/1078497>.

⁵⁶ „LVAT 2015 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2150-492/2015“, Infollex, <https://www.infollex.lt/tp/1071789>.

reikšmingų aplinkybių visumos neatitinkančio sprendimo priėmimą. Tarnyba apsiribojo formaliu klausimo išsprendimu, nustatytas faktines aplinkybes neatitinkančių teisės normų pritaikymu. Tokie viešojo administravimo institucijos veiksmai, kai nesiremiamą gero administravimo principu, siekiant padėti besikreipiančiam asmeniui įgyvendinti jo teises, o formaliai ir biurokратиškai vykdomos viešojo administravimo funkcijos, pripažintini neteisėtais⁵⁷.

Iš paminėtos atsakingo valdymo principo sampratos ir iš jo taikymo LVAT praktikoje pavyzdžių akivaizdžiai matyti, kad plačioji administracinių ginčų mediacijos samprata ne tik kad nesikerta su atsakingo valdymo principu, bet kad galimybė taikyti mediaciją, leidžiančią išsiaiškinti tikruosius šalių interesus, o ne formaliai atsakyti į galbūt neprofesionaliai suformuluotą klausimą ar prašymą, ateityje turi potencialą tapti sudėtinė atsakingo valdymo principo dalimi.

Tai ypač aktualu situacijoje, kai administracinės procedūros yra ypač komplikotos ir šaliam sunku pačiam pasirinkti tinkamą veikimo būdą. Administracinių ginčų mediacija tokiais atvejais leistų šalims išsakyti ne savo teises pozicijas, o išsigryninti tikruosius interesus ir aptarti visus pagal teisės aktus galimus sprendimo būdus.

Kad tokios erdvės mediacijai esama, netiesiogiai patvirtina ir administracinių teismų praktikos pavyzdžiai, kuriuose viešojo administravimo subjektui išdėstomas aiškus nurodymas padėti šalims aktyviai įgyvendinti jų teises, suteikiant visokeriopą paramą. Pavyzdžiui, vienoje administracinėje byloje teismas nurodė, kad paramos administravimo procedūros yra gana sudėtingos, paramos gavėjui numatančios įvairius įsipareigojimus ir reikalavimus, todėl viešojo administravimo subjektas turi būti aktyvus ir padėti paramos gavėjams tinkamai įgyvendinti teisę į paramą, suteikdamas visokeriopą pagalbą. Tokia išvada darytina, be kita ko, vadovaujantis Viešojo administravimo įstatymo 1 straipsniu, įtvirtinančiu, kad šis įstatymas sudaro prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostata, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Pasak teismo, atsakovo

⁵⁷ „LVAT 2015 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2150-492/2015“, Infollex, <https://www.infollex.lt/tp/1071789>.

pareiga padėti paramos gavėjui įgyvendinti jam ES ir Lietuvos Respublikos teisės aktais suteiktas teises kyla ir iš bendrųjų gero administravimo principo įtvirtinamų imperatyvų, kurie taip pat sietini su Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje įtvirtintais reikalavimais individualiam administraciniam aktui⁵⁸

Kita svarbi nuostata, kalbant apie galimą administracinių ginčų mediacijos plėtrą, yra sutarimas, kad atsakingo valdymo principas, kurio sudėtinė dalis yra gero administravimo principas, apima ir administracinio teisinio santykio šalių bendradarbiavimą. LVAT praktikoje nurodoma, kad vienas iš gero administravimo principų yra konstitucinė nuostata, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Tai reiškia ir administravimo procedūrose dalyvaujančių šalių bendradarbiavimą, apimančių ir tinkamas priimto prašymo trūkumų šalinimo inicijavimo procedūras⁵⁹. Taip pat pabrėžiama, kad su šiuo gero administravimo principo aspektu gali būti siejamas ir administracinių paslaugų prieinamumo užtikrinimas. Administracinių paslaugų prieinamumo principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas privalo konsultuoti pareiškėją, kaip inicijuoti procesą reikiamu klausimu, taip pat suteikti informacijos, padedančios privačiam asmeniui rasti veiksmingiausius tikslo siekimo būdus⁶⁰.

Taigi akivaizdu, kad plačiąja prasme suprantama administracinių ginčų mediacija, kurios tikslas yra ir socialinės taikos atkūrimas, padedant šalims apsvarstyti visus leistinus būdus tikslui pasiekti ir sutarti dėl tinkamiausio abiejų šalių atžvilgiu, visiškai atliepia tiek šalių bendradarbiavimo, tiek ypač administracinių paslaugų prieinamumo užtikrinimo imperatyvą.

⁵⁸ „LVAT 2010 m. lapkričio 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A756-1486/2010“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/181684>; dėl pareigos padėti taip pat žr. „LVAT 2012 m. gegužės 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756-1261/2012“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/378787>.

⁵⁹ „LVAT 2005 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A10-655/2005“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/50890>.

⁶⁰ „LVAT 2012 m. kovo 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A822-2220/2012“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/372314>; „LVAT 2014 m. spalio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A143-1486/2014“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/876907>; „LVAT 2015 m. liepos 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2266-858/2015“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/1083553>.

Galime pažvelgti į administracinių ginčų mediaciją ir per proporcingumo principo prizmę. Konstitucinis proporcingumo principas, kaip vienas iš konstitucinio teisinės valstybės principo elementų, reiškia, kad teisės aktuose numatytos priemonės turi atitikti teisėtus ir visuomenei svarbius tikslus, šios priemonės turi būti būtinos minėtiems tikslams pasiekti ir jos neturi varžyti asmens teisių bei laisvių akivaizdžiai labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti⁶¹.

Pastebėtina, kad proporcingumo principas įtvirtintas ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje kaip vienas iš viešojo administravimo principų, kuriais savo veikloje turi vadovautis viešojo administravimo subjektai. Proporcingumo principas reiškia, kad administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus (Viešojo administravimo įstatymo 3 str. 1 d. 3 p.⁶²).

Proporcingumo principas taip pat yra vienas iš bendrųjų Europos Sąjungos teisės principų ir pagal jį reikalaujama, kad Europos Sąjungos teisės nuostata nustatytos priemonės būtų tinkamos atitinkamais teisės aktais siekiamiems teisėtiems tikslams įgyvendinti ir neviršytų to, kas būtina jiems pasiekti⁶³. Pagal šį principą institucijos, priėmusios administracinį aktą, turi galėti pagrįsti, kad aktas buvo priimtas veiksmingai pasinaudojant savo diskrecija, atsižvelgus į visus situacijoje, kurią šiuo aktu siekiama reglamentuoti, svarbius duomenis ir aplinkybes.

⁶¹ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 148-6632; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 109-5528; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. spalio 31 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 127-6406.

⁶² „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945.

⁶³ „Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2011 m. gegužės 12 d. sprendimas *Liuksemburgas prieš Parlamentą ir Tarybą* byloje C-176/09“, 61, Curia, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82048&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1103460>; „Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2012 m. kovo 13 d. sprendimas *Melli Bank* prieš *Tarybą* byloje C-380/09 P“, 52, Curia, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=120362&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1103656>.

Įvertinus šio principo turinį ir pritaikius plačiąją administracinių ginčų mediacijos sėkmės sampratą, administracinių ginčų mediacijos, kurios metu keliamas klausimas, koks iš galimų sprendimų yra tinkamiausias, ar pasirinktas sprendimo mastas yra tinkamiausia priemonė, galimybė tiesiogiai atliepia šį principą ir niekaip jam neprieštarauja.

Ar galima žengti žingsnį toliau ir prognozuoti, kad ateityje, įvertinus mediacijos sėkmės supratimo didėjimą ir jos vertinimą ne tik per sudarytų taikos sutarčių skaičių, bet ir per sutaukinimo ir pasitikėjimo didinimo prizmę, viena iš tokių sudėtinių atsakingo valdymo principo sudėtinių dalių bus ne tik galimybė pasinaudoti apskundimo galimybe, bet ir pasinaudoti administracinių ginčų mediacijos institutu tiek prieš kylant ginčui kaip prevencine konflikto priemone, tiek jau kilus ginčui kaip galimybe išsigryninti tikruosius interesus ir paieškoti sprendimo alternatyvų administracinės teisės suteikiamų galimybių ribose ir nepažeidžiant viešojo intereso?

Pirmiausia, gero administravimo principo turinys nėra statiškas ir gali keistis, modernėjant viešojo administravimo sistemai. Ši dinamika pabrėžiama ir teisės doktrinoje, kurioje nurodoma, kad nors šiuo metu būtent teisė būti informuotam ir teisė būti išklausytam, kaip gero administravimo standarto elementai, yra tos pagrindinės su geru administravimu susijusios teisės, į kurias dažniausiai atsižvelgia administraciniai teismai, administracinių santykių įvairovė ir atitinkamai individualios konkrečių administracinių bylų aplinkybės gali lemti, kad bus akcentuojami jau kiti gero administravimo imperatyvo elementai. Vadinasi, Lietuvos teisinėje sistemoje taikomo gero administravimo principo turinys nėra statiškas ir gali kisti, atsižvelgiant į besikeičiantį viešojo administravimo subjektų elgesį, atitinkamai darydamas įtaką ir tai gero administravimo sampratai, kuri, atsižvelgiant ir į Chartijos 41 straipsnio nuostatas, formuojama ginant pažeistas subjektines teises administraciniuose teismuose⁶⁴.

Taigi atsakingo valdymo principas nėra statiškas ir gali kisti, keičiantis tam tikroms socialinėms paradigmoms, tokioms kaip administracinių

⁶⁴ Ingrida Danėlienė, Ieva Saudargaitė, „Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje įtvirtinta teisė į gerą administravimą“, *Teisė* 99 (2016): 92–109.

procedūrų demokratėjimas, hierarchinio požiūrio mažinimas bei taikių ginčo sprendimo būdų populiarinimas.

Tokių požiūrį galima pagrįsti ir Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintu naujovių ir atvirumo permainoms principu, kuris reiškia, kad viešojo administravimo subjektas turi ieškoti naujų ir veiksmingų būdų, kaip spręsti problemas, ir nuolat mokytis iš gerosios patirties pavyzdžių. Šis principas Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje įtvirtintas visai neseniai. Kaip nurodoma Viešojo administravimo įstatymo 3, 19, 20 ir 34 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 14(1) straipsniu įstatymo projekto aiškinamajame rašte, šių principų įtvirtinimu yra atsižvelgiama į šiuolaikines permainas ir didėjančius reikalavimus viešajam administravimui⁶⁵.

Taigi, apibendrintina, kad administracinių ginčų mediacija ne tik neprieštarauja atsakingo valdymo (gero administravimo) principui, bet ateity turėtų tapti sudėtine jo dalimi.

Išvados

Lietuvoje šiuo metu taikomi teisminės bei kvaziteisminės administracinių ginčų mediacijos modeliai, tačiau nėra realių galimybių mediatoriaus paslaugomis naudotis iki kreipimosi į teismą ar kvaziteisminę instituciją. Įvertinus galimą mediacijos taikymo naudą tenkinant ginčo šalių interesus, rekomenduojama pradėti diskusiją dėl neteisminės administracinių ginčų mediacijos ir prevencinės mediacijos taikymo galimybių įtvirtinimo teisės aktuose, visų pirma Viešojo administravimo įstatyme. Tokių mediacijos formų įtvirtinimas sudarytų prielaidas mažinti kylančių administracinių ginčų kiekį, kuo anksčiau atstatant tarp ginčo šalių socialinę taiką. Taip pat tai augintų piliečių pasitikėjimą valstybės institucijomis, nes tarp jų tiesiogiai vyktų dialogas, mažėtų jų bendravimo formalumas.

⁶⁵ „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3, 19, 20 ir 34 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 14(1) straipsniu įstatymo projekto aiškinamasis raštas“, LRS, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=-mhqn1akdf&documentId=TAPIS.108953&category=TAK>.

Taikos sutarties atitiktis imperatyvioms įstatymo normoms, viešajam interesui ir trečiųjų asmenų interesams yra svarbus faktorius vertinant ir suteikiant teisinę galią mediacijos rezultatui, tačiau ne kaip būtina sąlyga administracinių ginčų mediacijos procesui vykti ir, atitinkamai, ne vienintelis administracinių ginčų sprendimo sėkmės vertinimo matas. Kiekybinis administracinių ginčų mediacijos procesų sėkmės vertinimas turėtų būti keičiamas kokybiniu vertinimu. Administracinių ginčų mediacija turėtų būti laikoma sėkminga, jei jos taikymas sukūrė prielaidas atkurti ginčo šalių tarpusavio dialogą, bendradarbiavimą ir / ar sudarė sąlygas taikaus ginčo sprendimo būdo paieškai, pakeičiant šalių požiūrį į ginčą.

Galimybė taikyti administracinių ginčų mediaciją ne tik neprieštarauja konstituciniam atsakingo valdymo principui, kuris apima ir gero administravimo principą, bet, modernėjant viešojo administravimo sistemai ir visuomenei, turėtų tapti neatskiriama sudėtinė jo dalimi.

THE MEDIATION OF ADMINISTRATIVE DISPUTES AND THE CONCEPT OF ITS SUCCESS IN THE CONTEXT OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF RESPONSIBLE GOVERNANCE

Agnė Tvaronavičienė
Mykolas Romeris University

Salvija Mulevičienė
Mykolas Romeris University

***Summary.** This article briefly presents the models of mediation in administrative disputes currently used in Lithuania, and seeks to expand the application of this alternative method of dispute resolution to the field of public administration. The authors draw attention to the current public perception of the success of mediation (as the conclusion of a settlement agreement), and boldly criticize it as insufficient. This paper also analyzes the need to use mediation as a preventive and non-judicial (not only quasi-judicial) alternative dispute resolution method, which could strengthen social dialogue between citizens and public administration entities and increase citizens' trust in state authorities in general. The prevailing view that successful mediation occurs only when the parties to the dispute reach an amicable settlement is rejected. The authors instead suggest that administrative mediation should be considered successful if its application has created the conditions for re-establishing dialogue and cooperation between parties, thereby changing their attitude toward the dispute. Such a perception of the success of mediation is preceded by the constitutional principle of responsible governance. At the end of this article, it is confirmed that there is no contradiction between the modernization of the public administration system and society, and that the application of mediation must become an integral part of the constitutional principle of responsible governance.*

Keywords: *judicial mediation, non-judicial mediation, preventive mediation, administrative disputes, public administration, good governance principle.*

Agnė Tvaronavičienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorė, direktorė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys:** alternatyvus ginčų sprendimas, mediacija, viešieji pirkimai, socialinės technologijos.

Agnė Tvaronavičienė, professor, director of the Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University, doctor of social sciences (Law). **Research interests:** alternative dispute resolution, mediation, public procurement, social technologies.

Salvija Mulevičienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Privatinės teisės instituto docentė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys:** Europos Sąjungos teisė, nemokumo teisė, vartotojų teisė, mediacija.

Salvija Mulevičienė, associate professor at the Institute of Private Law at the Law School at Mykolas Romeris University, doctor of social sciences (Law). **Research interests:** European Union law, insolvency law, consumer law, mediation.