

**LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS KANCELIARIJA
TEISĖS GRUPĖ**

IŠVADA

**DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS CIVILINIŲ GINČŲ TAIKINAMOJO
TARPININKAVIMO ĮSTATYMO NR. X-1702 PAKEITIMO ĮSTATYMO NR. XIII-534
PAKEITIMO ĮSTATYMO (toliau – Mediacijos įstatymo projektas), LIETUVOS
RESPUBLIKOS ADMINISTRACINIŲ BYLŲ TEISENOS ĮSTATYMO NR. VIII-1029 20,
28, 36, 40, 44, 51, 56, 59, 67, 79 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO (toliau – ABT įstatymo projektas)
IR ĮSTATYMO PAPILDYMO 79-1, 79-2 STRAIPSNIAIS ĮSTATYMO, LIETUVOS
RESPUBLIKOS IKITEISMINIO ADMINISTRACINIŲ GINČŲ NAGRINĖJIMO
TVARKOS ĮSTATYMO NR. VIII-1031 PAKEITIMO ĮSTATYMO
(toliau – IAGNT įstatymo projektas) (toliau kartu – Įstatymų projektai)
(Nr. TAP-18-1405; TAIS Nr. 18-4803(2))**

2018-09-12 Nr. NV-2404

Vilnius

Įvertinę Įstatymų projektų atitiktį įstatymams, teisės technikos reikalavimams, teikiame šias:

Esminės pastabas ir pasiūlymus:

1. Įstatymų projektais siūloma įtvirtinti, be kitų pakeitimų, *administracinių ginčų sprendimo taikant mediaciją procedūrą*, – tai yra reglamentuoti iki tol nereglementuotus santykius. Vertinant tai, bei siekiant Vyriausybės priimamo sprendimo pagrįstumo šiuo klausimu, mūsų nuomone, turėtų būti atliktas išsamus numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas: „išgrynintas“ ir detalizuotas aiškinamajame rašte galimas teigiamas ir neigiamas poveikis administracinių ginčų sprendimui, asmenims ar jų grupėms, kuriems bus taikomas numatomas teisinis reguliavimas, nepaisant bendrų aspektų, jau pateiktų Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijoje, patvirtintoje teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymu Nr. 1R-268, kartu turėtų būti įvertinti visuomeninių teisinių santykių (juk minėta koncepcija patvirtinta prieš 4 metus) bei teisinės kultūros pokyčiai, t. y. ar kitos ikiteisminės administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos negalėtų pasiūlyti ir (ar) spręsti administracinį ginčą mediacijos būdu. Taip pat turėtų būti įvertintas poveikis valstybės finansams, ne tik galimas lėšų poreikis tokios procedūros veikimo funkcionavimui, bet ir galima ekonomija; be kita ko, įtaka, viešajam administravimui, teisei sistemai, administracinė naštos aspektas (pvz.: teismams ir kt.) (žr. Teisėkūros pagrindų įstatymo 15 straipsnio nuostatas).

2. Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) plėtros ir taikaus ginčų sprendimo skatinimo *plane*, patvirtintame teisingumo ministro 2010 m. lapkričio 23 d. įsakymu Nr. 1R-256, *įtvirtinta teisėkūros priemonė* – prireikus parengti (išanalizavus galimybes) atitinkamų teisės aktų projektus, kurie sudarytų sąlygas taikyti taikaus susitarimo ir (ar) taikinamojo tarpininkavimo institutą *tam tikrose administracinių ginčų bylose*. Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos VI skyriuje „Pagrindinės siūlomo teisinio reguliavimo nuostatos“ *pasiūlymų dėl*

mediacijos taikymo tik konkrečiose administracinių ginčų bylose nepateikiama. Todėl siūlant iš esmės naują, šiuo konkrečiu atveju, reguliavimą, neatlikus ir nepateikus aiškinamajame rašte numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo, nėra pagrįsta ir kartu aišku, kodėl teisminė administracinių ginčų mediacija būtų taikoma visiems administraciniam ginčams, o neteisminė – tik administraciniam ginčams, kurie priklauso Lietuvos administracinių ginčų komisijos ir jos teritorinių padalinių (toliau – Ginčų komisija) kompetencijai. Vertinant tai, siūlytume tikslinti aiškinamąjį raštą ir prireikus siūlomo teisinio reguliavimo nuostatas.

3. IAGNT įstatymo projekto 1 straipsnio 2 dalyje (be kita ko, ši nuostata įtvirtinta ir galiojančiame įstatyme), taip pat Administracinių bylų teisenos įstatymo 27 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad mokestinių ginčų būtiną ikiteisminio nagrinėjimo tvarką nustato mokestiniai įstatymai. Mediacija yra *savanoriška ginčo sprendimo procedūra*, t. y. ginčo šalys turi apsisprendimą dėl šios procedūros taikymo tarp šalių egzistuojančiam ginčui išspręsti. Todėl šiuo konkrečiu atveju, lieka neapibrėžta neteisminė mokestinių ginčų mediacija: vadovaujantis Mediacijos įstatymo projektu, pagal kurio 2 straipsnio 11 dalį administracinis ginčas suprantamas taip kaip jis apibrėžtas Administracinių bylų teisenos įstatyme, ši sąvoka apimtų ir mokestinius ginčus (žr. Administracinių bylų teisenos įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 4 punktą), – todėl neteisminė mediacija sprendžiant mokestinius ginčus tarsi galima, tuo tarpu vadovaujantis IAGNT įstatymo projektu, minėto įstatymo 5 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kokių Ginčų komisija nesprendžia, tarp jų ir mokestinių ginčų, todėl neteisminei mokestinių ginčų mediacijai galimybių vykdyti tarsi nėra. Sistemaiškai vertinant šias nesuderintas įstatymines nuostatas, kartu akcentuojant, kad aiškinamajame rašte nėra argumentų dėl mokestinių ginčų mediacijos, lieka neapibrėžta rengėjų pozicija šiuo klausimu, todėl turėtų būti tikslinamas tiek aiškinamasis raštas, tiek atitinkamos keičiamų įstatymų nuostatos.

4. Prieš kreipiantis į administracinę teisimą, viešojo administravimo subjektų priimti individualūs teisės aktai arba veiksmai (neveikimas) ar vilkinimas atlikti veiksmus *gali būti*, o įstatymų nustatytais atvejais - *turi būti ginčijami kreipiantis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją* (Administracinių bylų teisenos įstatymo 26 straipsnio 1 dalis). Jeigu įstatymai nenustato kitaip, administracinius ginčus ne teismo tvarka nagrinėja Ginčų komisija. Atskiroms administracinių ginčų kategorijoms įstatymai gali nustatyti ir kitas išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijas (Administracinių bylų teisenos įstatymo 27 straipsnio 1 ir 4 dalys). Taigi kreipimasis į Ginčų komisiją ne visais atvejais yra privalomas. IAGNT įstatymo projekto 25 straipsnio 1 ir 2 dalių nuostatose nustatyta, kad „1. *Ginčų komisijoje* ar administraciniame teisme *nagrinėjamo administracinio ginčo šalys gali prašyti* perduoti administracinį sprendimą atitinkamai neteisminės ar teisminės mediacijos būdu. 2. *Ginčų komisijos narys, paskirtas pranešėju byloje, ar administracinį ginčą nagrinėjanti ginčų komisija gali pasiūlyti* administracinio ginčo šalims bandyti ginčą spręsti neteisminės mediacijos būdu.“ Vertinant šias

nuostatas sistemiškai, akivaizdu, kad norint taikyti neteisminės mediacijos procedūrą atitinkamam administraciniam ginčui spręsti, visų pirma, turi būti ginčas jau nagrinėjamas Ginčų komisijoje, kad šalys galėtų prašyti taikyti neteisminę mediaciją. Šiuo konkrečiu atveju, svarstytina, ar nėra ribojamas neteisminės mediacijos savanoriškumas. Visų antra, nepavykus rasti ginčo šalims sutarimo neteisminės mediacijos būdu, ginčas toliau privalės būti nagrinėjamas Ginčų komisijoje, o tokiu būdu bus sąlygojamas ikiteisminio ginčo nagrinėjimo Ginčų komisijoje privalomumas. Kaip pavyzdžiui, Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 41 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba yra privaloma išankstinio ginčų sprendimo nagrinėjimo ne teismo tvarka institucija. Fondo valdybos sprendimai ir veiksmai (neveikimas) gali būti skundžiami Ginčų komisijai arba teismui (žr. 41 straipsnio 5 dalis). Taigi tokiu atveju norint išnaudoti tik neteisminę administracinių ginčų mediaciją, ginčo šalių alternatyva būtų pažeista, šiuo konkrečiu atveju pažymint, kad nepaisant to, kad neteisminė administracinių ginčų mediacijoje šalių autonomijos ribos yra kur kas siauresnės, nes jas daugeliu atveju apibrėžia imperatyvios viešosios teisės normos, tačiau tai neatima ginčo šalių galimybės rinktis, koku būdu turi būti sprendžiamas jų ginčas.

Kartu pastebėtina, kad IAGNT įstatymo projekto nuostatose nėra apibrėžta, kada ginčo šalys galėtų pateikti prašymą dėl administracinio ginčo sprendimo neteisminės mediacijos būdu. Taip pat svarstytina, siekiant teisinio aiškumo, ir vadovaujantis administracinėje teisėje galiojančiu principu, kad draudžiama viskas, kas nėra tiesiogiai leidžiama, neturėtų būti įtvirtinti atsisakymo vykdyti mediaciją pagrindai, kokios būtų pasekmės, procedūra, visa tai galimai siejant su Mediacijos įstatymo projekto 25 straipsnio 4 dalimi.

5. Mediacijos įstatymo projekto 6 straipsnio 6 dalyje įtvirtinta išimtis, kad minėto įstatymo 6 straipsnių 3 ir 4 dalių nuostatos netaikomos teisėjams ir Ginčų komisijos nariams, nurodant, koks subjektas tvirtina specialią tvarką dėl mediatoriaus statuso suteikimo ar panaikinimo teisėjams. Tuo tarpu nuostata dėl Ginčų komisijos narių nėra išbaigta – t. y. nėra aiškus subjektas, nustatantis Ginčų komisijos nariams mediatoriaus statuso suteikimo ir panaikinimo tvarką, be kita ko, tai neįtvirtinama ir Mediacijos įstatymo 3 straipsnio 5 dalyje, reglamentuojant Ginčų komisijos pirmininko kompetenciją.

Kartu pastebėtina, kad aiškinamajame rašte pateikiama priešinga informacija – nurodoma, kad asmenys, siekiantys būti administracinių ginčų mediatoriais ir atitinkantys nustatytus kvalifikacinius reikalavimus bendra Mediacijos įstatymo projekte nustatyta tvarka būtų įrašomi į Sąrašą, kurį sudaro ir tvarko Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnyba.

6. IAGNT įstatymo projekto 16 straipsnio 2 dalyje nustatyti mediatoriaus nusišalinimo nuo ginčo sprendimo mediacijos būdu pagrindai. Iš minėto projekto bei kartu teikiamų kitų įstatymų projektų nėra aišku, kokia drausminė atsakomybė būtų taikoma mediatoriams, jeigu jie nurodytais atvejais nenusišalintų nuo ginčo sprendimo. Kartu vertinant tai, kad teisėjams vykdomiems teisminei

mediaciją ir Ginčų komisijos nariams vykdančioms neteisminę mediaciją turėtų būti nustatytos specialios mediatoriaus statuso suteikimo ir panaikinimo taisyklės, be kita ko, pastebint, kad Mediacijos įstatymo projekto 31 straipsnyje nustatyta, jog teisėjamas Mediacijos įstatyme nustatyta drausminė atsakomybė netaikoma. Todėl nėra teisinio reguliavimo išbaigtumo dėl Ginčų komisijos narių vykdančių mediaciją drausminės atsakomybės.

7. IAGNT įstatymo projekto 3 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad pasibaigus įgaliojimų laikui Ginčų komisijos nariai pareigas eina iki jie paskiriami kitai Ginčų komisijos kadencijai arba *iki paskiriami nauji nariai*. Tokia nuostata stokoja teisinio apibrėžtumo: nėra aišku, per kokį laikotarpį nuo įgaliojimų pabaigos turėtų būti paskiriami nauji Ginčų komisijos nariai, – nustačius terminą turi būti užtikrintas einančių pareigas Ginčų komisijos narių teisėtų lūkesčių principas; be kita ko, laikinam Ginčų komisijos narių pareigų ėjimui turėtų būti gautas atitinkamų Ginčų komisijos narių sutikimas.

Kitas pastabas ir pasiūlymus:

8. Mediacijos įstatymo projekto 2 straipsnio 6 dalyje reikėtų atsisakyti žodžio „ši“ kaip perteklinio. Atitinkamai tikslintina ir minėto įstatymo projekto 2 straipsnio 9 dalis – išbraukiant žodį „ši“.

9. Mediacijos įstatymo 25 straipsnio 1 dalyje vartojama formuluotė „administraciniame teisme“, atitinkamai siūlytume tikslinti ir Mediacijos įstatymo 25 straipsnio 5 dalį, konkretizuojant, koks teismas turimas omenyje, vengiant skirtingo nuostatų interpretavimo.

10. Siūlytume atsisakyti abstrakčių nuorodų Mediacijos įstatymo projekte vartojimo, nesukuriančių įstatymo nuostatomis pridėtinės vertės, o tik neapibrėžtumo – žr. Mediacijos įstatymo projekto 26 straipsnio 1, 8 dalys ir kt. („kitais įstatymais“).

11. IAGNT įstatymo projekto 5 straipsnio 3 dalies 1 punkte vartojama formuluotė „ginčas“, tuo tarpu 2 punkte – „administracinis ginčas“, „ginčas“, vengiant skirtingo interpretavimo, siūlytume formuluotes suvienodinti. Šios pastabos kontekste turėtų būti tikslinami ir IAGNT įstatymo projekto 15 ir 16 straipsniai ir kt.

12. Sistemiškai vertinant Mediacijos įstatymo projekto ir IAGNT įstatymo projekto nuostatas akivaizdu, kad ir IAGNT įstatymo projekto 15 ir 16 straipsnių taikymo sritis turėtų apimti tik neteisminę mediaciją, todėl IAGNT įstatymo projekto reikėtų atitinkamai tikslinti minėtų straipsnių nuostatas (vietoj formuluotės „mediacija“ vartojant „neteisminę mediaciją“).

13. IAGNT įstatymo projekto 15 straipsnio 2 dalyje formuluotės „kuris yra administracinių ginčų komisijos narys“ reikėtų atsisakyti kaip perteklinės.

14. IAGNT įstatymo projekto 16 straipsnio 1 dalyje siūlytume konkretizuoti nuorodą į Mediacijos įstatymą – nurodyti konkretų straipsnį, jo dalis, kuriomis būtų vadovaujamasi. Atitinkamai siūlytume tikslinti ir ABT įstatymo projekto 12 straipsniu keičiamo Administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – Įstatymas) 79² 1 dalį.

15. IAGNT įstatymo projekto 16 straipsnio 2 dalies 3 punkte vietoj formuluotės „skundžiamą teisės aktą“ siūlytume vartoti „skundžiamą individualų administracinį aktą“, derinant su Ginčų komisijos kompetencija, apibrėžta keičiamo įstatymo 5 straipsnyje bei formuluotėmis vartojamomis kituose keičiamo įstatymo straipsniuose. Šios pastabos kontekste turėtų būti peržiūrėti ir kiti IAGNT įstatymo straipsniai (pavyzdžiui, 16 straipsnio 2 dalies 4 punktas ir kt.). Šios pastabos kontekste turėtų būti tikslinama ir ABT įstatymo projekto 12 straipsniu pildomo ABTĮ 79² 2 dalis.

16. Atsižvelgiant į tai, kad ABT įstatymo projekte vartojamos tiek teisminės, tiek neteisminės mediacijos sąvokos, siūlytume tikslinti ABT įstatymo projekto 3 straipsnį, kuriuo pildomas ABTĮ 23 straipsnis 5 dalimi, kartu derinant su Mediacijos įstatymo projekto 2 straipsnio 6 dalyje įtvirtinta neteisminės mediacijos apibrėžtimi.

17. Tam kad viešojo administravimo srityje mediacija taikantys subjektai galėtų nesibaiminti, jog jie veikia įstatymu nenustatytu būdu ir kad jų veiksmai nebūtų traktuojami kaip neteisėti, siūlytume nustatyti detalų reglamentavimą. Tai yra įvertinti, ar nebūtų tikslinga IAGNT įstatymo projekto 15 straipsnio 1 dalyje nustatyti, kad sutikimas arba prašymas perduoti ginčą spręsti neteisminės mediacijos būdų būtų gaunamas rašytinis ar žodinis, t. y. nurodant, kokios formos.

Atsižvelgiant į visą IAGNT įstatymo projekto 15 straipsnio 1 dalies kontekstą, siūlytina trečiąją šios nuostatos sakinių dėstyti prieš antrąją, nes pirmiausia ginčo šalims turi būti išaiškinta mediacijos esmė ir tik po to turi būti gautas ginčo šalių sutikimas dėl neteisminės mediacijos.

18. IAGNT įstatymo projekto 15 straipsnio 2 dalyje formuluotės „pagal galimybes“ siūlytume atsisakyti kaip perteklinės.

19. Nėra aiškus IAGNT įstatymo projekto 16 straipsnio pavadinimo „mediatoriaus skyrimas ir susipažinimas su bylos medžiaga“ santykis su šio straipsnio 2 dalimi, kurioje nustatomas mediatoriaus nusišalinimas. Siekiant teisinio aiškumo svarstyтина, ar ši dalis neturėtų būti dėstoma atskiru straipsniu arba atitinkamai koreguojamas minėto straipsnio pavadinimas.

20. Atkreiptinas dėmesys, kad ABTĮ įstatymo projekto 7 straipsnyje nustatyta, kad faktiniai duomenys, gauti mediacijos metu, negali būti įrodymais administracinėje byloje, išskyrus Mediacijos įstatyme numatytas išimtis. Atkreiptinas dėmesys, kad Mediacijos įstatyme tokių išimčių nėra, todėl nuostata turėtų būti tikslinama, ją atitinkamai konkretizuojant.

21. Teisės aktų projektų rengimo rekomendacijų, patvirtintų teisingumo ministro 2013 m. gruodžio 23 d. įsakymu Nr. 1R-298, 113.3 papunktyje nustatyta, kad teisės akto projekto lyginamajame variante naujos redakcijos straipsnio ar punkto ir (ar) jų sudedamųjų dalių tekste daromi pakeitimai paryškinami, o siūlomi išbraukti žodžiai perbraukiami plona linija. Atsižvelgiant į tai, siūlytume peržiūrėti įstatymų projektus (pavyzdžiui, Mediacijos įstatymo projekto 3 straipsnio pavadinimas, 18 straipsnio 2 dalis ir kt.).

Teisės grupės patarėja

Gerda Štaraitė-Barsulienė

Teisės grupės patarėjas

Žygimantas Daukša

Gerda Štaraitė-Barsulienė, tel. 8 706 63 791, el. p. gerda.staraite@lrv.lt