

VILNIAUS UNIVERSITETAS

UGNĖ GAILIŪNIENĖ

**ATSAKOMYBĖ UŽ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ
ASMENIMS PADARYTĄ ŽALĄ LIETUVOJE**

Daktaro disertacija

Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius 2013

Disertacija rengta 2007–2013 metais Vilniaus universiteto Teisės fakultete.

Mokslinis vadovas:

Prof. dr. Arvydas Andruškevičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

TURINYS

SUTRUMPINIMAI	6
ĮVADAS	7
I DALIS. ATSAKOMYBĖS UŽ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ ASMENIMS PADARYTĄ ŽALĄ SAMPRATA IR ATRIBOJIMAS	20
1. Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą samprata	20
1.1. Viešoji atsakomybė ir jos teisiniai pagrindai. Viešosios atsakomybės subjektas.....	20
1.2. Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą institutas kaip viešosios atsakomybės dalis. Šio instituto vieta Lietuvos teisėje.	31
2. Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą atribojimas.....	44
2.1. Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą atribojimas priklausomai nuo žalą padariusio subjekto.....	45
2.1.1. Žalos padaręs subjektas pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį	45
2.1.2. Respublikos Prezidento ir Vyriausybės padarytos žalos atlyginimo ypatumai	57
2.1.3. Žalos padaręs subjektas pagal Civilinio kodekso 6.272 straipsnį	64
2.2. Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą atribojimas priklausomai nuo srities, kurioje neteisėtais veiksmais padaroma žalos	69
2.2.1. Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų sutartiniuose ir turto valdymo santykiuose padarytą žalą taikymas	70
2.2.1.1. Atsakomybė už civilinių sutarčių, kurias sudaro viešojo administravimo subjektai, netinkamą vykdymą	70
2.2.1.2. Atsakomybė už administracinių sutarčių, kurias sudaro viešojo administravimo subjektai, netinkamą vykdymą.....	76
2.2.1.3. Atsakomybė, atsirandanti netinkamai valdant, naudojant valstybės (savivaldybės) turtą ir juo disponuojant	80

2.2.2. Valdžios funkcijų ir viešojo administravimo sąvokų santykis taikant viešąją atsakomybę.....	84
2.2.2.1. Žalos, padarytos administracinio teisės pažeidimo bylų teisenos metu, atlyginimas	86
2.2.2.2. Žalos, padarytos vidaus administravimo veiksmais, atlyginimas. Žalos atlyginimas tarnybiniuose ginčuose.....	95
II. DALIS. ATSAKOMYBĖS UŽ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ	
ASMENIMS PADARYTĄ ŽALĄ SĄLYGOS	105
1. Neteisėti veiksmai	105
1.1. „Akto“ samprata sprendžiant veiksmų neteisėtumo klausimą	106
1.2. Neteisėtumo kriterijai	113
1.3. Administracinio neteisėtumo ir neteisėtumo kaip civilinės atsakomybės sąlygos santykis	125
1.3.1. Administracinio akto panaikinimas – būtina viešosios atsakomybės sąlyga?	125
1.3.2. Administracinio akto neteisėtumas – pakankama viešosios atsakomybės sąlyga?	141
1.4. Individualaus administracinio akto neteisėtumas kaip viešosios atsakomybės sąlyga.....	149
1.5. Norminio akto neteisėtumas kaip viešosios atsakomybės sąlyga.....	160
1.6. Diskrecinio pobūdžio sprendimų neteisėtumo kaip viešosios atsakomybės sąlygos vertinimas.....	173
1.7. Netinkama priežiūra kaip viešosios atsakomybės sąlyga	183
2. Žala.....	197
2.1. Turtinė žala, patirta dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų	197
2.1.1. Turtinės žalos rūšys. Nuostoliai, nelaikomi turtine žala.....	197
2.1.2. Turtinės žalos įrodinėjimas ir apskaičiavimas	205
2.2. Neturtinė žala.....	210
2.2.1. Neturtinės žalos samprata ir rūšys	210
2.2.2. Neturtinės žalos atlyginimo ribojimai ir įrodinėjimo problemos	219
2.2.3. Aplinkybės, kurias vertina teismas, nustatydamas neturtinės žalos dydį.....	224

2.2.4. Pažeidimo pripažinimas – tinkamas neturtinės žalos atlyginimo būdas?	233
3. Priežastinis ryšys	238
3.1. Priežastinio ryšio nustatymo mechanizmas. Tiesioginis ar netiesioginis priežastinis ryšys?	239
3.2. Priežastinio ryšio pakankamumas.....	248
3.3. Kitų asmenų veiksmų įtaka atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą taikymui	253
IŠVADOS.....	262
TYRIMO ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	265

SUTRUMPINIMAI

adm.	administracinis, administracinė
angl.	anglų kalba
aut.	autorė
aut. past.	autorės pastaba
d.	dalis, diena
ed., eds.	redaktorius, redaktoriai (angl. <i>editor, editors</i>)
ESTT	Europos Sąjungos Teisingumo Teismas
EŽTK	Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija
EŽTT	Europos Žmogaus Teisių Teismas
kt.	kita
LAT	Lietuvos Aukščiausiasis Teismas
LVAT	Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas
liet.	lietuvių kalba
Lt	litai, litų
P.	puslapis
p.	punktas
pan.	panašiai
plg.	palyginti, palyginkite
pranc.	prancūzų kalba
pvz.	pavyzdžiui
str.	straipsnis
t. y.	tai yra
t. t.	taip toliau
VĮ	valstybės įmonė
vok.	vokiečių kalba
VšĮ	viešoji įstaiga
žr.	žiūrėkite

IVADAS

Tyrimo aktualumas ir problematika. Įvertinant tai, kad kasdienė valdžios institucijų ir pareigūnų veikla įvairiu mastu daro įtaką asmens teisėms ir interesams, negalima nepastebėti, kad nereti ir netinkamo administravimo atvejai, kurie gali reikšmingai pažeisti žmogaus teises. Todėl svarbu pripažinti, kad valdžios institucijos ir pareigūnai, netinkamai įgyvendinę savo įgaliojimus, privalo atsakyti. Tokia atsakomybė gali būti įvairi – moralinė, politinė, tarnybinė, netgi baudžiamoji. Vis dėlto asmenims, susidūrusiems su valdžios institucijų, tarp jų ir vykdančių viešąjį administravimą, netinkama veikla, ko gero, vienas svarbiausių dalykų yra realus jų patirtos žalos atlyginimas – pinigine kompensacija, atstatanti teisingumą. Antai Europos Taryba nurodo, kad viešosios atsakomybės sistema yra esminė garantija asmenims, ne mažiau svarbu, kad ši sistema leistų nukentėjusiems asmenims nedelsiant gauti pagrįstą žalos atlyginimą¹. Taigi šiuolaikinės valstybės pripažįsta, kad valstybė turi atlyginti asmeniui žalą, kurią neteisėtais veiksmais padarė jos institucijos. Lietuvoje asmens teisę į žalos atlyginimą įtvirtina Konstitucija², ir nepaisant to, kad ji tiesiogiai nenumato, jog padarytą žalą privalo atlyginti ir valstybė, tai pasakyta Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo: „jeigu įstatymu ar kitu teisės aktu būtų nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad valstybė visiškai arba iš dalies išvengtų pareigos teisingai atlyginti žalą, padarytą neteisėtais pačios valstybės institucijų, pareigūnų veiksmais, tai ne tik reikštų, kad yra nepaisoma konstitucinės žalos atlyginimo sampratos, ir būtų nesuderinama su Konstitucija, bet ir pažeistų pačios valstybės, kaip bendro visos visuomenės gėrio, *raison d'être*“³.

¹ *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Europos Tarybos leidinys. Vilnius: Justitia, 2004 (lietuviško vertimo mokslinis redaktorius V. Valančius). P. 379.

² Lietuvos Respublikos Konstitucijos (Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-104) 30 straipsnis.

³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 90-3596.

Tai, kad asmenims itin svarbus būtent žalos atlyginimas, rodo augantis bylų dėl viešojo administravimo subjektų asmenims padarytos žalos atlyginimo skaičius. Štai 2005 metais Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas išnagrinėjo 59 bylas, priskirtas civilinės atsakomybės už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, kategorijai, o 2012 metais tokių bylų išnagrinėta jau 234⁴. Atsakomybės dėl valstybės ir savivaldybių institucijų, jų tarnautojų neteisėtų aktų svarbą pažymi ir Lietuvos Respublikos Vyriausybė⁵.

Antra vertus, valstybės, kaip civilinės atsakomybės subjekto, padėtis yra išskirtinė. Valdžios institucijų veikla yra delikati tuo, kad joms tenka priimti sprendimus neapibrėžtose ir neaiškiose situacijose: pavyzdžiui, policijos pareigūnui, persekiojančiam teisės pažeidėją, neretai tenka akimirksniu apsispręsti, kokia prievarta nebus perteklinė, t. y. atitiks proporcingumo principą. Įvairios valstybinės priežiūros institucijos veikia tarsi „tarp dviejų ugnių“ – prižiūrimo subjekto, kuris gali reikalauti žalos atlyginimo dėl nepagrįstai griežtų jam taikomų poveikio priemonių, ir visuomenės, kurios labui ši priežiūra atliekama ir kurios nariai gali reikalauti žalos atlyginimo, jei priežiūra buvo nepakankama ir dėl to jie nukentėjo. Taigi priimti sprendimus, ypač ten, kur viešosios valdžios institucijos turi platesnę diskreciją, yra itin sudėtinga. Baiminamasi, kad atsakomybės taikymas tokiose situacijose apribos valdžios institucijų ir pareigūnų ryžtą veikti, nes už tokius veiksmus jiems gali kilti atsakomybė.

Pažymėtinas ir finansinių valstybės išteklių ribotumas. Asmeniui, žinoma, kaip atsakovą labiau norisi matyti valstybę nei kitą privatų asmenį, kuris gali neturėti pajamų žalai atlyginti. Valstybė jos piliečių neretai suvokiama kaip neribotų išteklių savininkė, kuri nesunkiai galėtų atlyginti visiems, patyrusiems kokią nors neteisingumą. Toks suvokimas gana populiarus Lietuvoje – tai rodo nemažas skaičius nepagrįstų reikalavimų priteisti itin

⁴ Inforex praktika duomenys [interaktyvus]. [Žiūrėta 2013 m. kovo 14 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.inforex.lt/tp/>>.

⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. birželio 11 d. pasitarimo sprendimo (protokolo Nr. 39, 7 klausimas) priedas „Valstybės ir savivaldybių institucijų, valstybės tarnautojų atsakomybė dėl neteisėtų aktų“.

dideles pinigines kompensacijas⁶. Tačiau, kaip žinoma, valstybės biudžetas yra ribotas, ypač ekonominio nuosmukio metais, ir tuos ribotus išteklius tenka vienaip ar kitaip paskirstyti. Todėl, nors ir retoriškai, galima klausti: ar teisinga, kad pinigai skiriami vienam nukentėjusiam, kai jais galėtų būti finansuojama visai visuomenei naudinga veikla, pvz., naujos mokyklos statyba ar pan.? Be to, valstybės pinigai iš tiesų yra mokesčių mokėtojų pinigai, todėl ar teisinga, kad jais apmokamos valstybės tarnautojų klaidos?

Taigi sprendžiant valstybės atsakomybės klausimą itin svarbu ieškoti tinkamo balanso, to „aukso vidurio“, kuris padėtų teisingai kompensuoti nukentėjusiojo nuo valdžios neteisėtų veiksmų praradimus, tačiau kartu neapribotų valstybės galimybių toliau tinkamai ir efektyviai vykdyti savo funkcijas.

Tyrimo objektas. Viešojo atsakomybė⁷ taikoma už įvairių valdžios institucijų – įstatymų leidžiamosios valdžios, teisminės valdžios, vykdomosios valdžios (įskaitant viešąjį administravimą atliekančias institucijas) – teisei priešingus veiksmus ar neveikimą. Būtent atsakomybės už viešojo administravimo neteisėtais veiksmais asmenims padarytą žalą institutas ir buvo pasirinktas kaip šio tyrimo objektas, nes su viešojo administravimo subjektų veikla dažniausiai susiduria asmenys savo kasdieniame gyvenime, šių subjektų veiklos sritys yra itin plačios ir įvairios, taigi būtent šie subjektai, jei jie netinkamai įgyvendina savo įgaliojimus, dažniausiai ir padaro žalos. Pažymėtina, kad žalos, padarytos viešojo administravimo subjektų veiksmais, atlyginimo byloms Lietuvoje yra nustatytas specialus teisingumas.

⁶ Paskutiniu metu tokie reikalavimai pasiekė absurdiškas milijardo arba netgi 10 milijardų ribas (žr. LVAT 2012 m. gruodžio 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-146-872-12, LVAT 2013 m. kovo 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-822-325-13, LVAT 2013 m. balandžio 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-822-383-13 ir kt.).

⁷ Šiame darbe viešojo atsakomybė suprantama kaip civilinės deliktinės atsakomybės rūšis, kai valstybė (savivaldybė) privalo asmeniui atlyginti žalą, padarytą neteisėtais jos institucijų ar tarnautojų veiksmais. Viešojo atsakomybė iš įprastinės civilinės atsakomybės išskiriama atsižvelgiant į šios atsakomybės subjekto (valstybės) ir srities, kurioje padaroma žalos (valdžios funkcijų įgyvendinimas) ypatumus, nustatant specifines šios atsakomybės sąlygas (pvz., įtvirtinant atsakomybę be kaltės). Plačiau apie viešosios atsakomybės sąvoką ir kodėl būtent ji vartojama šiame darbe žr. šio darbo I dalies 1.1. skyriuje.

Darbe nėra analizuojama kitų rūšių – baudžiamoji, administracinė, tarnybinė ar materialinė – atsakomybė, kylanti neteisėtai veikiant viešojo administravimo subjektams. Šių atsakomybės rūšių atveju atsakomybės subjektas yra asmuo, atlikęs neteisėtus veiksmus, t. y. atsakomybės santykis atsiranda tarp valstybės ir viešojo administravimo subjekto. O atsakomybės už viešojo administravimo neteisėtais veiksmais asmenims padarytą žalą subjektas yra valstybė, kuri atlygina žalą privačiam asmeniui. Be to, baudžiamosios, administracinės ir tarnybinės atsakomybės tikslai yra nubausti neteisėtai veikusį asmenį ir užkirsti kelią naujiems pažeidimams, tuo tarpu atsakomybės už viešojo administravimo neteisėtais veiksmais asmenims padarytą žalą tikslas yra kompensacinis.

Tyrimo objektas apribojamas Lietuvos praktika, o užsienio valstybių bei tarptautinių ar Europos Sąjungos teismų patirtis čia pasitelkiama lyginamosios analizės tikslais. Tyrime nesiekama teoriškai analizuoti viešosios atsakomybės pagrindų ir šios atsakomybės teorijų skirtingose valstybėse pagrįstumo (tokia analizė jau yra atlikta toliau minimoje S. Selelionytės-Drukteinienės disertacijoje): šio tyrimo objektas – atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą institutas, t. y. teisės požiūriu analizuojama, kam ir kaip taikoma tokia atsakomybė, kur turėtų būti brėžiamos jos ribos, kokios yra ir kaip taikomos šios atsakomybės sąlygos, t. y. kiek teisingai yra ir kaip turėtų būti atlyginama minėtų teisės subjektų asmenims padaryta žala.

Tyrimo naujumas ir esamų tyrimų apžvalga. Netgi ir užsienio valstybių mokslininkai nėra linkę plačiai analizuoti viešosios atsakomybės teisinės problematikos, galbūt dėl to, kad šios atsakomybės klausimai yra susiklostę istoriškai ir itin susiję su kiekvienos valstybės teisine ir institucine santvarka, todėl kiekvienoje valstybėje viešosios atsakomybės klausimai sprendžiami skirtingai, o daryti kažkokią lyginamąją analizę yra sudėtinga⁸.

⁸ Atsižvelgiant į sudėtingą viešosios atsakomybės instituto vietą įvairių valstybių teisinėse sistemose, įvairiuose deliktinės teisės sisteminimo darbuose valstybės atsakomybė nėra minima. Štai, pvz., Europos deliktinės teisės principuose valstybės atsakomybė nėra išskiriama: nors rengiant principus ji ir buvo aptarta, tačiau nuspręsta, jog specialios nuostatos gali pernelyg kištis į valstybių administracinę teisę (žr. European Group on Tort Law, *Principles of European Tort Law: Text and Commentary*. Springer, 2005. P. 113). Europos Taryba, aptardama viešosios atsakomybės klausimus, taip pat

Dažniausiai viešosios atsakomybės klausimai analizuojami bendrai nagrinėjant civilinę atsakomybę ir aptariami kaip specifinis deliktinės atsakomybės atvejis⁹. Daugiau dėmesio viešojo atsakomybė sulaukė ESTT išplėtojus valstybių narių atsakomybės už Europos Sąjungos teisės pažeidimus bei Europos Sąjungos institucijų atsakomybės doktrinas, matyt, dėl to, kad ESTT sprendimai kai kur nemažai kirtosi su valstybių narių nacionaline praktika. Šių sričių ESTT praktika analizuojama kur kas išsamiau nei viešosios atsakomybės klausimai nacionalinėse teisės sistemose¹⁰. Išsamiai viešosios atsakomybės klausimus yra nagrinėję D. Fairgrieve¹¹, C. Harlow¹². Atskirus viešosios atsakomybės klausimus nagrinėja įvairūs autoriai moksliniuose straipsniuose, ypač lygindami nacionalinių teismų ir ESTT praktiką¹³. Pastaruoju metu daugiau dėmesio skiriama priežiūros veiksmais padarytos žalos atlyginimui¹⁴.

atkreipė dėmesį į atskirų valstybių specifiką, pvz., nurodė, kad moralinė žala daugelyje valstybių nekompensuojama, taip pat akcentavo kai kuriose teisėse išskiriamą asmeninę ir tarnybos kaltę (turima omenyje Prancūzija – aut. past.). Pažymima, kad viešosios atsakomybės sistema neturi būti atskira, tokia kaip sutartinė ar deliktinė atsakomybė privatinėje teisėje, ir nurodoma, kad kai kuriose valstybėse administravimo institucijos atsako pagal tokias pačias taisykles kaip ir privatūs asmenys. (*Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Europos Tarybos leidinys. Vilnius: Justitia, 2004 (lietuviško vertimo mokslinis redaktorius V. Valančius). P. 50–51).

⁹ P.vz., MIKELĖNAS, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, VAN DAM, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007 ir kt.

¹⁰ P.vz., SCHERMERS, H. G., HEUKELS, T. ir MEAD, P. *Non-contractual liability of the European Communities*. Springer, 1988; HEUKELS, T. ir MCDONNELL, A. M. *The Action for Damages in Community Law*. Kluwer Law International, 1997; CRAIG, P. *EU Administrative Law*. Academy of European Law European University Institute, Oxford University press, 2006. Taip pat yra gausybė straipsnių šia tema: p.vz., LEE, I. B. In Search of a Theory of State Liability in the European Union [interaktyvus]. Harvard Jean Monnet Working Paper, 1999. [Žiūrėta: 2013 m. kovo 10 d.]. Prieiga per internetą: <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/99/990901.html>>, POTO, M. *Schneider Electric SA v. Commission: Regarding the Noncontractual Liability of the Commission the Decision of the Court of First Instance is Consistent with Precedent*. [interaktyvus]. *German Law Journal*. Vol. 09 No. 01. [Žiūrėta 2013 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=888>>, JANS, J. H. State Liability: In Search of a Dividing Line between National and European Law [interaktyvus]. Iš OBRADOVIC, D., LAVRANOS, N. *Interface Between EU Law and National Law*. Europa Law Publishing, 2007 birželis. [Žiūrėta: 2013 m. kovo 23 d.]. Prieiga per internetą: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=993005> ir kt.

¹¹ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004.

¹² HARLOW, C. *State liability: Tort law and beyond*. Oxford, 2005.

¹³ P.vz., TISON, M. Do not attack the watchdog! Banking supervisors liability after Peter Paul [interaktyvus]. *Common Market Law Review*, Vol. 42, No. 3, 2005. [Žiūrėta 2013 m. sausio 10 d.]. Prieiga per internetą: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2209033>.

¹⁴ P.vz., GIESEN, I. Regulating regulators through liability. The case for applying normal tort rules to supervisors [interaktyvus]. *Utrecht Law Review*, Vol 2, Issue 1 (June) 2006. [Žiūrėta 2013 m. sausio 10 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/viewFile/>

Lietuvoje pirmasis viešosios atsakomybės klausimus nagrinėjo V. Mikelėnas¹⁵, tiesa dauguma jo gvildentų problemų buvo išspręstos 2000 m. priėmus Lietuvos Respublikos civilinį kodeksą. Išsamiai viešoji atsakomybė analizuojama 2008 metais apgintoje S. Selelionytės-Drukteinienės disertacijoje „Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos“¹⁶. Joje analizuojama valstybės atsakomybės prigimtis, valstybės imuniteto taikymas, valstybės atsakomybės modeliai, valstybės atsakomybės ribos. Neteisėtumas čia vertinamas kaip valstybės atsakomybės taikymo plėtrą lemianti sąlyga. Apžvelgiama atsakomybė už teisėtus veiksmus, taip pat už įstatymų leidžiamosios valdžios ir teisminės valdžios padarytą žalą. Šioje disertacijoje plačiai analizuoti teoriniai viešosios atsakomybės klausimai ir itin daug dėmesio skirta užsienio šalyse taikomiems viešosios atsakomybės modeliams. Kai kuriuos viešosios atsakomybės klausimus apžvelgė ir A. Kargaudienė¹⁷. 2009 metais Teisės institutas atliko tyrimą „Neteisėtais valdžios institucijų veiksmais padarytos žalos atlyginimo institutas: įstatyminis reguliavimas ir taikymas teismų praktikoje“¹⁸, kurį atliekant dalyvavo ir šios disertacijos autorė. Tyrimo metu buvo analizuojamos žalos, padarytos neteisėtais valstybės institucijų veiksmais, atlyginimo problemos, pateiktos rekomendacijos dėl neteisėtais valstybės institucijų veiksmais asmenims padarytos žalos atlyginimo reglamentavimo tobulinimo. Teisės instituto tyrime tirti bendrieji viešosios atsakomybės klausimai, daug dėmesio skiriant ir valstybės

URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-101034/15>; HUIJSMANS, R. ir VAN MAANEN, G. Supervisors' Liability: The Dutch Fireworks Case. A comparative study between the Netherlands, the United Kingdom and Germany on state liability in case of failure of supervision [interaktyvus]. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2009 – 4. [Žiūrėta 2012 m. sausio 8 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.akd.nl/media/430890/supervisors%20liability_maastricht%20law%20journal_renee%20huijismans.pdf>, TISON, M. Do not attack the watchdog! Banking supervisors liability after Peter Paul [interaktyvus]. *Common Market Law Review*, Vol. 42, No. 3, 2005. [Žiūrėta 2013 m. sausio 10 d.]. Prieiga per internetą: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2209033> ir kt.

¹⁵ MIKELĖNAS, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995.

¹⁶ SELELIONYTĖ-DRUKTEINIENĖ, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*: daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.

¹⁷ KARGAUDIENĖ, A. Viešoji atsakomybė: atsakomybės už padarytą žalą privačiam asmeniui subjekto apibrėžimo problema. *Jurisprudencija*. 2008, Nr. 3(105).

¹⁸ BELIŪNIENĖ L., GAILIŪNIENĖ U. ir kt. Neteisėtais valdžios institucijų veiksmais padarytos žalos atlyginimo institutas: įstatyminis reguliavimas ir taikymas teismų praktikoje [interaktyvus]. Teisės institutas, 2009. [Žiūrėta 2013 m. balandžio 15 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.teise.org/data/1Atsakomybe-uz-zala-recenzuotas-ir-pataisytas-doc.pdf>>.

atsakomybei už įstatymo leidėjo ir teismų veiksmis padarytą žalą. Kai kurios šiame tyrime nurodytos problemos šiuo metu jau yra teismų išspręstos.

Lietuvoje, kaip ir užsienio valstybėse, populiariesnė yra valstybių narių atsakomybės už Europos Sąjungos teisės pažeidimus problematika: ji nagrinėjama keliose disertacijose¹⁹ ir daugelyje mokslinių straipsnių²⁰.

Šis disertacinis tyrimas yra pirmasis, kuriame siekta kompleksiskai išnagrinėti atsakomybės už *viešojo administravimo subjektų* asmenims padarytą žalą institutą.

Tyrimo praktinė reikšmė. Atsižvelgiant į viešojo administravimo subjektų asmenims padarytos žalos atlyginimo bylų gausą, šis tyrimas gali būti reikšmingas kaip identifikuojantis problemas, trukdančias teisingai atlyginti žalą, ir siūlantis paprastas bei efektyvias priemones tiek įstatymų leidėjui, tiek teismams, tiek bylos šalims siekiant *teisingo* abiem pusėms viešojo administravimo subjektų asmenims neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo. Tyrimas reikšmingas ir moksliniu požiūriu: kaip jau buvo minėta, tai pirmasis darbas, analizuojantis atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą institutą.

Tyrimo tikslas, uždaviniai ir hipotezė. Ginamieji teiginiai.

Atsižvelgiant į jau išdėstytą temos problematiką, šio disertacinio *tyrimo tikslas* – išanalizuoti, kaip Lietuvoje reglamentuojama ir taikoma atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, nustatyti bendrus

¹⁹ VALUTYTĖ, R. *Valstybės atsakomybė dėl nacionalinių galutinės instancijos teismų sprendimų*: daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, VAITKEVIČIŪTĖ, A. *Valstybių narių atsakomybė už žalą pažeidus Europos Sąjungos teisę*: daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.

²⁰ Pvz., ŠILEIKIS, E. Konstitucinis Teismas ir valstybės atsakomybė už Europos Sąjungos teisės pažeidimą. *Justitia*. Vilnius, 2010, Nr. 1 (73), VALUTYTĖ, R. Valstybės atsakomybė pažeidus pareigą kreiptis į Teisingumo Teismą prejudicinio sprendimo pagal Europos Žmogaus Teisių Konvenciją. *Jurisprudencija*. 2012, Nr. 19(1), VAITKEVIČIŪTĖ, A. Valstybės atsakomybės už žalą pažeidus Europos Sąjungos teisę ryšys su valstybės atsakomybe už tarptautinės teisės pažeidimus. *Jurisprudencija*. 2012, Nr. 19(1), VALUTYTĖ, R. Teismo kaltės samprata ieškinyje prieš valstybę dėl Europos Sąjungos teisės pažeidimo. *Jurisprudencija*. 2011, Nr. 18(1), VAITKEVIČIŪTĖ, A. Valstybių narių atsakomybė už žalą pažeidus Europos Sąjungos teisę – teisinis pagrindas ir atsakomybės sąlygos. *Jurisprudencija*. 2011, Nr. 18(1), VAITKEVIČIŪTĖ, A. Europos bendrijos deliktinės atsakomybės taikymo ypatumai ir santykis su valstybių narių atsakomybe dėl privatiems asmenims padarytos žalos. *Jurisprudencija*. 2008, Nr. 4(106), DRAKŠAS, R. ir VALUTYTĖ, R. Valstybės atsakomybės pagal privataus asmens ieškinį principo samprata ir įgyvendinimo sąlygos. *Justitia*. 2007, Nr. 2 (64), ir kt.

tokios atsakomybės taikymo dėsningumus ir šios analizės pagrindu spręsti apie prielaidų pakankamumą siekiant teisingai atlyginti viešojo administravimų subjektų veiksmais ar neveikimu asmenims padarytą žalą.

Pagal tyrimo tikslą disertacijoje sprendžiami šie *uždaviniai*:

1. Pateikti atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą sampratą ir nustatyti šio instituto pobūdį bei vietą Lietuvos teisės sistemoje.

2. Atsakomybę už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą atriboti nuo kitų civilinės atsakomybės rūšių.

3. Ištirti, kaip Lietuvoje yra ir kaip galėtų būti taikoma atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, analizuojant atskiras šios atsakomybės sąlygas ir jų sąveiką.

Disertacinio tyrimo hipotezė – Lietuvoje nėra sudarytos visos įmanomos prielaidos teisingai atlyginti asmenims viešojo administravimo subjektų padarytą žalą: dabartinis teisinis šių santykių reglamentavimas bei tarpšakinis instituto pobūdis kelia problemų atribojant atsakomybę už viešojo administravimų subjektų asmenims padarytą žalą nuo kitų civilinės atsakomybės rūšių, o praktikoje atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą aiškinama ir taikoma nevieningai.

Disertacijoje atlikto tyrimo pagrindu formuluojami šie ginamieji teiginiai:

1. Atsakomybė už viešojo administravimų subjektų asmenims padarytą žalą ribos turėtų būti atribojama nuo kitų civilinės atsakomybės rūšių įvertinant tai, koks subjektas padarė žalos ir kokioje srityje jis veikė. Sprendžiant, ar turėtų būti taikoma atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, ar kitos rūšies civilinė atsakomybė, turi būti atsižvelgiama ir į tikslus, kurių siekiama įtvirtinant specialias tokios atsakomybės nuostatas, ir į specifines, palyginti su privačių asmenų veikla, viešojo administravimo subjektų funkcijas.

2. Lietuvos teismų praktika viešojo administravimo subjektų asmenims padarytos žalos atlyginimo bylose yra nenuosekli ir neformuluojanti vienodų

kriterijų atskirų atsakomybės sąlygoms vertinti. Tai lemia, kad žala, asmenims padaryta neteisėtais viešojo administravimo subjektų veiksmais, ne visuomet teisingai atlyginama.

Tyrimo šaltiniai.

Pagrindinis šio tyrimo šaltinis – *Lietuvos administracinių teismų praktika* nagrinėjant bylas dėl civilinės atsakomybės už žalą, atsiradusią dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų. Pagrindinio tyrimo šaltinio pasirinkimą lėmė šio tyrimo tikslas ir keliamą hipotezę, nes būtent administraciniai teismai Lietuvoje sprendžia, kaip taikyti atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą. Tyrimo metu buvo peržiūrėtos Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, kaip formuojančio vieningą administracinių teismų praktiką, bylos, kuriose buvo nagrinėtas žalos atlyginimo klausimas, iki 2013 metų liepos mėnesio.

Lietuvos Respublikos teisės aktai (Civilinis kodeksas, Žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei įstatymas, Administracinių bylų teisenos įstatymas, Viešojo administravimo įstatymas ir kt.) analizuojami siekiant apibrėžti atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą sampratą ir ribas, nustatant, kaip šiuo metu reglamentuojama viešojo administravimo subjektų atsakomybė, taip pat siekiant atskleisti, ar dėl tokio reglamentavimo kyla teorinio ir praktinio pobūdžio problemų.

Reikšmingas tyrimo šaltinis – *kitų teismų praktika*. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai analizuojami kaip klojantys viešosios atsakomybės konceptualiuosius pagrindus Lietuvoje. Bendrosios kompetencijos teismų praktika naudojama lyginamajai analizei atlikti tiriant, kaip tuos pačius ar panašius klausimus Lietuvoje sprendžia skirtingos specializacijos teismai. Itin aktualūs yra ESTT sprendimai bylose dėl valstybių narių bei Europos Sąjungos institucijų atsakomybės. Pažymėtina, kad įtvirtinant Europos Sąjungos deliktinę atsakomybę (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos 340 straipsnis) nurodoma, kad žala atlyginama *pagal bendrus valstybių narių įstatymams būdingus principus*

(išskirta aut.), o tai reiškia, kad ESTT savo praktikoje turi ieškoti mechanizmų, būdingų visoms valstybėms narėms ir taip apibendrinti ir apjungti visų valstybių narių viešosios atsakomybės taikymo srities praktiką. Tai dažnai pažymi ESTT savo sprendimuose, taigi jie yra reikšmingi šiam darbui naudojant lyginamąją analizę. Tyrime analizuota ir EŽTT praktika dėl valstybės veiksmų neteisėtumo: nors EŽTT netaiko civilinės atsakomybės, o žalos atlyginimas pagal EŽTK yra tik vienas iš tinkamos satisfakcijos būdų ir laikytinas subsidiariu EŽTT įrankiu, tačiau tai nepaneigia EŽTT praktikos žalos atlyginimo už neteisėtus valdžios institucijų veiksmus bylose reikšmingumo nacionalinei teisei ir jos taikymui. Lyginamuoju aspektu analizuojami ir kitų valstybių nacionalinių teismų sprendimai. Tyrime remiamasi įvairių užsienio valstybių teismų praktika, tačiau daugiausia analizuojami Anglijos, Vokietijos ir Prancūzijos teismų praktikos pavyzdžiai, nes būtent šiose trijose valstybėse istoriškai susiklostė visiškai skirtingos viešosios atsakomybės sistemos.

Tyrime taip pat remtasi *teisės doktrina* – tiesiogiai viešosios atsakomybės fenomeną tyrusiais lietuvių autorių darbais, taip pat kur kas gausesne užsienio autorių teisės literatūra. Atsižvelgiant į tarpšakinį tiriamos temos pobūdį, tyrimui buvo reikšmingi ir kitų atskirų teisės sričių – konstitucinės, civilinės, administracinės, Europos Sąjungos bei tarptautinės teisės – mokslo darbai.

Tyrimo metodika. Atliekant tyrimą naudoti įvairūs mokslinio tyrimo ir teisės aiškinimo metodai.

Analitinis kritinis metodas kaip vienas pagrindinių šio darbo metodų naudojamas analizuojant teisės aktų nuostatas, atskirus teismų praktikos pavyzdžius, siekiant įvertinti, kiek esamas teisinis reguliavimas bei teismų praktika užtikrina teisingą žalos, asmenims padarytos viešojo administravimo subjektų veiksmis, atlyginimą.

Lyginamasis metodas atliekant šį tyrimą buvo svarbus lyginant Lietuvos teismų sprendimus analogiškose situacijose, taip pat skirtingos kompetencijos teismų praktiką, Lietuvos ir kitų valstybių, taip pat Europos Sąjungos bei

tarptautinės teisės patirtį viešosios atsakomybės sferoje. Lyginamasis metodas reikšmingas ieškant optimalių sprendimų konkrečiose situacijose ir siekiant pateikti gerosios praktikos pavyzdžių.

Abstrakcijos metodu remtasi išskiriant atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą kaip atskirą reiškinį iš visos viešosios atsakomybės sistemos. Minėta, kad įprastai nagrinėjama apskritai viešoji atsakomybė. Abstrakcijos metodu atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą išskirta iš bendros viešosios atsakomybės sistemos dėl pirmiau minėtų priežasčių, dėl kurių pasirinktas būtent toks šio tyrimo objektas, siekiant išryškinti nagrinėjimo objekto esmę ir išskirtinumą.

Sisteminės analizės metodas. Nepaisant poreikio išskirti atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą kaip atskirą reiškinį, svarbu šį reiškinį nagrinėti atsižvelgiant į visą Lietuvos teisės sistemą. Šis metodas taikytas nustatant atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą vietą teisės sistemoje, ribas, santykį su kitomis atsakomybės rūšimis, taip pat tiriant sąsajas tarp atskirų atsakomybės sąlygų.

Remiantis *indukcijos metodu* tyrime analizuojami atskiri teismų praktikos pavyzdžiai ir daromos išvados apie tam tikras teismų praktikos tendencijas, sprendžiant atskirus atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą klausimus.

Sintezės metodas taikytas atlikus atskirų atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą sąlygų (neteisėtumo, žalos ir priežastinio ryšio) analizę tiriant bendrą šių sąlygų sąveikos įtaką tinkamam tokios atsakomybės taikymui.

Taip pat šiame darbe naudoti tradiciniai *teisės aiškinimo metodai* – lingvistinis, teleologinis ir kiti.

Darbo struktūra. Šį darbą sudaro įvadas, dėstomoji-tiriamoji dalis ir išvados. Pabaigoje taip pat pateikiamas naudotos literatūros sąrašas. Pagrindinę darbo dėstomąją-tiriamąją dalį sudaro dvi dalys:

Pirmoji dalis – *Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą samprata ir atribojimas*. Šioje dalyje pristatoma viešoji atsakomybė kaip teisinis reiškinys, kaip viešosios atsakomybės dalis išskiriama atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, nustatoma šio instituto vieta Lietuvos teisės sistemoje. Kitas šioje dalyje analizuojamas klausimas – atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą atribojimas nuo kitų civilinės atsakomybės rūšių: sutartinės atsakomybės, kitų deliktinės atsakomybės normų, likusios viešosios atsakomybės dalies. T. y. nustatoma, kokiais atvejais už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą yra ir turėtų būti taikomos specialios atsakomybės nuostatos. Tokios analizės poreikį pagrindžia tai, kad praktikoje kyla nemažai problemų sprendžiant šiuos klausimus. Nustatyti, kokia atsakomybė turi būti taikoma, yra svarbu, nes tik taip galima nustatyti atsakomybės subjektą, taikytinos atsakomybės režimą, bylos teisingumą ir apskritai tinkamai taikyti atsakomybę už įvairius valdžios subjektų veiksmus. Taigi šioje dalyje brėžiamos konkrečios atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą instituto ribos, atsižvelgiant į žalos padariusį subjektą ir sritį, kurioje buvo padaryta žalos.

Antroji šio darbo dalis – *Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą sąlygos* – skirta neteisėtų veiksmų, žalos ir priežastinio ryšio²¹ analizei. Šiuo požiūriu išsamiai nagrinėjama teismų praktika sprendžiant dėl viešojo administravimo subjektų asmenims padarytos žalos atlyginimo, pateikiama bylų lyginamoji analizė, specialus dėmesys skirtas „pilkosioms zonoms“, t. y. tokioms, kuriose Lietuvos teismai nėra suformulavę vieningų ir aiškių kriterijų, kaip reikėtų taikyti viešąją atsakomybę: šiuo aspektu tiriamas administracinio akto neteisėtumo ir neteisėtumo kaip civilinės atsakomybės sąlygos santykis, analizuojama, kaip

²¹ Lietuvoje įtvirtinta viešoji atsakomybė be kaltės, taigi atsakomybei už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą atsirasti yra būtinos trys sąlygos: neteisėti veiksmai, žala ir priežastinis ryšys tarp neteisėtų veiksmų ir žalos (Civilinio kodekso 6.271 straipsnis, MIKELĖNAS, V. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras: šeštoji knyga. Prievolių teisė* (1). Vilnius: Justitia, 2003. P. 377, taip pat teismų praktika, pvz., LVAT 2013 m. liepos 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-1211-13 ir kt.)

pažeidimai priimant individualius administracinius aktus veikia atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą taikymą ar netaikymą, tiriamos norminių aktų neteisėtumo pasekmės, pateikiamos autorės įžvalgos dėl diskrecinės ir priežiūros veiklos vertinimo, taip pat dėl platesnės priežastinio ryšio tarp neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų ir asmenims padarytos žalos sąlygos, kaip lemiančios atsakomybės už šią žalą taikymą ar netaikymą, taikymo galimybės, pristatoma žalos, asmenų patiriamos dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų, įvairovė, išryškinant problemas, kliudančias teisingai atlyginti tokią žalą.

I DALIS. ATSAKOMYBĖS UŽ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ ASMENIMS PADARYTĄ ŽALĄ SAMPRATA IR ATRIBOJIMAS

1. Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą samprata

1.1. Viešoji atsakomybė ir jos teisiniai pagrindai. Viešosios atsakomybės subjektas.

Valdžios subjektų padarytos žalos atlyginimo pagrindas yra Konstitucijos²² 30 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas bendras imperatyvas, kad „asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas“. Nors čia tiesiogiai nekalbama apie valdžios institucijas, tačiau tai, kad pareiga atlyginti padarytą žalą taip pat tenka ir valstybei, ne kartą yra pastebėjęs Konstitucinis Teismas. Vertinant šią nuostatą vien lingvistiškai, reikėtų pastebėti, kad čia nustatytas įpareigojimas įstatymų leidėjui: „Konstitucija reikalauja įstatymu nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad valstybė negalėtų išvengti pareigos atlyginti, kai tokio atlyginimo yra pagrįstai reikalaujama, už jos institucijų, pareigūnų neteisėtais veiksmais padarytą žalą“²³. Tačiau Konstitucinis Teismas aiškina šią nuostatą plačiau, nuroydamas, kad „būtinumas atlyginti asmeniui padarytą materialinę ir moralinę žalą yra konstitucinis principas“²⁴, o nustačius teisinį reguliavimą, kai „valstybė visiškai arba iš dalies išvengtų pareigos teisingai atlyginti materialinę

²² Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-104.

²³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 90-3529.

²⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. sausio 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. rugpjūčio 23 d. nutarimo Nr. 1004 „Dėl minimalaus darbo užmokesčio didinimo“ 3.1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 499 straipsnio pirmajai daliai ir Lietuvos Respublikos darbo apmokėjimo įstatymo 2 straipsniui“. Valstybės žinios, 1997, Nr. 7-130.

ir (arba) moralinę žalą, padarytą neteisėtais pačios valstybės institucijų, pareigūnų veiksmais, tai ne tik reikštų, kad yra nepaisoma konstitucinės žalos atlyginimo sampratos, ir būtų nesuderinama su Konstitucija (*inter alia* su jos 30 straipsnio 2 dalimi), bet ir pakirstų pačios valstybės, kaip bendro visos visuomenės gėrio, *raison d'etre*²⁵. Itin svarbu tai, kad Konstitucinis Teismas nurodė, jog „net ir nesant atitinkamo įstatyminio reguliavimo asmuo gali reikalauti jam atlyginti neteisėtais valstybės institucijų ar pareigūnų veiksmais padarytą žalą tiesiogiai remdamasis Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalimi bei kitais Konstitucijos straipsniais, kuriuose nustatytos atitinkamų žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei gynimo garantijos“²⁶, o „teismai, pagal savo kompetenciją sprendžiantys tokias bylas, turi konstitucinius įgaliojimus atitinkamą žalos atlyginimą priteisti, tiesiogiai taikydami Konstituciją (joje įtvirtintus teisingumo, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo, proporcingumo, tinkamo teisinio proceso, asmenų lygiateisiškumo, teisėtų lūkesčių apsaugos principus, kitas Konstitucijos nuostatas), bendruosius teisės principus, vadovaudamiesi *inter alia* protingumo principu ir kt.“²⁷. Teismai šiuo aiškinimu ne kartą pasinaudojo priteisdami žalos atlyginimą už per ilgą bylos nagrinėjimą²⁸, žalos, patirtos teismo išlaidų forma, nagrinėjant administracinio teisės pažeidimo bylą²⁹, o taikydami atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, atlygindami ir neturtinę žalą, net ir tada, kai to įstatymas nenumato³⁰.

²⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies (2007 m. gruodžio 18 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Prezidento 2007 m. gegužės 29 d. dekreto Nr. 1K-988 „Dėl Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nario atleidimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo 26 straipsnio (2003 m. liepos 4 d. redakcija) 4 daliai“. Valstybės žinios, 2010, Nr. 56-2766.

²⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2000, Nr.54-1587.

²⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 90-3529.

²⁸ LAT 2007 m. vasario 6 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-7/2007, LVAT 2010 m. birželio mėn. 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-940/2010.

²⁹ LVAT 2011 m. liepos 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-63-2176-11.

³⁰ LVAT 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-330-08.

Kita šiuo požiūriu svarbi Konstitucijos nuostata – 5 straipsnio 3 dalis, kurioje nustatyta, kad „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“. Konstitucinio Teismo nuomone, ši nuostata, kartu su kitomis Konstitucijos nuostatomis, įtvirtina teisinės valstybės principo sudėtinę dalį – valdžios atsakomybę visuomenei³¹. Konstitucinis Teismas čia greičiausiai turėjo omenyje pozityvią valdžios atsakomybę, tačiau, autorės nuomone, ši nuostata taip pat patvirtina ir viešosios atsakomybės (t. y. negatyviosios atsakomybės³²) instituto būtinybę šiuolaikinėje teisinėje valstybėje. Be to, ši nuostata ypač svarbi vertinant viešojo administravimo subjektų veiklos teisėtumą. LVAT teigimu, Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalis reiškia gero administravimo principą³³ arba laikoma šio principo sudėtine dalimi³⁴. Tai reiškia, kad viešojo administravimo subjektai ne tik formaliai turi vykdyti teisės aktus, bet ir yra saistomi bendrųjų teisės principų³⁵. Todėl ir jų veiksmų neteisėtumas, kaip viešosios atsakomybės sąlyga, yra vertinamas ne tik pagal atitiktį konkrečioms viešojo administravimo subjekto veiksmus reglamentuojantiems teisės aktams, bet ir pagal atitiktį bendriesiems teisės principams³⁶. LAT nuomone, ši Konstitucijos nuostata *inter alia* reiškia, kad teismas, spręsdamas klausimą, ar valstybės institucijos veikė tinkamai, turi vadovautis nuostata, kad asmuo, kuris kreipėsi į valstybės institucijas dėl jam priklausančių teisių įgyvendinimo, neprivalo raginti ir kontroliuoti valstybinių institucijų ir neatsako už jų neveiklumą ar neefektyvų veikimą³⁷.

³¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 259 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1999, Nr. 42-1345; 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 Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. spalio 27 d. išvada „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo nario Lino Karaliaus, kuriam pradėta apkaltos byla, ir Lietuvos Respublikos Seimo nario Aleksandro Sacharuko, kuriam pradėta apkaltos byla, veiksmų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2010, Nr. 128-6545.

³² Plačiau apie pozityvią ir negatyvią teisinę atsakomybę žr. LASTAUSKIENĖ, G. Požiūrio į teisinę atsakomybę paieška. *Jurisprudencija*. 2001, Nr. 19(11). P. 163.

³³ LVAT 2012 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-134-12.

³⁴ Pvz., LVAT 2013 m. sausio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-2032-12.

³⁵ LVAT 2012 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1519-12.

³⁶ Pvz., LVAT 2012 m. liepos 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-1350-12.

³⁷ 2008 m. kovo 31 d. nutartyje civilinėje byloje Nr. 3K-3-198/2008 LAT pažymėjo, kad asmeniui gali būti taikoma atsakomybė ar atsisakoma ginti jo teisę tik nustačius, kad jis nebendradarbiavo

Taigi teisinius pagrindus atsakomybei už valdžios subjektų asmenims padarytą žalą padeda Konstitucija. Tačiau konkrečios teisės normos, nustatančios tokios atsakomybės subjektą ir jos sąlygas, yra įtvirtintos Lietuvos Respublikos Civiliniame kodekse, konkrečiai šio kodekso 6.271 straipsnyje („Atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų“) ir 6.272 straipsnyje („Atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ir teismo neteisėtų veiksmų“). Taip viešoji atsakomybė yra laikoma civilinės deliktinės atsakomybės dalimi, iš bendros civilinės deliktinės atsakomybės išskirtina atsižvelgiant į šios atsakomybės subjekto (valstybės) ir srities, kurioje padaroma žalos (valdžios funkcijų įgyvendinimas) ypatumus, nustatant specifines šios atsakomybės sąlygas (pvz., įtvirtinant atsakomybę be kaltės). Plačiau šios Civilinio kodekso normos (ypač Civilinio kodekso 6.271 straipsnis, kuris tiesiogiai nustato atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, t. y. tiesiogiai reglamentuoja šiame darbe analizuojamą temą) nagrinėjamos kituose šio darbo skyriuose (pvz., šio darbo I dalies 2.1.1, 2.1.3, II dalies 1.1 skyriuje ir kt.).

Viešoji atsakomybė pasižymi tuo, kad už padarytą žalą atsako ne tiesiogiai žalą padaręs asmuo. Civilinio kodekso 6.271 straipsnis nustato, kad žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijos neteisėtų aktų, privalo atlyginti valstybė, o žalą, atsiradusią dėl savivaldybės valdžios institucijų neteisėtų aktų – savivaldybė. Taigi pačiu atsakomybės subjektu vis dėlto laikytina valstybė ar savivaldybė, o ne jų institucijos ar tarnautojai. LVAT taip pat pabrėžia, kad Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje numatytos civilinės atsakomybės subjektas yra specialusis – viešas asmuo (valstybė arba savivaldybė), o toks atsakomybės subjekto ypatumas lemia šioje įstatymo normoje numatytos civilinės atsakomybės taikymo ypatumus³⁸. Valstybės pripažinimas atsakomybės subjektu pirmiausia reikšmingas efektyviai valstybės veiklai užtikrinti (siekiama išvengti valstybės tarnautojų neveiklumo, neryžtingumo imantis veiksmų dėl to, kad bijomasi piniginių reikalavimų

sprendžiant jo klausimą, piktnaudžiavo teise ar dėl kitų jo veiksmų, kurie rodytų, jog jis neketino realiai įgyti teisės ar jos atsisakė.

³⁸ LVAT 2013 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-496-13.

atlyginti tokiais veiksmais padarytą žalą)³⁹, bei, antra, efektyviam nukentėjusiųjų gynimui, nes akivaizdu, kad iš valstybės žalos atlyginimo išsireikalauti lengviau, ji yra „labiau mokus kreditorius“, nei individualus jos tarnautojas⁴⁰.

Valstybė ir savivaldybės pagal Civilinio kodekso 2.35 straipsnį yra juridiniai asmenys, taigi jos laikomos teisės subjektais, o tuo pačiu tenka pripažinti, kad joms gali kilti ir atsakomybė už savo veiksmus. Valstybės, kaip juridinio asmens, koncepcijos pripažinimas svarbus ir tuo, kad remiantis ja valstybės negalima tapatinti su „valdančiaisiais“, t. y. valstybė nėra asmenys, užimantys tam tikras pareigas ir vykdantys numatytas funkcijas. Tiek pati valstybė, tiek atskiros jos institucijos turi teisinį statusą, gali įgyti teises ir pareigas ir būti teisinio santykio šalimi. Valstybės ir atskirų jos institucijų, kaip teisės subjektų, sutapatinimas negalimas nei materialiu, nei procesiniu požiūriu⁴¹. Taigi valstybės ir savivaldybių institucijos laikytinos tarsi valstybės ar savivaldybių „valdymo organais“.

Deja, taikant valstybės atsakomybę tai dažnai ignoruojama, ir valstybė laikoma jos institucijų ir tarnautojų personifikacija. Nereikia pamiršti, kad valstybė – visos visuomenės, o ne valdančiųjų organizacija⁴². Valstybės biudžetas – tai pirmiausia mokesčių mokėtojų lėšos, taigi jei valstybė atlygina žalą asmeniui, realiai ši žala atlyginama ne iš niekam nepriklausančių pinigų. Tai svarbu diskutuojant apie žalos atlyginimo teisingumą, nes žalos atlyginimas turi būti teisingas abiem pusėms, ne tik nukentėjusiajam. Taikant valstybės atsakomybę, surasti šiuo požiūriu tinkamą balansą yra gana sudėtinga, nes valstybės pusėje regimas ne konkretus asmuo, o kažkokia

³⁹ MIKELĖNAS, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995; FEDTKE, J. State Liability in Times of Budgetary Crisis. Iš KOZIOL, H. ir STEINIGER, B. C. *European Tort Law 2005*. Springer, 2006. P. 46.

⁴⁰ FEDTKE, J. State Liability in Times of Budgetary Crisis. Iš KOZIOL, H. ir STEINIGER, B. C. *European Tort Law 2005*. Springer, 2006. P. 46. Antra vertus, kaip rašoma toliau, šis argumentas naudojamas ir valstybės atsakomybei riboti.

⁴¹ LVAT 2006 m. gruodžio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A14-2166/06.

⁴² BIRMONTIENĖ, T. ir kt. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. P. 494.

abstrakti jėga⁴³, galinti sumokėti dideles kompensacijas nukentėjusiems asmenims⁴⁴. Todėl, pvz., Anglijos teismai dažnai kaip argumentą riboti valstybės atsakomybę nurodo finansinius motyvus⁴⁵. Ypač tai aktualu kalbant apie diskrecines valdžios institucijų galias ir priežiūros veiklą (žr. darbo II dalies 1.6 ir 1.7 skyrius). Tiesa, kiti autoriai pažymi, kad valstybėse, kuriose valstybės atsakomybė taikoma gan plačiai, pvz., Prancūzijoje, nepastebėta, kad institucijos laikytųsi kažkokios gynybinės taktikos, o asmenys teiktų daug nepagrįstų ieškinių⁴⁶, arba nurodo, kad sumos, išmokamos kaip žalos atlyginimas valstybės atsakomybės bylose, yra gana kuklios, lyginant su kitomis sritimis, kuriose naudojami valstybės biudžeto pinigai, taigi tai neturėtų lemti valstybės atsakomybės ribojimo⁴⁷. Nepaisant to, valstybės atsakomybę taikantys teismai privalo atrasti teisingą balansą tarp nukentėjusiojo ir valstybės interesų žalos atlyginimo bylose, įvertinti specifinį valstybės kaip atsakomybės subjekto statusą tiek atsižvelgdami į plačias valstybės institucijų ir pareigūnų galimybes neteisėtai veikiant padaryti žalos, tiek į tai, kad valstybė neturėtų būti laikoma atsakinga už visus, ypač trečiųjų asmenų sukeltus, nepatogumus, su kuriais susidūrė žalos atlyginimo reikalaujantys asmenys.

Valstybės (ar savivaldybės) pripažinimas atsakomybės subjektu yra reikšmingas ir tuo, kad kai kuriose situacijose iš tiesų gali būti sunku identifikuoti instituciją, kuri turėtų prisiimti kaltę dėl padarytos žalos. Veiksmų

⁴³ Autoriai, nagrinėjantys valstybės atsakomybės klausimus, dažnai mini „gilią kišenę“, akcentuodami pareiškėjų polinkį pateikti skundus būtent valstybei, kaip „gilios kišenės“ savininkui, nors žalos atlyginimo galimai galėtų reikalauti ir iš kitų asmenų (pvz., TISON, M. Do not attack the watchdog! Banking supervisors liability after Peter Paul [interaktyvus]. *Common Market Law Review*, Vol. 42, No. 3, 2005. [Žiūrėta 2013 m. sausio 10 d.]. Prieiga per internetą: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2209033> ir kt.).

⁴⁴ Tai patvirtina ir itin didelės sumos, kurias pareiškėjai reikalauja priteisti iš valstybės. Pvz., LVAT 2012 m. vasario 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-1417-12 (kalinys reikalauja iš valstybės 1 000 000 Lt žalos atlyginimo dėl to, kad institucijos nedaro procesinių dokumentų kopijų nemokamai ir neskiria jam socialinės pašalpos) ir kt.

⁴⁵ Nurodoma, kad valstybės institucijos yra finansuojamos iš bendros piniginės, t. y. mokesčių mokėtojų lėšų, taigi bet kokios valdžios institucijos atsakomybė reiškia, kad žala turi būti atlyginama iš jai skirtų lėšų, taip sumažinant tiesioginėms tos institucijos funkcijoms skirtas lėšas, t. y. dėl vieno individo naudos nukentės visa visuomenė. McIVOR, C. *Third Party Liability in Tort*. Hart Publishing, 2006. P. 99.

⁴⁶ VAN DAM, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007. P. 473.

⁴⁷ FEDTKE, J. State Liability in Times of Budgetary Crisis. Iš KOZIOL, H. ir STEINIGER, B. C. *European Tort Law 2005*. Springer, 2006. P. 53.

neteisėtumas gali pasireikšti ne neteisėtais kokio nors konkretaus tarnautojo veiksmais, o, pvz., netinkamai organizuojant valdžios institucijų veiklą. Todėl neigiamai reikėtų vertinti teismų praktiką, kai reikalaujama būtinai nustatyti, kokios institucijos ar kokio tarnautojo veiksmais buvo padaryta žalos, vertinama, ar ta žala padaryta dėl institucijos, kuri atstovauja valstybei ar savivaldybei, kaltės ir pan. Antai ilgą laiką administraciniai teismai laisvės atėmimo bausmę atliekantiems asmenims neatlygindavo žalos, atsiradusios dėl to, kad bausmės atlikimo vietose jiems buvo neužtikrinamos tinkamos sąlygos (neskiriamas pakankamas plotas, privalomas pagal higienos normas ir pan.). Tokią savo poziciją teismai grindė tuo, kad įkalinimo įstaigos esą neatliko neteisėtų veiksmų, nes „nuteistųjų skaičius buvo itin didelis, įstaigoms nesuteikta teisė atsisakyti priimti pagal teismo nuosprendį siunčiamus asmenis“⁴⁸, „įkalinimo įstaigų higieninės būklės gerinimas betarpiškai susijęs su šios srities finansavimu, kuris nepriklauso šių įstaigų kompetencijai“⁴⁹, kad įkalinimo įstaigų perpildymas susidarė „dėl ne nuo administracijos priklausančių aplinkybių ir ne dėl jos kaltės“⁵⁰ arba dėl priežasčių, „kurios iš esmės nepriklauso nuo administracijos valios“⁵¹. Tačiau ši praktika neišvengiamai turėjo keistis, nes valstybės atsakomybė neturėtų būti siejama su konkrečiu tarnautoju ar institucija kalte: štai LVAT 2009 m. sausio 23 d. sprendimu nurodė, kad aplinkybė, jog įstaiga neturėjo galimybių dėl kamerų stygiaus apgyvendinti pareiškėjo atitinkančioje teisės akto reikalavimus kameroje, neatleidžia valstybės nuo atsakomybės dėl neturtinės žalos atlyginimo pareiškėjui⁵². Šiuo metu tokiose bylose teismai vadovaujasi būtent šia praktika⁵³.

Taip pat neigiamai turėtų būti vertinami sprendimai bylų, kuriose buvo prašoma atlyginti žalą, padarytą paviešinus abiturientų baigiamųjų egzaminų užduotis, dėl ko abiturientams teko perlaikyti egzaminus. Autorės nuomone,

⁴⁸ LVAT 2002 m. vasario 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-206-02.

⁴⁹ LVAT 2004 m. liepos 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-683-2004.

⁵⁰ LVAT 2005 m. gruodžio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-1818/2005.

⁵¹ LVAT 2007 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-1064/2007.

⁵² LVAT 2009 m. sausio 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-438-121/2009.

⁵³ LVAT 2009 m. gegužės 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-438-610/2009, LVAT 2012 m. gegužės 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-1600-12 ir t. t.

čia svarbu tai, kad valstybė neatliks savo pareigos apsaugoti egzaminų užduočių slaptumą, kai šių užduočių rengimas buvo patikėtas valstybei ir jos institucijoms. Neturėtų būti reikalaujama nustatyti, kas konkrečiai paviešino užduotis. Tuo tarpu LVAT tokiose bylose nurodė, kad „visų pirma, būtina nustatyti, koks asmuo fiziškai valdė egzaminu užduotį, kai ji buvo paviešinta. Antra, būtina konstatuoti, jog būtent šio asmens vienas iš darbuotojų(-ai) neatliks pavestų pareigų, sąlygojusių egzaminu užduoties paviešinimą, arba tai buvo padaryta tyčia. Tik tokiu atveju bus galimas pagrindas tvirtinti, jog atitinkamas asmuo nesilaikė Aprašo 70 punkto. Nenustačius minėtų faktinių aplinkybių, bet kokios teisinės atsakomybės rūšis, vienam iš asmenų, atsakingam už egzaminu užduočių parengimą, egzaminu medžiagos saugojimą, egzaminu vykdymą bei priežiūrą, arba jiems visiems kartu, negalima. Tik nustatymas konkretaus asmens konkrečių teisei priešingų veiksmų atlikimo gali sukelti negatyvias pasekmes, kurių tarpe galima ir viena iš teisinės atsakomybės rūšių – civilinė atsakomybė.“⁵⁴

Neigiamai vertintina ir teismų praktika, kai sprendimų priėmimo vilkinimas pateisinamas didele darbų apimtimi⁵⁵, teisės aktų pasikeitimais⁵⁶, institucijos likvidavimu⁵⁷, finansavimo trūkumu⁵⁸, kitų valstybės institucijų veiksmais ar kitomis nuo valstybės, nors ir ne nuo konkrečios valdžios institucijos, priklausančiomis aplinkybėmis. Antra vertus, kartais teismai vis dėlto nurodo, kad „valstybės deliktinei atsakomybei atsirasti pakanka nustatyti aukščiau aptarto (administracinio) neveikimo faktą ir nėra svarbu (ABTĮ 86 str. 2 d. taikymo požiūriu nėra reikšminga) nustatyti, dėl kurio konkretaus valstybės valdžios institucijos tarnautojo (darbuotojo) toks neveikimas atsirado ir dėl kokių priežasčių tai įvyko“⁵⁹.

Tinkamas atsakomybės subjekto (t. y. valstybės ar savivaldybės, o ne jos institucijos ar tarnautojo) nurodymas yra svarbus ir procesiniu aspektu.

⁵⁴ LVAT 2007 m. birželio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-614/2007, taip pat žr. LVAT 2008 m. sausio 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-261-51/2008.

⁵⁵ LVAT 2013 m. gegužės 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-684-13.

⁵⁶ LVAT 2003 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-189-03.

⁵⁷ LVAT 2012 m. gegužės 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-1617-12.

⁵⁸ LVAT 2010 m. birželio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-1244/2010.

⁵⁹ LVAT 2008 m. birželio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-913/2008.

Tinkamą atsakovą nurodyti svarbu, nes pasitaiko atvejų, kai teismai atsisako tenkinti reikalavimą atlyginti žalą, jei atsakovu nurodyta institucija, o ne valstybė, atstovaujama tos institucijos⁶⁰. Taip kartais sprendžia ne tik administraciniai, bet ir bendros kompetencijos teismai⁶¹. Kritiškai turėtų būti vertintina ir praktika, kai teismai vis dėlto sutapatina valstybę su jai atstovaujančiomis institucijomis ir nepaisydami Civilinio kodekso nuostatų bei viešosios atsakomybės reikalavimų priteisia žalos atlyginimą ne iš valstybės, o iš konkrečios institucijos⁶².

Galiausiai, tinkamo atsakovo nurodymas svarbus organizaciniu aspektu: valstybės institucijos padarytos žalos atlyginimas yra specialiai organizuotas, žala atlyginama iš specialios Teisingumo ministerijos administruojamos valstybės biudžeto programos ir kt.⁶³

⁶⁰ Pvz., LVAT 2007 m. sausio 24 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. A¹⁵-67/2007 pareiškėjo reikalavimas atlyginti žalą, padarytą jam laisvės atėmimo vietų gydytojo veiksmais, dėl kurių, jo teigimu, jis tapo pirmos grupės invalidas, buvo atmetas vien tik dėl to, kad reikalavimas pareiškimas pataisos namams, o ne valstybei. Tokių bylų yra ir daugiau, pvz., LVAT 2006 m. spalio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-1543-06, LVAT 2007 m. balandžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-387/2007, LVAT 2007 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-699/2007, LVAT 2008 m. vasario 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-156/2008, ir kt. Kai kuriose bylose, tiesa, reikalavimai nėra atmetami, o bylos grąžinamos pirmos instancijos teismui dėl to, kad būtina atlikti atsakovo pakeitimo procedūrą (pvz., LVAT 2011 m. balandžio 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-858-2573-11).

Tačiau taip teismai sprendžia ne visada. Pasitaiko, kai teismas, atsižvelgdamas į proceso operatyvumo principą, įvertinęs tai, kad faktiškai teismo procese kaip atsakovas dalyvavo ta pati institucija, kuri, valstybę pripažinus atsakovu, šiai atstovautų, šį procesinį pažeidimą vertina kaip formalų, netrukdančią priimti iš esmės teisingo sprendimo (pvz., LVAT 2006 m. vasario 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-824/2006, LVAT 2007 m. gegužės 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-571/2007, LVAT 2007 m. birželio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A³-649/2007, LVAT 2009 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-989/2009, LVAT 2011 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-3006-11). Atsižvelgiant į proceso operatyvumo principą, tai vertintina pozityviai, nes realiai valstybei ir institucijai byloje būtų atstovaujama taip pat, o asmeniui nėra taip svarbu, ar žalos atlyginimas priteisiamas iš valstybės, atstovaujamos institucijos, ar iš tos pačios institucijos. Šiuo atveju dėl pirmiau minėtų priežasčių svarbu, kad galutiniame sprendime būtų tinkamai išspręstas atsakovo klausimas.

⁶¹ LAT 2009 m. gegužės 19 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-120/2009.

⁶² Pvz., LVAT 2003 m. kovo 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-261-03: pirmosios instancijos teismas priteisė žalos atlyginimą iš Tauragės apskrities virštininko administracijos, LVAT tokio sprendimo nepakeitė. Praktikos, kai atsakomybės subjektu nurodoma ne valstybė, o institucija, pasitaiko ir pastaruoju metu, pvz., LVAT 2012 m. vasario mėn. 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-303-12, tiesa, šioje byloje nebuvo nustatyta neteisėtų veiksmų, taigi viešoji atsakomybė netaikyta.

⁶³ Pvz., reikalavimą priteisti neišmokėtą pensijos dalį traktuojant kaip reikalavimą atlyginti žalą, pensija turėtų būti priteisiama iš minėtos specialiosios Teisingumo ministerijos administruojamos programos. Tačiau administraciniai teismai nurodo, kad neišmokėtos pensijos dalis nelaikoma žala pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį (pvz., LVAT 2004 m. gegužės 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-04-52-04), ir priteisia tokias sumas iš institucijos, turėjusios mokėti pensiją (pvz., LVAT 2004 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-10-57-04). Tiesa, LVAT praktika dėl

Pastebėtina, kad viešosios atsakomybės santykiai gali susiklostyti ne tik tarp valstybės ar savivaldybės ir privataus asmens, bet ir tarp dviejų viešųjų subjektų, t. y. valstybės ir savivaldybės. Pvz., dėl savivaldybės darbuotojų klaidos Socialinio draudimo fondui buvo pateikti neteisingi duomenys apie darbo užmokestį, kuriais remdamasi fondo valdyba mokėjo asmenims didesnes pensijas. Permokėtos pensijos teisės aktai susigrąžinti neleidžia, todėl Socialinio draudimo fondas patyrė žalą dėl neteisėtų savivaldybės veiksmų⁶⁴. Kitas atvejis – savivaldybė turėjo teisės aktais nustatytą pareigą įgyvendinti valstybės teikiamą paramą tremtinių šeimoms, taip pat ir nuspręsti, ar pretenduojantys į šią lengvatą asmenys turi teisę ja pasinaudoti, ir užtikrinti, kad valstybės parama būtų teikiama teisėtai, tačiau skyrė paramą neturėjusiems teisės tokią paramą gauti asmenims, dėl ko valstybė patyrė žalos⁶⁵. Atlyginant žalą tokiais atvejais taip pat taikomos viešosios atsakomybės nuostatos. Viešosios atsakomybės nuostatos taikomos ir, pvz., reikalaujant priteisti gamtai padarytą žalą savivaldybės administracijos direktoriui neteisėtai išdavus leidimą saugotinių medžių ir krūmų kirtimo, persodinimo, ar kitokio pašalinimo, genėjimo darbams⁶⁶: tokiu atveju atsakomybės subjektas yra savivaldybė ir ji atsako pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnio nuostatas.

Nagrinęjant valdžios subjektų padarytos žalos atlyginimą teisinėje literatūroje paprastai vartojamos sąvokos „valstybės atsakomybė“ arba „viešoji atsakomybė“⁶⁷. Kalbant apie valstybės atsakomybę siekiama pabrėžti, kad

neišmokėtų pensijų nėra vieninga (plačiau apie neišmokėtų pensijų bylas žr. darbo II dalies 1.5 skyriuje).

⁶⁴ LVAT 2002 m. sausio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-122-02, taip pat LVAT 2008 m. liepos 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1304/2008.

⁶⁵ LVAT 2006 m. balandžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-23-06.

⁶⁶ LVAT 2010 m. lapkričio mėn. 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-1528-10, LVAT 2011 m. vasario mėn. 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-402-11.

⁶⁷ Kai kurių valstybių autoriai atsakomybei už valdžios subjektų veiksmus apibrėžti dar vartoja terminą „administracinė atsakomybė“ (pvz., VAN BOOM, W. H. On the Intersection Between Tort Law and Regulatory Law – A Comparative Analysis. Iš VAN BOOM, W. H., LUKAS, M. ir KISSLING, CH. *Tort And Regulatory Law*. Tort and Insurance Law. Vol. 19. Springer, 2007. P. 427; VAN DAM, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007. P. 474 ir kt., paprastai rašydami apie valstybės atsakomybės modelį Prancūzijoje), tačiau Lietuvoje šis terminas visai netinkamas, nes vartojamas siekiant apibrėžti asmenų atsakomybę už administracinius teisės pažeidimus (žr. pvz., PETKEVIČIUS, P. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 1996; ŠEDBARAS, S. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 2005 ir kt). Teko sutikti ir terminą „administracinė deliktinė atsakomybė“ (angl. *administrative tort liability*) (LEE, I. B. In Search of a Theory of State Liability in the European Union [interaktyvus]. Harvard Jean Monnet Working Paper, 1999. [žiūrėta: 2013 m. kovo 10 d.]. Prieiga per

atsakomybės subjektas yra valstybė, viešosios atsakomybės sąvoka dažniau naudojama siekiant pabrėžti jos ypatumus, atskirti ją nuo žalos atlyginimo santykių, susiklostančių tarp privačių subjektų. S. Selelionytės-Drukteinienės disertacijoje „Valstybės deliktinė atsakomybė“ terminas „viešojo atsakomybė“ laikomas ne visai tinkamu, nes viešojo atsakomybė paprastai suprantama kaip baudžiamoji ir administracinė atsakomybė⁶⁸. Tačiau atlikdama tyrimą šio darbo autorė terminą „viešojo atsakomybė“ vis dėlto sutiko dažniau būtent šaltiniuose, kuriuose turima omenyje valstybės ar savivaldybės deliktinė atsakomybė⁶⁹. Ir Europos Taryba nurodo, kad pasirinko viešosios atsakomybės sąvoką dėl to, kad terminas „valstybės atsakomybė“ tinkamas ne visoms teisinėms sistemoms: kai kur valstybės sąvoka apima tik centrinės valdžios institucijas. Toks argumentas tinka ir Lietuvai, nes specialios Civilinio kodekso nuostatos, reglamentuojančios viešąją atsakomybę, apima ir savivaldybių atsakomybę. Viešosios atsakomybės sąvoką gana plačiai vartoja ir Lietuvos teismai⁷⁰. Atsižvelgiant į tai, šiame darbe minėta sąvoka bus naudojama turint omenyje tiek valstybės, tiek savivaldybių atsakomybę. Viešosios atsakomybės sąvoka taip pat vartojama šiame darbe rašant apie viešųjų asmenų padarytos žalos atlyginimą kitose valstybėse, nes ne visose jose visais atvejais valstybė yra tokios atsakomybės subjektas. Valstybės (ar atitinkamai savivaldybės) atsakomybės sąvoka bus naudojama siekiant akcentuoti atsakomybės subjektą.

interneta: <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/99/990901.html>> ir kt.), bet šis terminas itin retai vartojamas ir, autorės nuomone, Lietuvoje gali būti netinkamai suprastas dėl minėtos priežasties.

⁶⁸ SELELIONYTĖ-DRUKTEINIENĖ, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*: daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008. P. 25.

⁶⁹ Pvz., MIKELĖNAS, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995; KARGAUDIENĖ, A. Viešojo atsakomybė: atsakomybės už padarytą žalą privačiam asmeniui subjekto apibrėžimo problema. *Jurisprudencija*. 2008, Nr. 3(105); Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States Relating to Public Liability [interaktyvus]. Priimta Ministrų Komiteto 1984 m. rugsėjo 18 d. [Žiūrėta 2013 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=693711>> ir kt.

⁷⁰ Pvz., Lietuvos apeliacinio teismo 2009 m. gegužės 19 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-343/2009, LVAT 2009 m. rugsėjo 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-978/2009, LVAT 2012 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-324-12, LAT 2012 m. gegužės 9 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-214/2012, Klaipėdos apygardos teismo 2012 m. gruodžio 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-1723-524/2012, Vilniaus apygardos administracinio teismo 2013 m. sausio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-854-561/2013 ir kt. Tiesa, LAT viešosios atsakomybės sąvoką kartais vartoja ir kaip asmenų atsakomybės už viešojoje teisėje įtvirtintų reikalavimų pažeidimus (pvz., LAT 2010 m. gegužės 17 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-207/2010).

1.2. Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą institutas kaip viešosios atsakomybės dalis. Šio instituto vieta Lietuvos teisėje.

Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą sąvoka nėra vartojama nei teisės doktrinoje, nei teisės aktuose ar teismų praktikoje – ji yra šio disertacinio tyrimo „produktas“. Tokia sąvoka reikšminga siekiant identifikuoti pagrindinį darbo objektą. Viešoji atsakomybė apima platų ratą subjektų, už kurių veiksmais padarytą žalą kyla valstybės ar savivaldybių atsakomybė – tai ir viešojo administravimo subjektai, ir įstatymų leidžiamoji valdžia, ir teismai. Šiame darbe analizuojama atsakomybė už būtent viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą.

Siekiant pateikti atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą sąvoką, tikslinga apibrėžti viešąjį administravimą ir viešojo administravimo subjektą. Pažymėtina, kad šiame darbe nesiekama pateikti išsamios viešojo administravimo ir viešojo administravimo subjekto sampratos – šio darbo tema, atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, *inter alia* reikalauja suvokti, apie kokių subjektų padarytos žalos atlyginimą kalbėsime, kokioje srityje tokia žala gali būti padaroma, taip pat nustatyti, ar šių sąvokų reglamentavimas sudaro visas prielaidas tinkamam tokios žalos atlyginimui.

Viešasis administravimas kaip kategorija Lietuvoje atsirado ne per seniausiai (ši sąvoka teisės aktuose pirmą kartą įtvirtinta 1999 m. sausio 14 d. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme⁷¹, o išsamiau apibrėžta 1999 m. birželio 17 d. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme⁷²), tačiau vartojama gana plačiai tiek kituose teisės aktuose, tiek

⁷¹ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308; Valstybės žinios, 2000, Nr. 85-2566.

⁷² Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945; Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.

mokslo darbuose⁷³, studijuojama universitetuose. Viešasis administravimas – nevienalytė kategorija, kuri gali būti suprantama kaip vadybinė, politinė, sociologinė, teisinė ir kt. Šiame darbe viešasis administravimas suvokiamas kaip teisinė kategorija, o viešojo administravimo sąvoka vartojama taip, kaip ji apibrėžiama Viešojo administravimo įstatyme ir aiškinama administracinių teismų praktikoje.

Viešasis administravimas Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje apibrėžiamas kaip „įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas“⁷⁴. Reikia pastebėti, kad šiuo apibrėžimu paprasčiausiai išvardijamos veiklos, priskirtinos viešajam administravimui. Iš tiesų, palyginę šį apibrėžimą su Viešojo administravimo įstatymo 5 straipsniu, kuriame nustatytos viešojo administravimo sritys, pamatysime, kad šios sritys iš esmės sutampa su apibrėžime išvardytais veiksmams (išskyrus tai, kad apibrėžimas apima administracinių sprendimų priėmimą, o kaip jį atitinkanti viešojo administravimo sritis įstatymo 5 straipsnyje nurodomas administracinis reglamentavimas: autorės nuomone, tai nėra tapatūs dalykai). Vieninteliu apibendrinančiu šias veiklas požymiu laikytina nuostata, kad viešasis administravimas – „tai veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti“. Taigi viešasis administravimas siejamas su „poįstatymine“ veikla – įstatymų įgyvendinimu. Tai įstatymais įgaliotų valdžios subjektų veikla, skirta užtikrinti kasdienį valstybės funkcionavimą – įvairių visuomeninių santykių reguliavimas poįstatyminiu lygmeniu, kai santykio svarba

⁷³ Pvz., ANDRUŠKEVIČIUS, A. ir PAŠKEVIČIENĖ, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, BAKAVECKAS, A. ir kt. *Lietuvos administracinė teisė* Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005 ir kt.

⁷⁴ Viešojo administravimo sąvoka Viešojo administravimo įstatyme buvo ne kartą keičiama, sulig kiekvienu pakeitimu ji buvo plečiama ir tikslinama, nurodant naujas viešojo administravimo veiklas. Šiame darbe analizuojama jo rašymo metu aktuali viešojo administravimo sąvoka, t. y. galiojanti nuo 2013 m. birželio 1 d.

nerikalauja jo reglamentuoti įstatymu (įvairių taisyklių, aprašų, nuostatų ir kt. priėmimas – administracinis reglamentavimas), pagalba fiziniams ir juridiniams asmenims įgyvendinant savo teises ir pareigas (administracinės paslaugos), priežiūra, kad nebūtų pažeidžiami teisės aktų reikalavimai (įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė), užtikrinimas, kad asmenys gautų būtiniausius jų poreikius tenkinančias paslaugas (viešųjų paslaugų teikimo administravimas) ir galiausiai pačios viešojo administravimo subjektų sistemos įtvirtinimas ir palaikymas (vidaus administravimas).

Apibrėžiant atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą sampratą, atibojant šią atsakomybę nuo likusios viešosios atsakomybės dalies, viešojo administravimo ribas tikslinga apibrėžti ir „negatyviuoju“ (atmetimo) požičiūriu, t. y. nurodant, kokie veiksmai nelaikytini viešuoju administravimu:

- valdžios subjektų veiksmai, kai šie subjektai įgyvendina savo civilines teises ir pareigas, tai privatinės teisės sritis (plačiau apie privačios ir viešosios viešojo administravimo subjektų veiklos atibojimą žr. darbo I dalies 2.2.1 skyriuje);

- konstituciniai valstybės valdžios formavimo ir valdžios institucijų tarpusavio santykiai (pvz., Vyriausybės formavimo santykiai ir Vyriausybės santykiai su Seimu ir Respublikos Prezidentu);

- įstatymų leidyba, nes viešasis administravimas, kaip jau minėta, yra poįstatyminė veikla;

- teisingumo vykdymas, taip pat ikiteisminis tyrimas (tačiau vidaus administravimo santykiai teisminėje institucijose priskirtini viešajam administravimui – plačiau žr. darbo I dalies 2.1.3 skyriuje);

- veikla, kuria Vyriausybė ir Respublikos Prezidentas įgyvendina valstybės valdžią⁷⁵;

⁷⁵ Anot Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo, „ši veikla negali būti tapatinama su tokia veikla, kurią apima Administracinių bylų teisenos įstatyme vartojama sąvoka „viešasis administravimas“ (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės mėn. 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies (2007 m. gruodžio 18 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Prezidento 2007 m. gegužės 29 d. dekreto Nr. 1K-988 „Dėl Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nario atleidimo“

- administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną. Nors jos (ne)priskyrimas viešajam administravimui diskutuotinas, šiame darbe viešojo administravimo samprata neapima administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos (plačiau apie tai, taip pat argumentus, nulėmusius tokią autorės poziciją, žr. darbo I dalies 2.2.2.1 skyriuje).

Taigi viešasis administravimas yra plati ir įvairi valstybės ir savivaldybių institucijų, įstaigų ir tarnautojų veikla, įvairiu mastu veikianti kasdienį asmenų gyvenimą, tačiau kokybiškai besiskirianti iš kitos valstybės institucijų veiklos (pvz., įstatymų leidybos ar teisingumo vykdymo). Todėl tikslinga iš bendros viešosios atsakomybės sistemos išskirti atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą institutą. Poreikį išskirti šį institutą liudija ir tai, kad atsakomybė už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą nustatyta atskirame Civilinio kodekso straipsnyje, ginčams dėl šios atsakomybės taikymo nustatytas specialus teisingumas, skiriasi ir teismų praktika atlyginant žalą, padarytą viešojo administravimo veiksmis, ir žalą, padarytą, pvz., teismams vykdant teisingumą.

Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą sąvoka pasirinkta siekiant ne tik išskirti ją iš bendros viešosios atsakomybės sistemos, bet ir atskirti ją nuo panašios sąvokos „viešojo administravimo subjektų atsakomybė“, kurioje kaip atsakomybės subjektas akcentuojamas būtent viešojo administravimo subjektas. Pastaroji sąvoka vartotina analizuojant valstybės tarnautojų tarnybinę, materialinę ir pan. atsakomybę. Šiame darbe pagal jo objektą tiriami būtent žalos atlyginimo santykiai tarp valstybės ir žmogaus, o ne tarp valstybės ar jos institucijos ir tarnautojo, ir tokiuose santykiuose atsakomybės subjektu yra valstybė (ar savivaldybė), o ne žalos padaręs tarnautojas.

Taigi, atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą – deliktinės viešosios atsakomybės dalis, kai valstybė arba

atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo 26 straipsnio (2003 m. liepos 4 d. redakcija) 4 daliai“. Valstybės žinios, 2010, Nr. 56-2766). Tačiau Lietuvos Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė vykdo ir viešojo administravimo veiklą. Plačiau apie tai žr. darbo I dalies 2.1.2 skyriuje. Respublikos Prezidento kanceliarija ir Vyriausybės kanceliarija laikytinos viešojo administravimo subjektais ir jų veikla priskirtina viešajam administravimui.

savivaldybė privalo atlyginti žalą, asmenims padarytą neteisėtais viešojo administravimo veiksmais.

Nors žalos padaroma viešojo administravimo srityje, t. y. atsakomybės santykiai kyla iš viešųjų teisinių santykių, valdžios institucijų padarytos žalos atlyginimas laikomas civiliniais santykiais ir reglamentuojamas Civiliniame kodekse. Tai dar 1999 m. nurodė LAT: žalos atlyginimo santykiai „savo teisine prigimtimi yra civiliniai teisiniai santykiai, nes žalos atlyginimo klausimus reguliuoja būtent civilinė teisė. [...]. Įstatymas, nustatydamas bendro pobūdžio pareigą atlyginti neteisėtais veiksmais padarytą žalą, šios pareigos nesieja su žalą padariusio asmens teisiniu statusu, t. y. nedaro jokio skirtumo, kas padarė žalą – viešas ar privatus asmuo. Šiuo atveju svarbu, kad būtų visos civilinės atsakomybės sąlygos: neteisėti veiksmai, žala, priežastinis ryšys ir kaltė. Toks teisinis reguliavimas grindžiamas konstituciniu asmenų lygybės prieš įstatymą principu (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 str. 1d.). Kitoks teisinis reguliavimas, pavyzdžiui, valstybės institucijų ar jų pareigūnų neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo nustatymas specialiose viešosios teisės normose, ši konstitucinį asmenų lygiateisiškumo principą pažeistų, nes suteiktų valstybei nepagrįstas privilegijas lyginant su privačių asmenų teisiniu statusu. Taigi žala, asmeniui ar jo turtui neteisėtai padaryta valstybės institucijos ar valstybės tarnautojo, turi būti atlyginama pagal bendrąsias civilinės atsakomybės taisykles“⁷⁶.

Tai nereiškia, kad valstybė atsako už padarytą žalą lygiai taip pat, kaip privatūs subjektai: čia svarbu pabrėžti, kad valstybei negali būti suteikiamos kažkokios privilegijos, palankesnės sąlygos dėl išskirtinio šio subjekto statuso. Priešingai – specialios viešosios atsakomybės nuostatos kaip tik ir buvo sukurtos siekiant apsaugoti asmens, kuriam valstybė savo neteisėtais veiksmais padarė žalos, kaip silpnesnės šalies, interesus. Taigi Civiliniame kodekse įtvirtinta tam tikra viešosios atsakomybės specifika, palyginus su privačių asmenų atsakomybe – nustatyta griežtoji atsakomybė (atsakomybė be kaltės). Administraciniai teismai taip pat nurodo, kad Civilinio kodekso 6.271

⁷⁶ LAT 1999 m. balandžio 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-92.

straipsnyje įtvirtinta speciali viešosios atsakomybės sistema, skirta atlyginti žalai, kurią *inter alia* asmuo patyrė dalyvaudamas administraciniuose teisiniuose santykiuose⁷⁷, o LAT pažymi, jog viešosios civilinės atsakomybės specifika yra ta, kad civilinės atsakomybės subjektas yra ne privatus, bet viešasis asmuo – valstybė arba savivaldybė; atsakomybės subjekto ypatumai lemia tam tikrus šios civilinės atsakomybės taikymo ypatumus⁷⁸.

Tokia tarpšakinė atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą instituto padėtis kelia praktinių problemų taikant šią atsakomybę. Kaip nubrėžti ribą, kada turi būti taikoma viešoji atsakomybė pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį, o kada bendrosios civilinės atsakomybės nuostatos? Ar bet koks neteisėtas administracinis aktas automatiškai reiškia, kad nustatytas ir neteisėtumas civilinės teisės požiūriu? Ir atvirkščiai, ar galima laikyti, kad viešojo administravimo subjektas veikė neteisėtai, nors nėra jokio neteisėtu pripažinto administracinio akto? Ar atlygintinos žalos dydis gali būti kitoks dėl to, kad ją padarė viešasis, o ne privatus asmuo? Atsakymus į šiuos klausimus bandysime rasti analizuodami atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą taikymo ribas ir sąlygas.

Nepaisant tokių neaiškumų, galima teigti, kad Lietuvos teisinėje sistemoje viešoji atsakomybė nėra kažkokia atskira sistema, apimanti tik jai skirtus principus ir normas. Tai yra vienas iš specialių civilinės deliktinės atsakomybės atvejų, reglamentuojamų kartu su kitais specialiais civilinės deliktinės atsakomybės atvejais. Tai patvirtina ir mokslininkų darbai⁷⁹, ir gausi teismų praktika. Pvz., administraciniai teismai, taikydami atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą pažymi, kad santykiai, susiję su tokios žalos atlyginimu, yra civiliniai teisiniai, o ne administraciniai teisiniai santykiai, dėl to šiuo atveju svarbu atsižvelgti ir į

⁷⁷ LVAT 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-1485/2009.

⁷⁸ LAT 2010 m. vasario mėn. 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-91/2010.

⁷⁹ MIKELĖNAS, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995; KARGAUDIENĖ, A. Viešoji atsakomybė: atsakomybės už padarytą žalą privačiam asmeniui subjekto apibrėžimo problema. *Jurisprudencija*, 2008, Nr. 3(105); SELELIONYTĖ-DRUKTEINIENĖ, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*: daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.

bendrasias civilinę atsakomybę reglamentuojančias teisės normas⁸⁰. Todėl administraciniai teismai taiko ir Civilinio kodekso 6.263 straipsnio 1 dalyje nustatytą kiekvieno asmens pareigą laikytis tokių elgesio taisyklių, kad savo veiksmais (veikimu, neveikimu) nepadarytų kitam asmeniui žalos⁸¹, taip pat Civilinio kodekso 6.282 straipsnio 1 dalį, kurioje nustatyta galimybė sumažinti žalos atlyginimą arba reikalavimą atlyginti žalą atmesti, atsižvelgiant į nukentėjusio asmens kaltės dydį⁸². Taikoma ir Civilinio kodekso 6.246 straipsnio 1 dalies nuostata dėl atsakomybės atsiradimo pažeidus bendro pobūdžio pareigą elgtis atidžiai ir rūpestingai.

Todėl neigiamai vertintina tokia teismų praktika, kai viešajai atsakomybei netaikomos bendrosios civilinės atsakomybės nuostatos. Antai vienoje bylų LVAT yra nurodęs: „Civilinio kodekso 6.271 straipsnis yra speciali teisės norma, reglamentuojanti teisinius santykius dėl žalos atlyginimo, kai prašoma atlyginti žala atsirado dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų. Specialioji šios materialinės teisės normos paskirtis pasireiškia tuo, kad jos taikymas nėra sietinas su kita Civilinio kodekso norma – 6.246 straipsniu, kuriame yra pateiktas neteisėtų veiksmų apibūdinimas kaip sąlyga civilinei atsakomybei atsirasti. Tai reiškia, kad valstybės deliktinė atsakomybė atsiranda tik tuo atveju, kai valdžios institucijų (jų darbuotojų) veiksmai neatitinka jiems pagal įstatymus privalomo elgesio modelio“⁸³.

Daugumoje užsienio valstybių viešosios atsakomybės vieta teisės sistemoje nustatoma dvejopai: arba įtvirtinama civiliniame kodekse (Belgija, Graikija, Italija, Olandija⁸⁴, su tam tikrais ypatumais – Vokietija⁸⁵), neretai nustatant ir specifines taisykles, pvz., griežtąją atsakomybę (tokioms

⁸⁰ Pvz., LVAT 2011 m. birželio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-62-932-11 ir kt.

⁸¹ LVAT 2010 m. lapkričio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-1419-10, LVAT 2011 m. spalio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-62-3263-11.

⁸² LVAT 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1485/2009.

⁸³ LVAT 2010 m. spalio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-1172/2010, LVAT 2012 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-1493-12.

⁸⁴ SPIER, J. (ed.) *Unification of Tort Law: Liability for damage Caused by Others*. Kluwer Law International, 2003. P. 42 (Belgija), P. 133 (Graikija), P. 162 (Italija), P. 180 (Olandija).

⁸⁵ Vokietijos Civilinis kodeksas numato valstybės tarnautojo atsakomybę, atsakomybę už jo veiksmus valstybei perkelia Vokietijos Konstitucijos (vok. *Grundgesetz*) 34 straipsnis (VAN DAM, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007. P. 481).

valstybėms priskirtina ir Lietuva), arba viešosios atsakomybės santykius reglamentuojančios normos yra specialiuose teisės aktuose, tačiau juose įtvirtinamos panašios į bendrąsias civilinės atsakomybės nuostatas taisyklės (Ispanija, Šveicarija⁸⁶, Čekija⁸⁷, Portugalija⁸⁸, Estija⁸⁹, Bulgarija⁹⁰).

Viešosios atsakomybės nustatymas kardinaliai skiriasi bendrosios teisės sistemos valstybėse, kur apskritai neišskiriama, ar žalos padaryta privačiame sektoriuje, ar viešųjų santykių srityje. Pvz., Anglijoje valstybė atsako pagal bendrosios deliktinės teisės taisyklės taip pat, kaip ir privatūs subjektai, tiesa, galimybė atsakomybę taikyti valstybei, vietos valdžios institucijoms ir policijai nustatyta atskirais aktais, nes kitaip atsakomybė už padarytą žalą būtų taikoma žalą padariusiems tarnautojams⁹¹.

Specifinė viešosios atsakomybės sistema įtvirtinta Prancūzijoje, kurioje valstybės ir viešųjų įstaigų atsakomybė nustatoma remiantis ne civilinės teisės normomis, o specialiomis taisyklėmis, kurias formuluoja aukščiausiasis administracinis teismas – Valstybės taryba (pranc. *Conseil d'Etat*) ir kurios yra priskiriamos viešosios, o ne privatinės teisės sričiai. Įdomu ir tai, kad nesant specialių teisės aktų nuostatų, nustatančių valstybės atsakomybę, Prancūzijoje viešosios atsakomybės sistema yra formuojama išimtinai per teismų praktiką⁹².

Atsižvelgiant į sudėtingą viešosios atsakomybės instituto vietą įvairių valstybių teisinėse sistemose, įvairiuose deliktinės teisės sisteminimo darbuose valstybės atsakomybė nėra minima. Antai minėta, kad, pvz., Europos deliktinės teisės principuose valstybės atsakomybė nėra išskiriama, nors rengiant principus ji buvo aptarinėjama, tačiau galiausiai nuspręsta, jog specialios

⁸⁶ SPIER, J. (ed.) *Unification of Tort Law: Liability for damage Caused by Others*. Kluwer Law International, 2003. P. 251 (Ispanija), P. 265 (Šveicarija).

⁸⁷ KOZIOL, H. ir STEINIGER, B. C. (eds.) *European Tort Law 2007*. Springer, 2008. P. 213.

⁸⁸ KOZIOL, H. ir STEINIGER, B. C. (eds.) *European Tort Law 2007*. Springer, 2008. P. 478.

⁸⁹ ANDRESEN, E. The Claim for Elimination of Unlawful Consequences and the Claim for Compensation for Damage under Estonian State Liability Law [interaktyvus]. *Juridica International X* 2005. [žiūrėta 2013 m. sausio 15 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2005_1_168.pdf>.

⁹⁰ *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Europos Tarybos leidinys. Vilnius: Justitia, 2004 (lietuviško vertimo mokslinis redaktorius V. Valančius). P. 276.

⁹¹ SPIER, J. (ed.) *Unification of Tort Law: Liability for damage Caused by Others*. Kluwer Law International, 2003. P. 77.

⁹² VAN DAM, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007. P. 475.

nuostatos gali pernelyg kištis į valstybių administracinę teisę⁹³. Tiesa, pastebima, kad tam tikra apimtimi valstybės atsakomybės taikymo principus harmonizuoja ESTT⁹⁴ praktika⁹⁵.

Tarpšakinį atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą pobūdį ir šio instituto vietą Lietuvos teisės sistemoje patvirtina šių bylų teisingumas. Nepaisant to, kad, kaip jau buvo minėta, žalos atlyginimo santykiai yra civiliniai, tačiau žalos padaroma viešojo administravimo srityje, o viešojo administravimo subjektų veiksmų teisėtumo vertinimas Lietuvoje yra pavestas specializuotiems – administraciniams teismams (Administracinių bylų teisenos įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 3 punktas). Taip yra todėl, kad, sprendžiant žalos atlyginimo klausimą, pirmiausia reikia nustatyti, ar buvo padaryta neteisėtų veiksmų viešojo administravimo srityje. Užsienio valstybėse žalos, asmenims padarytos viešojo administravimo subjektų veiksmis, atlyginimo bylų klausimas sprendžiamas įvairiai. Šalyse, kuriose egzistuoja administracinių teismų sistema, šios bylos dažnai priskiriamos šiems teismams⁹⁶. Tačiau pasitaiko atvejų, kai administracinio akto teisėtumo klausimams ir žalos atlyginimo klausimams nustatomas skirtingas teisingumas: Pvz., Vokietijoje žalos atlyginimo bylas nagrinėja civiliniai teismai, tačiau bylos dėl administracinio akto panaikinimo teisingos administraciniams teismams⁹⁷.

Nustatyti bylos teisingumą nėra lengva. Viešojo administravimo subjektai veikia ir civiliniuose teisiniuose santykiuose, be to, santykiai gali būti

⁹³ European Group on Tort Law, *Principles of European Tort Law: Text and Commentary*. Springer, 2005. P. 113.

⁹⁴ Šiame darbe nurodant ESTT turima omenyje tiek Europos Teisingumo Teismo, tiek Pirmos instancijos teismo, tiek Tarnautojų teismo praktika, ir tik pateikiant nurodas į konkrečias bylas, nurodomas tikslus sprendimą priėmusio teismo pavadinimas.

⁹⁵ KOZIOL, H. ir STEINIGER, B. C. (eds.) *European Tort Law 2008*. Springer, 2009. P. 670.

⁹⁶ Taip yra ne tik Prancūzijoje, kur, kaip jau kalbėta, viešoji atsakomybė apskritai priskiriama administracinės teisės sričiai (VAN DAM, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007. P. 474), bet ir valstybėse, kuriose, panašiai kaip Lietuvoje, žalos atlyginimo santykiai laikomi civiliniais santykiais, pvz., Estijoje (ANDRESEN, E. The Claim for Elimination of Unlawful Consequences and the Claim for Compensation for Damage under Estonian State Liability Law [interaktyvus]. *Juridica International* X 2005. [Žiūrėta 2013 m. sausio 15 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2005_1_168.pdf>), Portugalijoje (KOZIOL, H. ir STEINIGER, B. C. (eds.) *European Tort Law 2007*. Springer, 2008. P. 478) ir t. t.

⁹⁷ VAN DAM, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007. P. 481.

mišrūs (tarkime sprendžiamas nuosavybės teisių į žemės sklypą atkūrimo klausimas ir lygiagrečiai tas sklypas išnuomojamas ar pan.). Teisingumo klausimų sudėtingumą patvirtina ir specialios teisėjų kolegijos teisingumo klausimams spręsti nutarčių gausa.

Iš šios kolegijos ir administracinių teismų praktikos aiškėja, kad daugumą bylų dėl viešojo administravimo subjektų veiksmais asmenims padarytos žalos atlyginimo nagrinėja administraciniai teismai. Vis dėlto nemažai yra ir atvejų, kai tokio pobūdžio bylos priskiriamos nagrinėti bendrosios kompetencijos teismui. Galima išskirti tokius atvejus:

Pirmiausia tai bylos, kuriose reikalaujama atlyginti žalą, padarytą viešojo administravimo subjektui veikiant tiek administraciniuose, tiek civiliniuose santykiuose⁹⁸.

Antra, tai bylos, kuriose viešojo administravimo subjektai, priimdami administracinius sprendimus, taiko civilinę teisę. Pvz., savo prigimtimi civiliniai santykiai yra globos ir rūpybos teisiniai santykiai, nors viešojo administravimo institucijos šioje srityje priima administracinio pobūdžio sprendimus (pvz., vaiko teisių apsaugos tarnybos turi teisę priimti sprendimus dėl asmens tinkamumo skirti globėju, organizuoja likusio be tėvų globos vaiko laikinąją ir nuolatinę globą, atlieka tokios globos priežiūrą ir pan.⁹⁹). Tokius sprendimus priimdama institucija taiko civilinės teisės nuostatas, todėl tokios bylos perduodamos nagrinėti bendrosios kompetencijos teismui¹⁰⁰. Kitas civilinės teisės taikymo pavyzdys – kai prašoma atlyginti žalą, atsiradusią dėl klaidų hipotekos registre. Hipotekos registrą tvarko Teisingumo ministerija, kuri priima tam reikalingus poįstatyminius teisės aktus (administracinis reglamentavimas), taip pat kaip centrinė hipotekos įstaiga teikia registro duomenis (administracinės paslaugos)¹⁰¹ ir kt. Hipotekos registro tvarkymas, kaip ir kitų registrų tvarkymas, autorės nuomone, laikytinas viešuoju

⁹⁸ Pvz., Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. gegužės 23 d. nutartis byloje Nr. T-26-2011.

⁹⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 17 d. nutarimas Nr. 1983 „Dėl Bendrųjų vaiko teisių apsaugos tarnybų nuostatų patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 120-4515.

¹⁰⁰ LVAT 2009 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵²⁵-374/2009.

¹⁰¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. spalio 18 d. nutarimas Nr. 1246 „Dėl Lietuvos Respublikos hipotekos registro nuostatų patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 90-3173.

administravimu¹⁰², tačiau LVAT nurodo, kad „normos, reglamentuojančios registro tvarkymą, priskiriamos civilinio proceso normoms, todėl žalos, atsiradusios dėl hipotekos registro klaidų, klausimas spręstinas ieškinine teiseną bendros kompetencijos teisme“¹⁰³.

Be to, kai viešojo administravimo institucijos taiko civilinę teisę, administraciniai teismai atsisako vertinti tokių sprendimų turinį, nes viešojo administravimo subjekto veiksmus teismas gali vertinti tik Viešojo administravimo įstatymo požiūriu, t. y. ar tinkamai ir laiku priimtas sprendimas arba atliktas kitoks veiksmas¹⁰⁴. Todėl tokias bylas teisingumo kolegija perduoda spręsti bendrosios kompetencijos teismui, nes pagrindiniai klausimai, kuriuos reikės analizuoti sprendžiant, ar institucijos veikė neteisėtai, yra civiliniai, tačiau šis teismas, nagrinėdamas tokias bylas, vis tiek turi taikyti viešosios atsakomybės nuostatas¹⁰⁵.

Civilinė teisė gali būti taikoma ne tik priimant administracinius sprendimus, bet ir vertinant tokių sprendimų pasekmes: pvz., bylos dėl garbės ir orumo pažeidimo, nors toks pažeidimas ir buvo padarytas netinkamai atliekant viešojo administravimo veiksmus, bus nagrinėjamos bendrosios kompetencijos teismuose¹⁰⁶. Vis dėlto šiuo atveju abejotina, ar toks kompetencijos padalijimas yra pagrįstas. Pvz., reikalaujama atlyginti žalą,

¹⁰² Išskyrus, kai kalbame apie vietinės hipotekos registrų įstaigas – apylinkių teismų hipotekos skyrius, kuriems vadovauja hipotekos teisėjai, turintys tokias pat teises ir pareigas, kaip kiti apylinkės teisėjai.

¹⁰³ LVAT 2001 gruodžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-982-01.

¹⁰⁴ Pvz., LVAT 2003 m. liepos 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-695-03. Šioje nutartyje teismas konstatavo, kad pareiškėjui, kaip bankrutavusios ir likviduojamos bendrovės kreditoriui, viešojo administravimo subjekto raštu paaikškinta bendrovės likvidavimo programa, lėšų, skirtų atsiskaityti su kreditoriais, kaupimo tvarka, reikalavimų tenkinimo galimybės bei ribos ir kt. Toks raštas pateiktas vadovaujantis Lietuvos Respublikos įmonių bankroto įstatymu, o bylos dėl ginčų, kylančių iš bankroto teisinių santykių, nagrinėjamos Civilinio proceso kodekso tvarka bendros kompetencijos teisme. Taigi, administracinis teismas gali vertinti atsakovo raštą tik Viešojo administravimo įstatymo normų, reglamentuojančių viešojo administravimo procedūras, apimtyje, t. y. ar atsakovas tinkamai ir laiku atsakė pareiškėjui.

¹⁰⁵ Pvz., LAT 2010 m. sausio 22 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-23/2010.

¹⁰⁶ Pvz., LVAT 2006 m. sausio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS4-20-2006. Šioje byloje teismas nurodė, kad teisė ginti asmens garbę ir orumą įtvirtinta Civilinio kodekso 2.24 straipsnyje, taigi tai atskira civilinio pažeidimo rūšis. Todėl bylos dėl asmens garbės ir orumo pažeidimo paprastai nagrinėjamos bendrosios kompetencijos teismuose, nors pasitaiko atvejų, kai tokias bylas nagrinėja administraciniai teismai (pvz., LVAT 2001 m. lapkričio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A6-799/2001, kurioje asmuo, skųsdamas sprendimą atsisakyti registruoti jį dėl valstybės paramos apsirūpinti gyvenamuoju plotu, teigė, jog toks sprendimas jį įžeidė, be to sukėlė kitų nepatogumų. Teismas atsisakė atlyginti neturtinę žalą, remdamasis motyvu, kad „atsakovo aktas negalėjo įžeisti pareiškėjo garbės ir orumo ir sukelti moralinę žalą“).

padarytą paskelbiant spaudoje informaciją apie paskirtą administracinę nuobaudą¹⁰⁷. Asmuo teigia, kad tokiu paskelbimu pažeminta jo garbė ir orumas, taip pat padaryta turtinės žalos. Tiek įvertinant proceso koncentruotumo principą (turtinės žalos atlyginimo klausimas būtų priskirtinas administraciniam teismui), tiek tai, kad iš esmės garbės ir orumo pažeminimas gali būti laikomas vienu iš neturtinės žalos pasireiškimo būdų (asmuo patiria nepatogumus, pažeminimą, reputacijos pablogėjimą), toks bylų išskyrimas turėtų būti vertintinas kritiškai¹⁰⁸.

Bendrosios kompetencijos teismai žalos, asmenims padarytos viešojo administravimo veiksmais, atlyginimo klausimus sprendžia ir baudžiamosiose bylose, nagrinėdami civilinius ieškinius dėl nusikaltimu padarytos žalos atlyginimo, kai nusikaltimą padaro pareigūnas, viršijantis tarnybinius įgaliojimus¹⁰⁹.

Galiausiai bendrosios kompetencijos teismai atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą taiko bylose, kai žalos padaro keli asmenys, kurių bent vienas – privatus subjektas¹¹⁰.

Kai viešojo administravimo subjektų veiklos teisėtumas ir atsakomybės už neteisėtus viešojo administravimo subjekto veiksmus klausimai nagrinėjami skirtingos kompetencijos teismuose, šie teismai turėtų vertinti vieni kitų praktiką ir kruopščiai įgyvendinti teisingumo principą, t. y. vienodas bylas spręsti vienodai (konkrečiau – taikyti tuos pačius kriterijus, nustatydami atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą). Deja, kaip bus matyti toliau, teismų praktika šiuo požiūriu neretai išsiskiria.

Apibendrinat šį skyrių reikia pabrėžti, kad pagrindą viešajai atsakomybei teikia Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostata, kad „valdžios

¹⁰⁷ Pvz., LVAT 2001 m. liepos 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶-602/2001.

¹⁰⁸ Pažymėtina, kad teismas atlygino neturtinę žalą, padarytą neteisėtai paskiriant administracinę nuobaudą, o byla dėl paskelbimo apie paskirtą nuobaudą padaryto garbės ir orumo pažeminimo nutraukė, nurodydamas, kad tokios bylos nagrinėtinos bendrosios kompetencijos teismuose (LVAT 2001 m. liepos 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶-602/2001).

¹⁰⁹ Pvz., LAT 2006 m. rugsėjo 19 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-470/2006, LAT 2010 m. vasario 9 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-37/2010, LAT 2011 m. kovo 3 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-7-85/2011.

¹¹⁰ Pvz., LAT 2013 m. liepos 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-422/2013.

įstaigos tarnauja žmonėms“, ir 30 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas bendras imperatyvas, kad „asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas“. Itin reikšmingi šios atsakomybės tinkamam taikymui Konstitucinio Teismo išaiškinimai, užpildantys teisinio reguliavimo spragas.

Viešosios atsakomybės subjektas yra valstybė ar savivaldybė, t. y. jos atlygina jų institucijų ar tarnautojų padarytą žalą. Valstybės (savivaldybės) pripažinimas tokios atsakomybės subjektu atveria kelią įvairiems politinio pobūdžio argumentams, galintiems turėti įtakos teisingam valstybės atsakomybės taikymui: iš vienos pusės valstybė suvokiama kaip neišsenkančių išteklių savininkė, taigi kaip galinti mokėti neribotas kompensacijas nukentėjusiesiems (kartais ir dėl trečiųjų asmenų neteisėtų veiksmų), iš kitos pusės pripažįstama, kad valstybė veikia sudėtingose situacijose, turi nemažą diskrecijos laipsnį, ir iš to kylanti baimė apriboti valstybės galias, taip pat baimė pažeisti valdžių padalijimo principą. Tačiau pažymėtina, kad, tinkamai taikant viešąją atsakomybę, valstybės pripažinimas atsakomybės subjektu reikšmingas tiek efektyviai valstybės veiklai užtikrinti, tiek efektyviam nukentėjusiųjų gynimui. Valstybės (savivaldybės) pripažinimas atsakomybės subjektu taip pat turėtų reikšti tai, kad konkrečiose bylose nėra būtina tiksliai identifikuoti konkretų tarnautoją ar konkrečią instituciją, dėl kurios veiksmų atsirado žalos. Tvirtinant kitaip, būtų nepagrįstai ribojama valstybės (savivaldybės) atsakomybė.

Tiriant viešąją atsakomybę kaip teisės reiškinių, tikslinga išskirti atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą institutą, nes teisės aktuose ir teisės doktrinoje viešojo administravimo veikla išskiriama iš kitos valdžios institucijų veiklos, tokia atsakomybė reglamentuojama atskirame Civilinio kodekso straipsnyje, ginčams dėl šios atsakomybės taikymo nustatytas specialus teisingumas, skiriasi ir teismų praktika atlyginant žalą, padarytą viešojo administravimo veiksmais, ir žalą, padarytą, pvz., teismams vykdant teisingumą.

Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą instituto vieta mūsų teisės sistemoje dvejoja. Nors žalos atlyginimo santykiai priskiriami civilinei teisei, tačiau pripažįstama, kad viešajai atsakomybei turi būti taikoma tam tikra specifika (pvz., griežtos atsakomybės taikymas), be to, viešojo administravimo veiksmų teisėtumo vertinimas priskiriamas administracinės teisės sričiai. Tai patvirtina ir šių bylų teisingumas: nepaisant civilinio tokių santykių pobūdžio, žalos, asmenims padarytos neteisėtais viešojo administravimo subjektų veiksmis, atlyginimo bylas paprastai nagrinėja administraciniai teismai. Tiesa, pasitaiko pagrįstų situacijų, kai tokias bylas nagrinėja bendrosios kompetencijos teismai, taigi teismai turi būti itin dėmesingi, kad skirtingų teismų praktika, sprendžiant tuos pačius atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą klausimus, neišsiskirtų ir taip nebūtų pažeistas teisingumo principas.

2. Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą atribojimas

Nors, kaip jau buvo minėta šio darbo įvade ir I dalies 1.2 skyriuje, poreikis išskirti atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą pagrįstas įvairiais teoriniais ir praktiniais argumentais, praktikoje kyla nemažai problemų atribojant šią atsakomybę nuo kitų civilinės atsakomybės rūšių: sutartinės atsakomybės, kitų deliktinės atsakomybės normų, likusios viešosios atsakomybės dalies. Šiame skyriuje siekiama nubrėžti atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą ribas, pagrįsti, kokia atsakomybė ir kodėl turėtų būti taikoma už skirtingų viešojo administravimo subjektų padarytą žalą skirtingose jų veiklos srityse. Nustatyti, kokia atsakomybė turi būti taikoma, yra svarbu, nes tik taip galima nustatyti atsakomybės subjektą (pvz., viešosios atsakomybės subjektas, kaip jau minėta šiame darbe, – valstybė, sutartinės – sutarties šalis, t. y. konkreti valstybės institucija), taikytinos atsakomybės režimą (pažymėtina, kad viešoji

atsakomybė yra atsakomybė be kaltės), bylos teisingumą ir apskritai tinkamai taikyti atsakomybę už įvairius valdžios subjektų veiksmus.

2.1. Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą atribojimas priklausomai nuo žalą padariusio subjekto

Valstybė ir savivaldybės įgyja teises, prisiima pareigas ir jas įgyvendina per atitinkamas valstybės ir savivaldybių valdymo institucijas (Civilinio kodekso 2.36 straipsnis), t. y. konkrečius neteisėtus veiksmus, dėl kurių atsiranda žala, padaro šios institucijos. Civilinio kodekso 6.271 straipsnis (atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų) ir 6.272 straipsnis (atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ir teismo neteisėtų veiksmų) įtvirtina deliktinę valstybės ir savivaldybės atsakomybę. Šioje disertacijoje pagal jos temą analizuojama atsakomybė už *viešojo administravimo subjektų* asmenims padarytą žalą, t. y. išskiriama viešosios atsakomybės dalis pagal žalą padariusį subjektą. Šiame darbo skyriuje bus aptariamos Civiliniame kodekse vartojamos sąvokos, jų koreliacija su Viešojo administravimo įstatyme įtvirtinta viešojo administravimo subjekto sąvoka ir brėžiamos atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą ribos priklausomai nuo šią žalą padariusio subjekto.

2.1.1. Žalos padaręs subjektas pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį

Valstybės ir savivaldybės atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą nustato Civilinio kodekso 6.271 straipsnis (vėliau bus aptartos ir kai kurios išimtys, kai su išlygomis galima teigti, kad atsakomybę už kai kurių viešojo administravimo subjektų tam tikrus veiksmus nustato Civilinio kodekso 6.272 straipsnis). Šiame darbo skyriuje analizuojama, kas laikoma subjektu, padariusiu žalos, pagal šią normą.

Civilinio kodekso 6.271 straipsnio 2 dalyje pateikta „valdžios institucijos“ sąvoka, kaip valdžios institucija turėtų būti suprantama taikant šį straipsnį. Taigi „valdžios institucija“ reiškia „bet kokią viešosios teisės subjektą (valstybės ar savivaldybės instituciją, pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitokį šių institucijų darbuotoją ir t. t.), taip pat privatų asmenį, atliekantį valdžios funkcijas“.

Visų pirma, reikia pažymėti, kad tokia Civiliniame kodekse įtvirtinta sąvoka neatskleidžia, kuri iš valstybės valdžių – įstatymų leidžiamoji¹¹¹, vykdomoji ar teisminė – turima omenyje. Nurodoma apibendrintai: „*valdžios* (išskirta aut.) institucija“, „viešosios teisės subjektas, taip pat privatus asmuo, *atliekantis valdžios funkcijas*“ (išskirta aut.). Taigi turėtų būti laikoma, kad žalos padariusiu subjektu pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį gali būti bet kuri valdžios įstaiga ar pareigūnas: tiek Lietuvos Respublikos Seimas ar Vyriausybė, tiek policijos pareigūnas ar savivaldybės tarnautojas. Be to, atsižvelgiant į tai, kad Civilinio kodekso 2.672 straipsnio 1 dalyje vardijami ne subjektai, o veiksmai („žalą, atsiradusią dėl neteisėto nuteisimo, neteisėto suėmimo kardamosios priemonės taikymo tvarka, neteisėto sulaikymo, neteisėto procesinės prievartos priemonių pritaikymo, neteisėto administracinės nuobaudos – arešto – paskyrimo“), turėtų būti laikoma, kad ir

¹¹¹ Diskutuojant apie įstatymų leidžiamosios valdžios atsakomybę literatūroje (pvz., SELELIONYTĖ-DRUKTEINIENĖ, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*: daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008. P. 185–196) nurodoma, kad šiai valdžiai Lietuvoje ilgą laiką buvo taikomas tam tikras imunitetas ir tik pastaruoju metu imta pripažinti ir parlamento atsakomybė. Tačiau reiktų paminėti, kad dar 2003 m. liepos 3 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A⁶-627-03 LVAT pripažino, kad tuo atveju, kai sprendžiamas ginčas dėl pareigūno statuso praradimo dėl priimto įstatymo, atsakovu yra valstybė, o jos atstovais, kadangi kitaip įstatymais nenustatyta, yra valstybės valdžios institucijos, kurios dalyvauja įstatymų leidybos procese ir vykdo valstybės valdžią (Konstitucijos 5 straipsnis). Šioje byloje teismas aplenkė mokslo doktriną, tačiau vėliau imta vengti taikyti atsakomybę už įstatymų leidėjo veiksmus. Antai, pvz., antikonstitucinio pripažintu įstatymu sumažintų pensijų bylos. Vienoje tokių bylų Vilniaus apygardos administracinis teismas, atsakydamas į atsakovo argumentus, kad valstybinio socialinio draudimo įstaigos vykdė tuo metu galiojusius įstatymus, t. y. neveikė neteisėtai, nurodė, kad vertinant atsakovo veiksmų teisėtumą, negalima apsiriboti tik valstybinio socialinio draudimo įstaigų ir pareigūnų veiksmų vertinimu. *Valstybė, kaip teisės subjektas, yra atsakinga už visų jos valdžios institucijų neteisėtais veiksmais padarytą žalą, šiuo atveju – už antikonstitucinio įstatymo priėmimą ir jo realizavimą sukeltus pareiškėjo teisių pažeidimus ir jam tuo padarytą turtingą žalą* (išskirta autorės). Tačiau LVAT paneigė šią pirmos instancijos teismo argumentaciją nurodydamas, kad pirmosios instancijos teismas vertino įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmus, o tai atlikti administraciniam teismui įstatymais kompetencija nesuteikta (LVAT 2004 m. vasario 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸-74-04). LVAT ir toliau šios kategorijos bylose ignoruoja atsakomybės už įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmus klausimą (plačiau apie tai žr. darbo II dalies 1.5 skyrių).

teisėsaugos subjektai už kitokius, nei pastarojoje normoje išvardyti, veiksmus, atsako pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį (t. y. 6.271 straipsnis yra bendroji viešąją atsakomybę nustatanti norma 6.272 straipsnio atžvilgiu).

Taigi Civiliniame kodekse nustatyta valdžios institucijos sąvoka yra platesnė, nei viešojo administravimo subjekto sąvoka. Tą patvirtina ir teismų praktika: administraciniame teisme gali būti nagrinėjamas įstatymų leidėjo neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimas¹¹², žalos, padarytos administracinio teisės pažeidimo bylą nagrinėjančio pareigūno, atlyginimas¹¹³.

Sprendžiant, kas priskirtina valdžios institucijoms, už kurių veiksmus atsiranda atsakomybė pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį, svarbu nustatyti, ar priskyrimą valdžios institucijoms lemia subjekto teisinė forma ir statusas, ar esminis kriterijus visgi yra veikla, kurią tas subjektas vykdo (t. y. ar specialios viešosios atsakomybės nuostatos taikomos už bet kokią viešosios teisės subjektų veiklą, ar tik už tokią, kuria įgyvendinamos specifinės valstybei priskirtos funkcijos). Vien lingvistinė normos „valdžios institucija reiškia bet kokį viešosios teisės subjektą [...], taip pat privatų asmenį, atliekantį valdžios funkcijas“ analizė neleidžia atsakyti į šį klausimą. Neaišku, ar žodžiai „atliekantį valdžios funkcijas“ taikomi tik privačiam subjektui (tuo norint pagrįsti galimą viešosios atsakomybės taikymą privačiam subjektui), ar ir viešosios teisės subjektui, tuo norint pabrėžti, kad speciali viešosios atsakomybės norma taikoma ne formaliai pagal subjekto statusą, o pagal tai, kokią veiklą jis vykdo. Valdžios įstaigos dalyvauja ir civiliniuose teisiniuose santykiuose, pvz., sudarydamos pirkimo-pardavimo sutartis, administruodamos valstybės turtą ir pan. (plačiau apie tai žr. darbo I dalies 2.2.1 skyriuje). Taigi ar tokioje srityje padarius žalos, ji turėtų būti atlyginama vadovaujantis

¹¹² LVAT 2010 m. lapkričio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1452-10. Byla pagal pareiškėjo reikalavimą atlyginti žalą, padarytą nesudarius galimybių (nepriėmus atitinkamų teisės aktų) gydytis transseksualumą Lietuvoje. Tačiau, kaip jau buvo minėta, atsakomybės už įstatymų leidėjo veiksmais padarytą žalą taikymo praktika administraciniuose teismuose iki šiol nėra vieninga (žr. 119 išnašą).

¹¹³ Pvz., LVAT 2011 m. liepos 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-63-2176-11, LVAT 2011 m. lapkričio 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-858-3321-11 ir kt.

specialiomis nuostatomis, taikytinomis viešajai atsakomybei (pvz., netaikant kaltės, kaip būtino atsakomybės elemento), ar bendrosiomis nuostatomis¹¹⁴?

Teisės literatūroje kaip vienas iš svarbiausių valdžios institucijos bruožų išskiriamas valdžios funkcijų vykdymas, valdžios įgaliojimai¹¹⁵. Tai reiškia, kad valstybės institucija veikia valstybės vardu (savo ruožtu savivaldybės institucija – savivaldybės vardu), jos sprendimai, priimti vykdant valdžios funkcijas, yra privalomi ir užtikrinami tik valstybei prieinamais mechanizmais (prievartos mechanizmu). Tačiau vargu ar galima teigti, kad privačiuose santykiuose valstybės institucija veikia valstybės vardu, t. y. turi valstybės įgalinimus. Ir sprendimai, institucijos priimti privačiuose santykiuose (sudaryti sutartį su konkrečiu tiekėju, mokėti vienokio ar kitokio dydžio užmokestį ir pan., jeigu tų sprendimų priėmimo nereglamentuoja imperatyvios viešosios teisės normos) turi visai kitą privalomumo pobūdį¹¹⁶ (plačiau apie atsakomybę už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą civiliniuose teisiniuose

¹¹⁴ Pvz., uždaroji akcinė bendrovė kreipėsi į administracinį teismą, prašydama atlyginti žalą, padarytą jos akcininkės – savivaldybės tarybos – šiai perdavus bendrovei turtą, kuris vėliau Lietuvos Respublikos Vyriausybės potvarkiu buvo perduotas kitam subjektui. Pirmosios instancijos teismas bylą išsprendė, tačiau Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pastebėjo, kad reikalavimas tiesiogiai susijęs su savivaldybės, kaip pareiškėjos akcininkės, o ne kaip savivaldybių administravimo subjekto, pareigų atlikimu, todėl bylą turėtų spręsti bendrosios kompetencijos teismas (LVAT 2001 m. kovo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶-253/2001). Šiuo aspektu taip pat aktualios LVAT 2005 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵-144/2005 (buvo skundžiami Vyriausybės ir VĮ „Valstybės turto fondas“ veiksmai, įgyvendinant valstybės, kaip turto savininkės teisę disponuoti jai priklausančiu turtu, siekiant jį investuoti (perduoti už akcijas pirkėjui), LVAT 2005 m. birželio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-696-05 (buvo prašoma atlyginti išlaidas, padarytas turto privatizavimui, kai teismas panaikino savivaldybės institucijų sprendimus, kuriais leista turtą privatizuoti), LVAT 2006 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸-379/2006 (atsakovas, atlikdamas veiksmus, iš kurių pareiškėja kildina jai padarytą žalą (parduodamas rūsio patalpas) nevykdė viešojo administravimo, o dalyvavo civiliniuose teisiniuose santykiuose, vykdydamas disponavimo jam perduotu nekilnojamoju turtu funkcijas) arba LVAT 2006 m. rugsėjo 7 d. nutartys administracinėse bylose Nr. AS¹⁰-294/2006, AS¹⁴-295/06 (potvarkis dėl statinių perdavimo asmenims remontuoti savo lėšomis buvo susijęs su statinių valdymu, t. y. priimtas savivaldybei vykdant ūkines funkcijas, vadinasi, tarp šalių susiklostė civiliniai teisiniai santykiai), specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. spalio 23 d. nutartis byloje Nr. T-XX-80-06 (savivaldybės veikla, perkeliant elektros linijos atramą į kitą vietą, priskirtina prie veiklos civilinių teisinių santykių srityje, valdant jai priklausančią turtą). Visomis šiomis nutartimis bylos perduotos nagrinėti bendrosios kompetencijos teismui, konstatavus, kad veikiama civilinės teisės srityje, nors, autorės manymu, yra situacijų, kai ir tokiais atvejais turėtų būti taikomos viešosios atsakomybės nuostatos (plačiau žr. darbo I dalies 2.2.1 skyrių).

¹¹⁵ Pvz., BIRMONTIENĖ, T. ir kt. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. P. 691, BAKAVECKAS, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007 (pvz., P. 28 ir kt.).

¹¹⁶ Tai, žinoma, nereiškia, kad sudarytos sutartys nėra privalomos ar yra kaip nors mažiau privalomos, nei teisės aktais nustatyti įpareigojimai, tačiau privalomumas šiuo atveju kyla ne iš įstatymo viršenybės principo, bet iš principo *pacta sunt servanda*. Be to, sutarčių vykdymas užtikrinamas kitomis priemonėmis (delspinigiais ir pan.).

santykiuose žr. darbo I dalies 2.2.1 skyriuje, kur, be kita ko, autorė daro išvadą, kad tokiuose santykiuose, jeigu ko kita nereikalauja specifinė situacija ir imperatyvios viešosios teisės normos, turėtų būti taikomos bendrosios, o ne specialiosios, reglamentuojančios viešąją atsakomybę, nuostatos). Specialų viešosios atsakomybės reglamentavimą būtent ir lemia viešosios valdžios funkcijų specifiškumas, nes asmeniui valdžios institucijos sprendimas yra privalomas, jo privalomumas užtikrinamas valstybinės prievartos priemonėmis, t. y. valstybė, turėdama galimybių reguliuoti asmens gyvenimą, turi ir didesnių galimybių padaryti jam žalos.

Analizuojant Civilinio kodekso 6.271 straipsnio konstrukciją tampa akivaizdu¹¹⁷, kad šis straipsnis buvo kuriamas remiantis Europos Tarybos Ministrų Komiteto 1984 m. rugsėjo 18 d. rekomendacija Nr. R (84) 15 dėl viešosios atsakomybės¹¹⁸. Rekomendacija taikoma viešajai atsakomybei, t. y. valdžios institucijų prievolei atlyginti žalą, padarytą jų veiksmis. Rekomendacijoje nurodoma, kad sąvoka „valdžios institucija“¹¹⁹ reiškia:

- a) bet kokį bet kokio lygmens (įskaitant valstybę, regioną, provinciją, savivaldybę) viešosios teisės subjektą ir
 - b) bet kokį privatų asmenį,
- kurie įgyvendina oficialios institucijos įgaliojimus.

Civilinio kodekso 6.271 straipsnio konstrukcijoje Rekomendacijos a) punktas atitiktų žodžius „bet kokį viešosios teisės subjektą (valstybės ar savivaldybės instituciją, pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitokį šių institucijų darbuotoją ir t. t.)“ (Rekomendacijos nuostatos perkeltos ne pažodžiui, bet derinant jas su nacionalinių teisės aktų nuostatomis, pvz., Lietuvoje nėra tokių

¹¹⁷ Tokią išvadą autorė daro ne tik dėl „valdžios institucijos“ sąvokos, bet ir, kaip bus matyti vėliau, dėl „akto“ sąvokos apibrėžimo.

¹¹⁸ Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States Relating to Public Liability [interaktyvus]. Priimta Ministrų Komiteto 1984 m. rugsėjo 18 d. [žiūrėta 2012 m. sausio 15 d.]. Prieiga per internetą: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=693711>>.

¹¹⁹ Rekomendacijoje vartojama sąvoka „public authority“, kurią VŠĮ Vertimo, informacijos ir dokumentacijos centras rekomenduoja versti kaip „valdžios institucija“ (Lietuvos Respublikos Seimo terminų bazė [interaktyvus] [žiūrėta 2013 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/term/dba_term.term_p_savid=43963&p_kalba=2&p_ist=false&p_saviId=0>), tokia pati sąvoka vartojama ir Civiliniame kodekse ir, kaip pamatysime, apibrėžiama taip pat, kaip ir angliška sąvoka Rekomendacijoje, todėl autorė ir pasirinko tokį lietuvišką šio angliško termino atitikmenį, nors kituose teisės aktuose vartojamos kiek kitokios sąvokos.

darinių kaip regionas ar provincija, o vartojamos mūsų teisės aktuose įtvirtintos sąvokos „pareigūnas“, „valstybės tarnautojas“); b) punktas atitiktų žodžius „taip pat privatų asmenį“, o Rekomendacijos nuostata „kurie įgyvendina oficialios institucijos įgaliojimus“ – Civilinio kodekso nuostatą „atliekantį valdžios funkcijas“. Pažymėtina, kad žodžiai „kurie įgyvendina oficialios institucijos įgaliojimus“ Rekomendacijoje taikomi tiek a), tiek b) punktuose nurodytiems subjektams¹²⁰.

Taigi atlikus lyginamąją analizę, galima daryti išvadą, kad žodžiai „atliekantys valdžios funkcijas“ Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje yra esminiai, sprendžiant, ar subjektas gali būti laikomas žalos padariusiu subjektu pagal šį straipsnį ir ar turi būti taikoma viešoji atsakomybė¹²¹.

Taip pat pažymėtina ir Viešojo administravimo įstatyme įtvirtinta viešojo administravimo subjekto sąvoka: „valstybės institucija ar įstaiga, savivaldybės institucija ar įstaiga, pareigūnas, valstybės tarnautojas, valstybės ar savivaldybės įmonė, viešoji įstaiga, kurios savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, asociacija, *šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą*“ (išskirta autorės). T. y. viešojo administravimo subjektais yra laikomi ne bet kokios įstaigos ar asmenys, o tik įgalioti atlikti viešąjį administravimą. Taigi viešojo administravimo subjektu įstaiga ar asmuo tampa ne tada, kai yra įsteigiama(-as), paskiriama(-as) eiti pareigas ar pan., o tada, kai jai (jam) suteikiami specifiniai įgaliojimai. Tai irgi patvirtina, kad lemiantis priskyrimo „valdžios institucijoms“ pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį kriterijus yra valdžios funkcijų atlikimas. Tą patvirtina ir administracinių teismų praktika, pvz., LVAT, aiškindamas Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje nustatytą valdžios institucijos sąvoką, yra konstatavęs, kad

¹²⁰ Tai patvirtina pats teksto išdėstymas Rekomendacijoje ir vėlesni Europos Tarybos komentarai (*Viešasis administravimas ir privatus asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Europos Tarybos leidinys. Vilnius: Justitia, 2004 (lietuviško vertimo mokslinis redaktorius V. Valančius). P. 380).

¹²¹ EŽTT praktikoje taip pat pripažįstama, kad esminis požymis yra valstybės įgaliojimų vykdymas. Štai 2006 m. birželio 8 d. sprendime byloje *Wos prieš Lenkiją*, pareiškimo Nr. 22860/02, EŽTT konstatavo, kad tai, jog valstybė nusprendžia deleguoti kai kuriuos savo įgaliojimus kitam subjektui, neleidžia atmeti pareiškimo, kaip neatitinkamo *ratione personae* reikalavimų, netgi jeigu toks subjektas yra privatus asmuo, o valstybei tokiu atveju negali neatsirasti atsakomybės, kuri jai atsirastų, jei ji būtų nusprendusi tokias funkcijas atlikti pati.

esminis požymis, atribojant valdžios instituciją nuo kitų civilinės atsakomybės subjektų – valdžios funkcijų atlikimas¹²².

Papildomai būtina aiškintis, kas gali būti laikomas „privačiu asmeniu, atliekančiu valdžios funkcijas“. Ankstesnėje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje (iki 2011 m. gegužės 1 d.) buvo įtvirtinta „kitų viešojo administravimo subjektų“ sąvoka: tai „fiziniai ar juridiniai asmenys (viešosios įstaigos, valstybės įmonės, nevyriausybinės organizacijos, asociacijos), kurie pagal įstatymus turi įgaliojimus atlikti viešąjį administravimą“. Ar tai atitinka „privataus asmens, atliekančio valdžios funkcijas“ sąvoką Civiliniame kodekse? Viešojo administravimo 2, 4, 4¹, 6, 7, 8, 11, 14, 23, 24 ir 34 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 44 straipsniu įstatymo projekto, kuriuo ir buvo pasiūlyta atsisakyti šios sąvokos, aiškinamajame rašte¹²³ nurodoma, kad „nevyriausybinėms organizacijoms ir asociacijoms viešojo administravimo įgaliojimai neturėtų būti suteikiami, nes tai nesuderinama su šių organizacijų paskirtimi“, ir siūloma nustatyti, kad viešojo administravimo įgaliojimai gali būti suteikiami tik valstybės ar savivaldybių institucijoms ar įstaigoms, jų pareigūnams ar valstybės tarnautojams, valstybės ar savivaldybių įmonėms ar viešosioms įstaigoms, kurių dalininkė yra valstybė ar savivaldybė (pažymėtina, kad kai kada yra raginama atsisakyti netgi atvejų, kai viešojo administravimo funkcijas vykdo viešosios įstaigos, kurių savininkas yra valstybė¹²⁴). Remiantis šia aiškinamojo rašto nuostata, viešojo administravimo funkcijų vykdymas siejamas su subjekto statusu, nurodoma, kad viešojo administravimo įgaliojimai neturėtų būti suteikiami fiziniams ar juridiniams asmenims, nesusijusiems tiesioginiu organizaciniu pavaldumu su valstybe ar savivaldybe.

Atsižvelgiant į nacionalinę teisę reikia sutikti su šiame aiškinamajame rašte išdėstyta pozicija. Vienas iš įstatymo viršenybės principo, kuris yra

¹²² LVAT 2007 m. lapkričio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-1026-07.

¹²³ Viešojo administravimo 2, 4, 4¹, 6, 7, 8, 11, 14, 23, 24 ir 34 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 44 straipsniu įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus] [žiūrėta 2013 m. kovo 15 d.]. Prieiga per internetą <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=367277>.

¹²⁴ Saulėlydžio komisijos 2009 m. liepos 2 d. pasiūlymas [interaktyvus] [žiūrėta 2013 m. kovo 15 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrv.lt/lt/veikla/komisijos/saulelydzio-komisija/pranesimai-spaudai/naujiena-20090702>>.

vienas iš viešojo administravimo principų, sudėtinių elementų yra nuostata, kad įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose (Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punktas). Abejotina, ar teisės aktai gali nustatyti, kad privatus asmuo atlieka kokias nors valstybės valdymo ar administravimo funkcijas. Be abejo, valdžios institucijos negali atlikti visų reikiamų veiksmų – neužtenka žmogiškųjų išteklių, specialių gebėjimų ir pan., galų gale kartais ekonomiškiau pirkti tam tikras paslaugas (vertimo, teisinės ir pan.) iš trečiųjų asmenų, nei turėti nuolatinių specialistų, todėl tokiems veiksmams atlikti gali būti samdomi privatūs asmenys. Santykius tarp tokių asmenų ir valdžios institucijos kai kurie autoriai laiko administracinio pobūdžio santykiais ir nurodo, kad taip tokiems asmenims *perduodamos viešojo administravimo funkcijos*¹²⁵ (išskirta aut.), tačiau šio darbo autorė, nors pripažindama, kad viešojo administravimo subjektai gali sudaryti ne tik civilines, bet ir administracines sutartis, visai nesutinka, kad tokiomis sutartimis privatiems subjektams gali būti perduodamos viešojo administravimo funkcijos. Asmenys, kuriuos viešojo administravimo subjektai pasitelkia tinkamai jiems priskirtoms funkcijoms vykdyti, nėra pavaldūs viešojo administravimo subjektams, santykiai tarp jų dažniausiai yra sutartiniai, šiems asmenims nesuteikiama teisė veikti valstybės ar savivaldybės vardu. Jeigu traktuotume, kad jiems suteikiami viešojo administravimo įgaliojimai, reikėtų teigti, kad santykiai tarp šių asmenų ir kitų privačių subjektų taip pat yra administraciniai, t. y. egzistuoja pavaldumas ir pan. Tačiau taip teigdami būtume neteisūs.

Tiesa teismai kai kuriais atvejais tokias situacijas traktuodavo kitaip. Pvz., LVAT nurodė, kad Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos santykiai su advokatu, tarnybos pasamdytu antrinei teisinei pagalbai teikti, yra

¹²⁵ Pvz., J. Paužaitė-Kulvinskienė nurodo, kad aplinkos ministro 1999 m. rugsėjo 28 d. įsakymu Nr. 298 „Dėl žemės sklypo plano, išduodamo asmenims perkant ar nuomojant žemės sklypą, parengimo tvarkos patvirtinimo“ (Valstybės žinios. 1999, Nr. 83-2479) funkcija rengti žemės sklypų planus perduota ir savivaldybės institucijoms, ir privatiems asmenims, (PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005. P. 121), tačiau minėtame įsakyme nurodyta, kad savivaldos institucijoms neturint reikiamų specialistų, jie parenkami vadovaujantis Viešųjų pirkimų įstatymu. Tai reiškia, kad šių specialistų paslaugos yra perkamos, jų santykiai su savivaldybės institucija yra civilinio teisinio pobūdžio.

administracinės teisinės prigimties, todėl ginčas tarp advokato ir tarnybos dėl užmokesčio už suteiktą teisinę pagalbą mokėjimo priskirtinas administraciniams teismams¹²⁶. Autorė su tokia nuomone nesutinka. Tai, kad Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnyba atlieka viešojo administravimo funkcijas ir joms tinkamai vykdyti sudaro sutartį su advokatu, nereiškia, kad advokatas tampa viešojo administravimo subjektu ir vykdo viešojo administravimo funkcijas. Sprendimus dėl teisinės pagalbos teikimo, nutraukimo ir pan., t. y. administracinius aktus, priima tarnyba, o ne advokatas. Minėtos tarnybos ir advokato santykiai taip pat nėra ir tarnybiniai santykiai, nes advokatas nėra valstybės tarnautojas, turintis viešojo administravimo įgalinimus. Tokią nuomonę patvirtina ir naujausia praktika, kur specialioji teisėjų kolegija nurodo, kad santykiai tarp valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos ir advokatų nėra pagrįsti pavaldumu (yra sutartinio pobūdžio), todėl jie laikytini ne administraciniais, o privatinės teisės normų reglamentavimo sričiai priskirtiniais santykiais¹²⁷. Tai, kad teismas kai kada nurodo, jog valstybės institucija delegavo privačiam subjektui tam tikrą teisę¹²⁸, nereiškia, kad šiam subjektui buvo suteikti viešojo administravimo įgaliojimai ir kad šią funkciją vykdydamas jis tampa valdžios subjektu.

Reikia atkreipti dėmesį, kad pati viešojo administravimo sąvoka nebuvo vienodai traktuojama įstatymų leidėjo. Nors Viešojo administravimo įstatyme nuo pat jo pirmosios redakcijos buvo nustatyta, kad viešasis administravimas apima viešųjų paslaugų teikimo administravimą, Administracinių bylų teisenos įstatymas iki Viešojo administravimo įstatymo įsigaliojimo nustatė, kad viešasis administravimas apima ir viešųjų paslaugų teikimą. Tokiu būdu viešuoju administravimo turėjo būti laikoma, pvz., mokymo, sveikatos priežiūros, komunalinių paslaugų veikla. Galiojant šiam reglamentavimui, galima sutikti, kad ir privatūs subjektai atliko valdžios (viešojo

¹²⁶ LVAT 2005 m. spalio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-1490/2005.

¹²⁷ Specialiosios teisėjų kolegijos 2012 m. vasario 21 d. nutartis byloje Nr. T-XX-8-12.

¹²⁸ Pvz., LAT 2009 m. lapkričio 11 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-384/2009: teisėjų kolegija nurodė, kad policijos komisariatas „delegavo UAB „Autranspa“ teisę priverstinai nuvežti transporto priemonę ir šis privatus juridinis asmuo dėl jam deleguotos teisės įgyvendinimo turėjo išlaidų“.

administravimo) funkcijas. Tačiau toks reglamentavimas galiojo itin trumpai (nuo 1999 m. gegužės 1 d. iki 1999 m. liepos 9 d.).

Kai kuriose užsienio valstybėse už netinkamą viešųjų paslaugų teikimą (kuris pas mus priskiriamas civilinės teisės sričiai), kai jas teikia valstybei (savivaldybei) priklausantys subjektai, taikoma valstybės (savivaldybės) atsakomybė. Pvz., Prancūzijoje viešoji atsakomybė taikoma už valstybinių ligoninių, valstybinių mokyklų padarytą žalą¹²⁹, valstybinių sveikatos priežiūros įstaigų veikla priskiriama administracinei teisei ir Portugalijoje¹³⁰, Belgijoje¹³¹. Tačiau sistema, kai atsakomybės taikymas už tokius pat veiksmus priklauso nuo to, ar veiksmus atlieka valstybei priklausantis, ar privatus subjektas (pvz., atsakomybė už netinkamą medicininę priežiūrą taikoma skirtingai, atsižvelgiant į tai, ar pacientas gydėsi valstybinėje ar privačioje ligoninėje) yra susiklosčiusi daugiau tradiciškai, tokia sistema nėra pagrįsta ir yra kritikuojama¹³². Europos Taryba atkreipia dėmesį, kad viešosios atsakomybės sistema kai kuriose valstybėse taikoma ir viešosioms paslaugoms, ir nurodo, kad Europos Tarybos Ministrų Komiteto 1984 m. rugsėjo 18 d. rekomendacijoje Nr. R (84) 15 dėl viešosios atsakomybės sąmoningai tiesiogiai neaptartas atsakomybės už žalą viešųjų paslaugų srityje klausimas, tačiau nedraudžia rekomendacijos nuostatų taikyti ir tokioms veikloms¹³³.

Panašu, kad nuostata apie privatų subjektą, atliekantį valdžios funkcijas, Civiliniame kodekse atsirado dėl to, kad jo 6.271 straipsnis, kaip jau aptarta, buvo konstruojamas pagal Rekomendacijos nuostatas. V. Mikelėnas dar 1995 metais nurodė, kad rekomendacijoje (o tai reiškia ir mūsų Civiliniame kodekse – aut. past.) įtvirtintas prancūziškosios viešosios atsakomybės modelis, kai

¹²⁹ REBHANN, R. Public Liability in Comparison – England, France, Germany. Iš KOZIOL, H. ir STEININGER, B.C. *European Tort Law 2005*. Springer 2006. P. 72.

¹³⁰ KOZIOL, H. ir STEININGER, B. C. *European Tort Law 2005*. Springer 2006. P. 490.

¹³¹ KOZIOL, H. ir STEININGER, B. C. *European Tort Law 2003*. Springer 2004. P. 61–62.

¹³² Pvz., VAN DAM, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007. P. 475.

¹³³ *Viešasis administravimas ir privatus asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Europos Tarybos leidinys. Vilnius: Justitia, 2004 (lietuviško vertimo mokslinis redaktorius V. Valančius). P. 380.

valstybė prisiima civilinę atsakomybę ir už privačių asmenų, kuriems buvo pavedusi atlikti tam tikras oficialias funkcijas, padarytą žalą¹³⁴.

Pažymėtina, kad ilgą laiką Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostata dėl žalos atlyginimo buvo suformuluota kiek kitaip, nei minėtas Civilinio kodekso straipsnis. Administracinių bylų teisenos įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 3 punktą iki 2007 m. birželio 30 d. nustatė, kad administraciniai teismai sprendžia bylas dėl turtinės ir neturtinės žalos, padarytos fiziniam asmeniui ar organizacijai neteisėtais *valstybės ar vietos savivaldos institucijos, įstaigos, tarnybos bei jų tarnautojų veiksmis ar neveikimo viešojo administravimo srityje* (išskirta aut.). Toks neatitikimas keldavo painiavą ir lėmė, kad, pvz., savivaldybės įmonei „Susisiekiimo paslaugos“ paskyrus administracinę nuobaudą, atsisakyta spręsti bylą dėl tokios nuobaudos paskyrimu galimai padarytos žalos atlyginimo, nes savivaldybės įmonė nėra valstybės ar savivaldybės institucija, įstaiga ar tarnyba¹³⁵. Akivaizdu, kad toks šios įmonės išskyrimas nepagrįstas, nes kitų subjektų paskirtomis administracinėmis nuobaudomis padarytos žalos atlyginimo bylas administraciniai teismai nagrinėdavo.

Administracinių bylų teisenos įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 3 punkto redakcija nuo 2007 m. birželio 30 d. nurodo, kad administraciniai teismai sprendžia bylas dėl žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo, ir pateikia nuorodą į Civilinio kodekso 6.271 straipsnį. Tačiau ir galiojant šiai įstatymo nuostatai, teismai kartais klaidingai nelaiko valstybės ar savivaldybės įmonių viešojo administravimo subjektais: klaidina Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo¹³⁶ 2

¹³⁴ MIKELĖNAS, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995. P. 391. Tiesa, V. Mikelėno nuomone, Lietuvos sąlygomis ši nuostata būtų leidusi taikyti atsakomybę už notarų veiksmis padarytą žalą. Tačiau netgi ir įtvirtinus Rekomendacijos nuostatas Civiliniame kodekse, teismų praktika nuėjo kita linkme: LAT 1999 m. rugsėjo 27 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-398/1999, LVAT 2000 m. birželio 22 d. apžvalga, LAT 2003 m. sausio 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-127 ir kt. Tokia praktika galėjo susiformuoti ir dėl to, kad Lietuvos Respublikos notariato įstatymo (Lietuvos Aidas, 1992, Nr. 192; Vyriausybės Žinios, 1992, Nr. 28-810) 16 straipsnis nustato, kad notaras atsako už kaltais veiksmais padarytą žalą, o, kaip žinia, viešajai atsakomybei kaltės reikalavimas netaikomas.

¹³⁵ LVAT 2005 m. spalio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-08-1647-05.

¹³⁶ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 102-2049, Valstybės žinios, 2004, Nr. 4-24.

straipsnio 4 dalis, kurioje nustatyta, kad valstybės įmonė yra ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo. LVAT yra nurodęs, jog „ši specialaus įstatymo nuostata leidžia daryti išvadą, kad žala atsiradusi iš valstybės įmonės veiklos visų pirma turi būti atlyginama iš valstybės įmonės turto. Valstybės atsakomybė už valstybės įmonės prievoles šiuo atveju galėtų būti nebent tik subsidiarinė. Šis teisinis reguliavimas lemia, kad byloje nagrinėjamu atveju, tinkamu atsakovu dėl žalos atlyginimo yra valstybės įmonė. Dėl šių priežasčių pirmosios instancijos teismo išvada, byloje kilusiems teisiniams santykiams taikyti tik Civilinio kodekso 6.271 straipsnio nuostatas, numatančias tik valstybės, kaip atsakovo, atsakomybės klausimus, yra neteisinga“¹³⁷. Tačiau kitoje viešojo administravimo subjekto asmenims padarytos žalos atlyginimo byloje administraciniai teismai nagrinėja valstybės įmonės (VĮ „Registru centro“) veiksmus¹³⁸. Čia svarbu tai, kad, kaip jau buvo aptarta darbo I dalies 1.1 skyriuje, atsakomybės už žalą, padarytą viešojo administravimo srityje, subjektas yra ne institucija, įstaiga ar tarnautojas, kurio veiksmis padaryta žala, o valstybė. Taigi, jei žalos viešojo administravimo srityje padaro valstybės įmonė, atsakinga už žalą yra ne pati įmonė, o valstybė, taigi nėra reikšminga tai, kad valstybės įmonė yra ribotos civilinės atsakomybės juridinis asmuo.

Taip pat reikia pastebėti, kad ši Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostata, kai nurodoma, kad administraciniai teismai sprendžia bylas dėl „žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo (Civilinio kodekso 6.271 straipsnis)“ yra prieštaringa, nes, kaip jau minėta, Civilinio kodekso 6.271 straipsnio turinys yra platesnis, todėl, kad jis nustato atsakomybę ne tik už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą. Taigi reikėtų traktuoti, kad Administracinių bylų teisenos įstatyme Civilinio

¹³⁷ LVAT 2009 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-242/2009. Kad valstybė ar savivaldybė už valstybės ar savivaldybių įmonių prievoles atsako subsidiariai, išaiškino LAT dar 1999 m. (LAT 1999 m. birželio 14 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-299). Tačiau toks LAT išaiškinimas buvo pateiktas vadovaujantis ankstesne Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo redakcija, kurioje nebuvo nurodyta, kad valstybės ar savivaldybės įmonė yra ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo: ši nuostata įstatyme atsirado tik nuo 2004 m. sausio 7 d., taigi čia cituojamas LVAT išaiškinimas neatitiko jo priėmimo metu galiojusio ir dabartinio įstatyminio reguliavimo.

¹³⁸ LVAT 2011 m. rugsėjo 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-3396-11.

kodekso 6.271 straipsnis yra nurodytas ne siekiant apibrėžti administracinių teismų kompetenciją (nors pirminis įstatymų leidėjo ketinimas galėjo būti būtent toks, prisimenant Civilinio kodekso 6.271 straipsnio komentare išsakytą poziciją, kad šis straipsnis taikomas, kai žalos padaro viešasis asmuo viešojo administravimo srityje¹³⁹), o patikslinant, kad šios bylos sprendžiamos taikant būtent Civilinio kodekso 6.271 straipsnį, t. y. valstybės (savivaldybės) atsakomybę.

Pastebėtina ir tai, kad ši Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostata ne visai atspindi realią situaciją, nes administraciniuose teismuose pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį atlyginama ne tik viešojo administravimo veiksmais padaryta žala, bet, pvz., ir administracinės nuobaudos skyrimu padaryta žala¹⁴⁰, tuo tarpu administracinio pobūdžio veiksmais teismo darbuotojų padaryta žala dažniau atlyginama pagal Civilinio kodekso 6.272 straipsnį bendros kompetencijos teismuose¹⁴¹ (nors šio darbo I dalies 2.1.3 skyriuje teigiama, kad tokia veikla turėtų būti priskiriama viešajam administravimui). Taigi Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostata, kad administraciniai teismai sprendžia bylas dėl „žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo“, nors sistemiškai ją aiškinant atitinka kitas Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatas, tačiau realios situacijos neatspindi.

2.1.2. Respublikos Prezidento ir Vyriausybės padarytos žalos atlyginimo ypatumai

Respublikos Prezidento ir Vyriausybės, kaip valdžios institucijų, statusas yra išskirtinis. Pagal Konstituciją jie kartu su Seimu ir teismais vykdo valstybės valdžią Lietuvoje. Atsižvelgiant į šio darbo temą – atsakomybę už

¹³⁹ MIKELĖNAS, V. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras: šeštoji knyga. Prievolių teisė* (1). Vilnius: Justitia, 2003. P. 377.

¹⁴⁰ Taip būta iki teismų kompetencijos perdalijimo 2011 m. sausio 1 d., kai nutarimų dėl administracinių teisės pažeidimų bylos buvo perduotos bendrosios kompetencijos teismams. Plačiau apie tai žr. darbo I dalies 2.2.2.1 skyriuje.

¹⁴¹ Specialiosios teisėjų kolegijos 2008 m. kovo 13 d. nutartis byloje Nr. T-2008-03.

viešojo administravimo subjektų padarytą žalą – svarbu nustatyti, ar išskirtinis jų statusas lemia kokius nors ypatumus atlyginant šių subjektų padarytą žalą.

Konstitucinis Teismas nurodo, kad Lietuvos valstybės konstitucinei santvarkai yra būdingas dualistinės (sudvejintos) vykdomosios valdžios modelis: vykdomąją valdžią Lietuvoje vykdo Respublikos Prezidentas – valstybės vadovas bei Vyriausybė¹⁴². Įvairūs autoriai taip pat nurodo, kad Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė Lietuvoje įgyvendina vykdomąją valdžią¹⁴³. Tačiau į klausimą, ar vykdomosios valdžios vykdymas laikytinas viešuoju administravimu ir ar Respublikos Prezidentas bei Vyriausybė laikomi viešojo administravimo subjektais, teisės doktrina aiškiai neatsako, nors pateikiant viešojo administravimo subjektų sąrašą ar pavyzdžius, paprastai minimi ir Respublikos Prezidentas bei Vyriausybė¹⁴⁴.

Konstitucinis Teismas išskiria veiklą, kuria Respublikos Prezidentas ar Vyriausybė įgyvendina valstybės valdžią, ir veiklą, kuria vykdo viešąjį administravimą. 2010 m. gegužės mėn. 13 d. nutarime¹⁴⁵ aiškindamas Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies nuostatą, kad „Administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti Respublikos Prezidento [...], Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos) [...] veiklos“, Konstitucinis Teismas nurodė, kad šioje normoje turima omenyje veikla, kuria įgyvendinama valstybės valdžia. Anot Konstitucinio teismo, „ši veikla negali būti tapatinama su tokia veikla, kurią apima Administracinių bylų teisenos įstatyme vartojama sąvoka „viešasis administravimas“, o Administracinių bylų

¹⁴² 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.

¹⁴³ Pvz., ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008. P. 150; ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 447; BAKAVECKAS, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 230.

¹⁴⁴ Pvz., ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008. P. 64.

¹⁴⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies (2007 m. gruodžio 18 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Prezidento 2007 m. gegužės 29 d. dekreto Nr. 1K-988 „Dėl Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nario atleidimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo 26 straipsnio (2003 m. liepos 4 d. redakcija) 4 daliai“. Valstybės žinios, 2010, Nr. 56-2766.

teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies nuostata turi būti „aiškintina kaip *inter alia* reiškianti, kad administraciniame teisme sprendžiamo administracinio ginčo dalyku negali būti tokia Respublikos Prezidento ar Vyriausybės veikla, kuria įgyvendinama valstybės valdžia“. Tačiau Konstitucinis Teismas pripažįsta, kad ir valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų veikloje, be joms pavestų valstybės funkcijų vykdymo, esama ir kitokios veiklos, *inter alia* susijusios su vidinio administravimo funkcijų vykdymu¹⁴⁶.

Taigi, remiantis Konstitucinio Teismo formuluojama praktika, Respublikos Prezidento ir Vyriausybės funkcijas galima skirstyti į 1) valstybės valdžios vykdymą, kuris negalėtų būti ginčijamas administraciniame teisme¹⁴⁷, ir 2) viešojo administravimo įgyvendinimą, kuris siejamas pirmiausia su vidinio administravimo vykdymu. Pastaroji veikla, sprendžiant iš Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės mėn. 13 d. nutarimo turinio¹⁴⁸, galėtų būti nagrinėjama administraciniuose teismuose. Specialioji teisėjų kolegija ginčams dėl teisingumo tarp bendrosios kompetencijos ir administracinio teismo spręsti vadovaujasi šiuo Konstitucinio Teismo išaiškinimu ir taip pat išskiria valstybės valdžios vykdymo veiklą (pvz., Respublikos Prezidento įgaliojimas

¹⁴⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies (2007 m. gruodžio 18 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Prezidento 2007 m. gegužės 29 d. dekreto Nr. 1K-988 „Dėl Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nario atleidimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo 26 straipsnio (2003 m. liepos 4 d. redakcija) 4 daliai“. Valstybės žinios, 2010, Nr. 56-2766.

¹⁴⁷ Deja, pasitaiko atvejų, kai administraciniai teismai vertina Respublikos Prezidento veiklą, kuria įgyvendinama valstybės valdžia. Pvz., teisingai konstatavęs, kad Respublikos Prezidento įgaliojimas teikti Lietuvos Respublikos pilietybę laikomas ypač svarbia vykdomosios valdžios sritimi (LVAT 2010 m. spalio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-63-583/2010), vėliau LVAT toje pačioje byloje (LVAT 2012 m. kovo 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-1439-12) nurodo, kad teisinės pasekmės pareiškėjui sukelia Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarijos raštas, kuriuo pranešama pareiškėjui apie tai, kad jam pilietybė nesuteikiama, nurodant atsisakymo motyvus, ir sprendžia, ar šis kanceliarijos raštas yra teisėtas, nors realiai matyti, kad teismas vertino būtent Respublikos Prezidento sprendimo teisėtumą, t. y. analizavo, kokiais motyvais remiantis pilietybė pareiškėjui nebuvo suteikta. Neabejotina, kad kanceliarijos raštu asmuo tik informuojamas apie priimtą sprendimą ir jo motyvus, o iš tiesų teisinės pasekmės jam sukelia atitinkamas Respublikos Prezidento sprendimas. Juk būtent Respublikos Prezidentas, o ne jo kanceliarija suteikia arba nesuteikia Lietuvos Respublikos pilietybę. Tokia LVAT praktika turėtų būti vertinama kaip pažeidžianti Konstitucinio Teismo išaiškinimus.

¹⁴⁸ Konstitucinis Teismas tiesiogiai to nepasako, tačiau taip galima spręsti iš to, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalis, kurioje nustatoma, kas nepriskiriama administracinio teismo kompetencijai, sieja su būtent valstybės valdžios įgyvendinimu ir pažymi, kad Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė taip pat gali vykdyti ir kitokią veiklą.

teikti pilietybę¹⁴⁹, Respublikos Prezidento sprendimas panaikinti paskirtą valstybinį apdovanojimą¹⁵⁰, Vyriausybės politika paskirstant valstybės biudžeto lėšas¹⁵¹) ir Respublikos Prezidento ar Vyriausybės vykdomą viešąjį administravimą (pvz., Respublikos Prezidento sprendimai skirti ir atleisti valstybės pareigūnus¹⁵², Vyriausybės vykdoma atranka į komiteto narius ir tokių narių skyrimas¹⁵³, Vyriausybės veikla skiriant pašalpas¹⁵⁴). Šiuo atžvilgiu pažymėtina tai, kad, nors toks Konstitucinio Teismo išaiškinimas suteikia administraciniams teismams teisę vertinti Respublikos Prezidento ir Vyriausybės viešojo administravimo veiksmus, tai nereiškia, jog administraciniai teismai gali savintis Konstitucinio Teismo kompetenciją, taigi jeigu byloje tenka spręsti klausimus, Konstitucijos priskirtus Konstituciniam Teismui (t. y. spręsti, ar Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams (Konstitucijos 102 straipsnis), administracinis teismas privalo imtis Administracinių bylų teisenos įstatymo 4 straipsnio 2 dalyje nustatytų veiksmų – sustabdyti bylos nagrinėjimą ir kreiptis į Konstitucinį Teismą prašydamas spręsti, ar aktas atitinka Konstituciją arba įstatymus.

Tame pačiame nutarime Konstitucinis Teismas taip pat pažymėjo, kad dėl Respublikos Prezidento ar Vyriausybės veiklos gali atsirasti ir asmens teisių ar laisvių pažeidimas, *inter alia* žala, ir, atkreipęs dėmesį į Administracinių bylų teisenos įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 1, 3 ir 5 punktų nuostatas¹⁵⁵, konstatavo, kad administraciniai teismai gali nagrinėti *inter alia* bylas dėl Respublikos Prezidento ar Vyriausybės veiklos (neveikimo), kuria

¹⁴⁹ LVAT 2010 m. spalio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-63-583/2010.

¹⁵⁰ Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. balandžio 16 d. nutartis byloje Nr. T-XX-29-07.

¹⁵¹ LVAT 2013 m. gegužės 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-556-439-13.

¹⁵² LVAT 2011 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-62-1017-11.

¹⁵³ Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. liepos 7 d. nutartis byloje Nr. T-32-2011.

¹⁵⁴ Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. gruodžio 29 d. nutartis byloje Nr. T-XX-65-07.

¹⁵⁵ Administraciniai teismai sprendžia bylas dėl valstybinio administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat šių subjektų atsakymo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo ar vilkinimo atlikti tokius veiksmus (Administracinių bylų teisenos įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 1 punktas), žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo (Civilinio kodekso 6.271 straipsnis) (Administracinių bylų teisenos įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 3 punktas), tarnybinių ginčų, kai viena ginčo šalis yra valstybės ar savivaldybės tarnautojas, turintis viešojo administravimo įgaliojimus (įskaitant pareigūnus ir įstaigų vadovus) (Administracinių bylų teisenos įstatymo 15 straipsnio 1 dalis 5 punktas).

buvo (galėjo būti) pažeistos asmens teisės ar laisvės, rezultato ar jo padarinio, *inter alia* žalos atlyginimo¹⁵⁶. Tačiau nors Konstitucinis Teismas nurodo, kad administracinis teismas gali nagrinėti bylas dėl žalos, padarytos Respublikos Prezidento ar Vyriausybės veiksmais, atlyginimo, lieka neaišku, ar jis gali nagrinėti tokias bylas ir tada, kai žala padaroma vykdant valstybės valdžią. Be abejo, atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo praktikoje formuluojamą būtinumo atlyginti asmeniui padarytą materialinę ir moralinę žalą konstitucinį principą¹⁵⁷, nekvestionuojama, kad ir žala, padaryta valstybės valdžios vykdymo veiksmais, turi būti atlyginama. Tačiau praktiškai nėra aišku, ar tokias bylas turėtų nagrinėti administraciniai, ar bendrosios kompetencijos teismai. Teismų praktika šioje srityje yra itin negausi ir skirtinga: dar iki pirmiau minėto Konstitucinio Teismo nutarimo vienoje byloje specialioji teisėjų kolegija ginčams dėl teisingumo spręsti nusprendė bylą perduoti nagrinėti bendrosios kompetencijos teismui, kaip turinčiam platesnę kompetenciją¹⁵⁸, tačiau nagrinėdamas kur kas naujesnę bylą LVAT neanalizavo, kokio pobūdžio žalos buvo padarę Vyriausybės veiksmai, o apskritai nurodė, kad administraciniai teismai gali nagrinėti bylas dėl Vyriausybės padarytos žalos atlyginimo¹⁵⁹. Autorės manymu, kadangi Administracinių bylų teisenos įstatymas aiškiai įtvirtina, kad administracinis teismas sprendžia ginčus dėl teisės viešojo administravimo srityje (Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 straipsnio 1 dalis), bylas dėl žalos, padarytos vykdant valstybės valdžią, turėtų spręsti bendrosios kompetencijos

¹⁵⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies (2007 m. gruodžio 18 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Prezidento 2007 m. gegužės 29 d. dekreto Nr. 1K-988 „Dėl Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nario atleidimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo 26 straipsnio (2003 m. liepos 4 d. redakcija) 4 daliai“. Valstybės žinios, 2010, Nr. 56-2766.

¹⁵⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. sausio 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. rugpjūčio 23 d. nutarimo Nr. 1004 „Dėl minimalaus darbo užmokesčio didinimo“ 3.1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 499 straipsnio pirmajai daliai ir Lietuvos Respublikos darbo apmokėjimo įstatymo 2 straipsniui“. Valstybės žinios, 1997, Nr. 7-130.

¹⁵⁸ Pvz., Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. balandžio 16 d. nutartis byloje Nr. T-XX-29-07.

¹⁵⁹ LVAT 2012 m. sausio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-69-12.

teismai, arba atitinkamai turėtų būti tikslinamas Administracinių bylų teisenos įstatymas.

Nusprendus, kad teismai (administraciniai arba bendrosios kompetencijos) gali nagrinėti žalos, padarytos Respublikos Prezidento ar Vyriausybės veiksmais, atlyginimo klausimą, svarbu nubrėžti aiškią takoskyrą tarp šių teismų ir Konstitucinio Teismo kompetencijos. Tai tampa itin sunku, jeigu turėsime omenyje šio darbo išvadas (žr. darbo II dalies 1.3 skyrių), kurių esmė ta, kad akto neteisėtumas nesutampa su neteisėtumu, kaip civilinės atsakomybės sąlyga. T. y. tai, kad aktas pripažįstamas neteisėtu, savaime nereiškia, kad tai yra pakankama civilinės atsakomybės sąlyga. Teismas, sprenddamas žalos atlyginimo bylą, turi iš naujo vertinti veiksmų neteisėtumo klausimą: atsižvelgdamas į akto panaikinimo priežastis spręsti, ar tai civilinės atsakomybės atžvilgiu yra pakankama sąlyga atlyginti žalą. Pvz., LAT yra nurodęs, kad „teismas apie pareikšto ieškinio dėl žalos atlyginimo pagrįstumą sprendžia ištyręs ir pagal CPK 185 straipsnio reikalavimus įvertinęs visus byloje pateiktus įrodymus; todėl teismas gali padaryti kitokią išvadą, nei buvo nuspręsta patikrinus procesinio veiksmo baudžiamojoje byloje teisėtumą instancine tvarka ir pripažinti jį neteisėtu, jeigu civilinėje byloje nustato kitas esmines aplinkybes“¹⁶⁰. Taigi Konstitucinio Teismo sprendimas pripažinti Respublikos Prezidento ar Vyriausybės aktą prieštaraujančiu aukštesnės galios teisės aktams, *ipso facto* nereiškia, kad žalos atlyginimo bylą nagrinėjantis teismas būtinai konstatuos veiksmų neteisėtumą kaip civilinės atsakomybės sąlygą ir atvirkščiai. Tačiau itin svarbu tai, kad teismas, kaip minėta, negali peržengti Konstitucinio Teismo kompetencijos ribų. Taigi teismas, nagrinėjantis žalos atlyginimo bylą, nebegali kvestionuoti Konstitucinio Teismo padarytų išvadų, o tik aiškinasi dėl kokių priežasčių aktas buvo pripažintas antikonstituciniu. Antra vertus, pirmiau minėta Konstitucinio Teismo išvada, kad administraciniame teisme sprendžiamo administracinio ginčo dalyku negali būti tokia Respublikos Prezidento ar Vyriausybės veikla, kuria įgyvendinama valstybės valdžia, neatsako į klausimą, ar tokią veiklą,

¹⁶⁰ LAT 2006 m. birželio 7 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-183.

nagrinėdamas žalos atlyginimo bylą, gali vertinti bendrosios kompetencijos teismas (kuriam, kaip minėta, autorės nuomone, ir būtų teisinga tokia byla). Kadangi teigiame, kad žalos atlyginimo bylą nagrinėjantis teismas turi iš naujo vertinti veiksmų teisėtumą, tai reikštų tai, kad teismas (bendrosios kompetencijos teismas, nes administraciniai teismai neturi tokios kompetencijos pagal aukščiau minėtą Konstitucinio Teismo išaiškinimą) gali vertinti ir Respublikos Prezidento ar Vyriausybės veiklą, kuria įgyvendinama valstybės valdžia. Tačiau ar tokiu vertinimu nebūtų pažeidžiamas konstitucinis valdžių padalijimo principas?

Autorės nuomone, į šį klausimą reikėtų atsakyti neigiamai, ir štai kodėl. Teismai, vertindami Respublikos Prezidento ar Vyriausybės veiklą, kuria įgyvendinama valstybės valdžia, turėtų vertinti tik tai, ar nebuvo pažeistas įstatymų viršenybės principas, t. y. ar nėra prieštaravimo aukštesnės galios teisės aktams, ar aktą priėmė kompetentingas subjektas (tarkime Vyriausybė patvirtino teisės normą, kuri turi būti įtvirtinama įstatymu), ar nebuvo pažeistos pagrindinės akto priėmimo procedūros ir pan. Tokį pažeidimą jau turėtų būti konstatavęs Konstitucinis Teismas, teismas, nagrinėjantis žalos atlyginimo bylą, tik svarstyti, ar toks pažeidimas lemia žalos atlyginimą, vertintų kitas atsakomybės sąlygas (priežastinį ryšį, žalą) Teismas neturi teisės vertinti sprendimų, priimtų Respublikos Prezidentui ar Vyriausybei įgyvendinant savo diskrecijos teisę (pvz., Respublikos Prezidento teisę skirti arba neskirti valstybės apdovanojimus, Vyriausybės teisę įgyvendinant įstatymus nustatyti vienokį ar kitokį poįstatyminį reguliavimą ir kt.), kiek jie nepažeidžia Konstitucijos ir įstatymų. Taigi negalime teigti, kad teismai kišasi į vykdomosios valdžios darbą: jie tik vertina, kiek tokia veikla atitinka Konstituciją ir įstatymus. Analogiškai turėtų būti vertinama ir įstatymų leidžiamosios valdžios – Seimo – veikla.

Pažymėtina, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalis nustato, kad administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti Respublikos Prezidento ir Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos) veiklos. Lygiagrečiai šioje normoje nurodomi Seimas, teismai, prokurorai ir pan., t. y.

išskyrimo kriterijus nėra administracinio pobūdžio veiklos vykdymas. Tačiau teismai laikosi nuostatos, kad „bylų priskyrimą administracinių teismų kompetencijai turi lemti keliamo ginčo administracinis teisinis pobūdis, o ne Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies nuostatos“¹⁶¹. Specialioji teisėjų kolegija ir LVAT, aiškindami minėtą Administracinių bylų teisenos įstatymo normą, nurodė, kad ji tik „atriboja administracinio teismo kompetenciją nuo Konstitucinio Teismo kompetencijos, bet nesuvaržo teisės į teisminę gynybą kilus ginčui dėl Vyriausybės aktų viešojo administravimo srityje“¹⁶². Pastarasis aiškinimas taip pat nėra teisingas tuo požiūriu, kad kitų Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalyje lygiagrečiai vardijamų subjektų (pvz., teisėjų ir kt.) veiksmų Konstitucinis Teismas netiria, todėl negalima teigti, kad ši norma skirta atskirti administracinių teismų ir Konstitucinio Teismo kompetencijoms. Autorės manymu, ši Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostata tikslintina, aiškiai nurodant ne tik, kokių subjektų veikla, bet ir kokia tokių subjektų veikla netiriama administraciniuose teismuose (pvz., Respublikos Prezidento ir Vyriausybės atliekama valstybės valdymo veikla ir kt.).

2.1.3. Žalos padaręs subjektas pagal Civilinio kodekso 6.272 straipsnį

Kitas Civilinio kodekso straipsnis, nustatantis viešąją atsakomybę, yra 6.272 straipsnis, taikomas atlyginant žalą, atsiradusią dėl neteisėto nuteisimo, neteisėto suėmimo kardomosios priemonės taikymo tvarka, neteisėto sulaikymo, neteisėto procesinės prievartos priemonių pritaikymo, neteisėto administracinės nuobaudos – arešto – paskyrimo (1 dalis), neteisėtų teisėjo ir teismo veiksmų, nagrinėjant civilinę bylą (2 dalis).

Šiuo metu Civilinio kodekso 2.672 straipsnio nuostatos tam tikrais atvejais gali lemti ir viešojo administravimo subjektų atsakomybę: kaip jau

¹⁶¹ Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. gruodžio 13 d. nutartis byloje Nr. T-XX-62-07.

¹⁶² Specialiosios teisėjų kolegijos 2003 m. gegužės 16 d. nutartis byloje Nr. TK-2003-14, LVAT 2005 m. rugsėjo 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-08-249-05.

buvo aptarta nagrinėjant viešojo administravimo subjekto sampratą, teismų atliekami administracinio pobūdžio veiksmai (t. y. ne teisingumo vykdymas) gali būti priskiriami viešajam administravimui. Autorės manymu, remiantis argumentais, panašiais į taikytinus Respublikos Prezidento ir Vyriausybės viešojo administravimo veikla padarytai žalai atlyginti (t. y. išskiriant teismo veiklą įgyvendinant teisingumą, ir teismo viešojo administravimo veiklą), teismo viešojo administravimo veikla asmenims padarytos žalos atlyginimas taip pat turėtų būti nagrinėjamas administraciniuose teismuose.

Tačiau teismų praktika šiuo klausimu išsiskiria. Pvz., dėl teismo darbuotojų kaltės buvo prarastas vertybinis popierius. Apylinkės teismas kreipėsi į specialiąją teisėjų kolegiją, nurodydamas, kad ieškovas savo reikalavimą grindžia neteisėtais teismo veiksmais, susijusiais su teismo administravimu, o ne su konkrečiais teisėjo procesiniais veiksmais. Tačiau specialioji teisingumo kolegija sprendė, kad bylą turėtų nagrinėti bendrosios kompetencijos teismas¹⁶³.

LVAT 2011 m. rugsėjo 23 d. nutartyje, atsisakydamas priimti skundą, pabrėžė, kad pareiškėjo reikalavimui atlyginti žalą išnagrinėti yra būtina įvertinti teisėjos atliktus veiksmus, kurie šiuo atveju yra susiję su jos, kaip teisėjos, veikla vykdant teisingumą¹⁶⁴, ir nors nenurodo, kad kitokia teismo veikla galėtų būti nagrinėjama administraciniuose teismuose, tačiau sudaro prielaidas taip teigti. Kitoje nutartyje LVAT nurodė, kad teismuose atliekamas administravimas, išskyrė vidinį ir išorinį administravimą, taip pat atkreipė dėmesį, kad atliekant teismų administracinės veiklos priežiūrą, vertinama teismo „administracinė veikla ir veikla, nesusijusi su teisingumo vykdymu“¹⁶⁵. Tačiau šioje byloje pareiškėjos reikalavimas atlyginti žalą buvo siejamas su atsisakymu tirti teisėjų veiklą, susijusią su teisingumo vykdymu ar bylos tyrimu, todėl LVAT nusprendė, kad bylą turėtų nagrinėti bendrosios kompetencijos teismas, taigi vėl eksplicitiškai nepasisakė, ar administraciniai teismai būtų kompetentingi nagrinėti reikalavimus atlyginti žalą, padarytą

¹⁶³ Specialiosios teisėjų kolegijos 2008 m. kovo 13 d. nutartis byloje Nr. T-20-2008.

¹⁶⁴ LVAT 2011 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-525-426-11.

¹⁶⁵ LVAT 2012 m. lapkričio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-858-748-12.

teismo administracinio pobūdžio veiksmais. 2012 m. žalos, padarytos administracinio teismo viešojo administravimo veiksmais (informacijos teikimu), atlyginimo bylą nagrinėjo administraciniai teismai¹⁶⁶, tiesa, iš LVAT nutarties teksto sunku tvirtai atsakyti, ar toks teisingumas pasirinktas dėl veiksmų pobūdžio ar dėl to, kad veiksmai buvo atlikti administracinio, o ne bendrosios kompetencijos teismo, nes, kaip nurodoma toliau, kai kada administracinių teismų kompetencijai priskiriamos ir žalos, padarytos šiems teismams vykdant teisingumą, bylos. Į šį klausimą aiškiai neatsakoma ir vienoje iš paskutinių LVAT nutarčių, kurioje vėl paliečiamas žalos, padarytos teismui teikiant informaciją, atlyginimo klausimas: LVAT grąžino skundo priėmimo klausimą pirmosios instancijos teismui nagrinėti iš naujo, nes šis motyvuotai neatsakė, kodėl ginčas nepriklauso administracinių teismų kompetencijai, tačiau nepateikė šiam jokių gairių, kuriomis reikėtų vadovautis sprendžiant teisingumo klausimą¹⁶⁷.

Autorės nuomone, teismo viešojo administravimo veiksmais padarytos žalos atlyginimo bylos ne tik turėtų būti sprendžiamos administraciniuose teismuose, bet ir taikant Civilinio kodekso 6.271 straipsnį, o ne 6.272 straipsnį. Tokia išvada darytina atsižvelgiant į Civilinio kodekso 6.272 straipsnio formuluotes: jo 1 dalyje vardijami ikiteisminio tyrimo ir baudžiamojo proceso veiksmai, o 2 dalyje nurodomi teismo veiksmai *nagrinėjant civilinę bylą* (išskirta aut.), t. y. nurodomi veiksmai, susiję su teisingumo vykdymu. Europos Tarybos Ministrų Komiteto 1984 m. rugsėjo 18 d. rekomendacijos Nr. R (84) 15 dėl viešosios atsakomybės¹⁶⁸ 5 punkte nurodoma, kad aktams, dėl kurių kyla viešoji atsakomybė, priskiriami ir „aktai, kurie priimti įgyvendinant teisingumą, tačiau neatliekant teisminių funkcijų“. Rekomendacijos komentare pažymima, kad šiuo punktu atskiriami grynai *administraciniai* (išskirta aut.) aktai, priimti įgyvendinant teisingumą, ir tie aktai, kurie priimti atliekant teismines funkcijas, ir nurodoma, kad pirmieji aktai, nesvarbu, kad juos priėmė

¹⁶⁶ LVAT 2012 m. rugsėjo 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-1460-12.

¹⁶⁷ LVAT 2013 m. gegužės 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-858-479-13.

¹⁶⁸ Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States Relating to Public Liability [interaktyvus]. Priimta Ministrų Komiteto 1984 m. rugsėjo 18 d. [Žiūrėta 2012 m. sausio 15 d.]. Prieiga per internetą: < <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=693711> >.

teisėjas ar jo padėjėjas, patenka į Rekomendacijos taikymo sritį¹⁶⁹. Autorės manymu, Europos Taryba čia atskyrė būtent teismo viešojo administravimo aktus, tik gal nuostata, kad tai „administraciniai aktai, priimti įgyvendinant teisingumą“ nėra visai tiksli. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad Civilinio kodekso 6.272 straipsnis turėtų būti taikomas ne apskritai teismo veiksams, o tik teismo veiksams, susijusiems su teisingumo vykdymu, taip pat teismo ir ikiteisminio tyrimo institucijų veiksams, atliktiems baudžiamojo proceso metu.

CK 6.272 straipsnyje neaptariamas administraciniams teismams vykdant teisingumą padarytos žalos atlyginimas. LVAT iš pradžių buvo nurodęs: „Nustatant, kurie teismai Lietuvoje kompetentingi nagrinėti bylas dėl žalos, padarytos administracinių teismų veiksmais, atlyginimo, atsižvelgtina į tai, kad administraciniai teismai nagrinėja ginčus dėl teisės viešojo ir vidaus administravimo srityse (Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 straipsnio 1 dalis). Reikalavimas atlyginti administracinio teismo veiksmais padarytą žalą taip pat netiesiogiai būtų siejamas su viešojo administravimo subjektų veiklos vertinimu, nes nustatant, ar administracinis teismas atliko neteisėtus veiksmus nagrinėdamas bylą, bus būtina nustatyti, ar jis tinkamai įvertino ir kvalifikavo viešojo administravimo subjekto veiksmus. Atsižvelgdama į šias aplinkybes, Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija konstatuoja, kad reikalavimas atlyginti žalą, padarytą administracinio teismo veiksmais, turi būti nagrinėjamas administraciniuose teismuose ir yra priskiriamas administracinių teismų kompetencijai.“¹⁷⁰ Vėliau LVAT praktika šiuo klausimu keitėsi: vienoje byloje LVAT nurodė, kad administracinių teismų kompetencijai apskritai nepriskiriama tirti teismo veiksmų, susijusių su teisingumo vykdymu ar bylos tyrimu¹⁷¹. Kitoje nutartyje LVAT pasisakė, kad „žala, padaryta teismo

¹⁶⁹ *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Europos Tarybos leidinys. Vilnius: Justitia, 2004 (lietuviško vertimo mokslinis redaktorius V. Valančius). P. 381.

¹⁷⁰ LVAT 2008 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS444-199/2008.

¹⁷¹ LVAT 2010 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-940/2010. Tiesa, toliau LVAT pažymėjo, kad „šioje byloje nėra sprendžiamas klausimas dėl teismo ar atskirų teisėjų procesinių veiksmų, susijusių su teisingumo vykdymu, o keliamas neturtinės žalos atlyginimo klausimas. Pareiškėjas skunde ir bylos nagrinėjimo metu neginčijo tam tikrų procesinių veiksmų, o

(administracinio – aut. past.) veiksmis skiriant kitokias administracines nuobaudas, išskyrus areštą, atlyginama, pagal CK 6.272 straipsnio 2 dalį¹⁷² (nepaisant to, kad Civilinio kodekso 6.272 straipsnio 2 dalis reglamentuoja žalos atlyginimą dėl teisėjo ar teismo veiksmų, nagrinėjant civilinę bylą). Pastaruoju metu teismai nuosekliai laikosi pozicijos, kad administraciniams teismams vykdant teisingumą padarytos žalos atlyginimo bylos priskirtinos bendrosios kompetencijos teismui ir nagrinėjamos taikant Civilinio kodekso 6.272 straipsnį, nepaisant to, kad jame nėra eksplicitiškai įtvirtintas tokios žalos atlyginimas¹⁷³. Tai tik patvirtina pirmiau pateiktą autorės nuomonę, kad šis Civilinio kodekso straipsnis skirtas išimtinai teisingumo vykdymo veiksmis padarytai žalai atlyginti.

Analizuojant Civilinio kodekso 6.271 straipsnio ir 6.272 straipsnio santykį, reikia atkreipti dėmesį ir į administracinių teisės pažeidimų teisenos metu padarytos žalos atlyginimą. Čia pažymėtina, kad Civilinio kodekso 6.272 straipsnio 1 dalyje išskirtas administracine nuobauda – areštu – padarytas žalos atlyginimas. Kitais veiksmis administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos metu padaryta žala kol kas atlyginama pagal Civilinio kodekso 2.671 straipsnį¹⁷⁴. Todėl galima daryti išvadą, kad įstatymo leidėjas Civilinio

kaip neteisėtus valstybės institucijų veiksmus nurodė „objektyvią tikrovę“ (b. l. 7, 38) ir teigė, kad dėl proceso trukmės LVAT buvo pažeista EŽTK 6 straipsnio 1 dalis.“ Apskritai nėra neaišku, koku pagrindu LVAT „per ilgą proceso trukmę“ išskiria iš kitų teisingumo vykdymo veiksmų.

¹⁷² LVAT 2012 m. liepos 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-520-474-12.

¹⁷³ P.vz., LVAT 2013 m. sausio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-492-127-13.

¹⁷⁴ Reikia pažymėti, kad teismui neteisėtai paskyrus kitokią administracinę nuobaudą, nei areštas, tuo padarytos žalos atlyginimo apskritai nenumato nei Civilinio kodekso 6.272 straipsnis (nes jame numatytas tik administraciniu areštu padarytos žalos atlyginimas), nei Civilinio kodekso 6.271 straipsnis (nes jo 3 dalyje įtvirtinta, kad „aktas“ reiškia bet kokią veiksmą, išskyrus teismo nuosprendžius, sprendimus ir nutartis). 2012 m. sausio 12 d. nutartyje LVAT pabandė aiškiai nubrėžti Civilinio kodekso 6.271 ir 6.272 straipsnių taikymo žalos, padarytos administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje, ribas: „Žala, padaryta teismo veiksmis skiriant kitokias administracines nuobaudas, išskyrus areštą, atlyginama, pagal CK 6.272 straipsnio 2 dalį. Žala, padaryta vykstant administraciniam procesui ne teismo, o kitų pareigūnų, atlyginama pagal CK 6.271 straipsnį.“ Tačiau toje pačioje nutartyje LVAT nurodo, kad „už žalą, padarytą neteisėtais teisėsaugos institucijos veiksmais, kurie nesulieję su procesinių prievartos priemonių taikymu, pavyzdžiui, neteisėtai paskirta kitokia, nei areštas, administracine nuobauda, valstybė atsako pagal CK 6.271 straipsnį. Savoka „procesinės prievartos priemonės“ apima visas administraciniame ir baudžiamajame procese taikomas priemones“ (išskirta aut.) (LVAT 2012 m. sausio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-602-80-12). Tai reiškia, kad už procesinėmis prievartos priemonėmis administracinio proceso metu padarytą žalą atsakomybė turėtų kilti pagal Civilinio kodekso 6.272 straipsnį. Taip LVAT, pateikęs tokį išaiškinimą, prieštaravo pats sau. Tačiau toks teismo išaiškinimas kartojamas ir vėlesnėse bylose, pvz., LVAT 2012 m. lapkričio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-552-763-12.

kodekso 6.272 straipsnio 1 dalyje, kaip specialioje normoje, ketino akcentuoti ne tiek žalos padariusį subjektą, kiek veiksmus, kuriais padaroma žalos, ir, palyginus su bendrąja norma, išskirti veiksmus, kuriais apribojama asmens judėjimo laisvė. Antra vertus, administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos (ne)priskyrimas viešajam administravimui yra diskutuotinas. Autorės nuomone, atsižvelgiant į tai, kad administracinės atsakomybės santykius įstatymų leidėjas laiko artimesniais baudžiamosios atsakomybės santykiams, neteisėti veiksmai, nagrinėjant administracinių teisės pažeidimų bylas, turėtų būti prilyginami ikiteisminio tyrimo ir baudžiamojo proceso metu atliktiems neteisėtiems veiksams, ir, atitinkamai patikslinus dabartinį teisinį reguliavimą, jais padaryta žala turėtų būti atlyginama pagal Civilinio kodekso 6.272 straipsnį, kaip specialią normą (plačiau apie žalos, padarytos administracinių teisės pažeidimų teisenos metu, žr. darbo I dalies 2.2.2.1 skyriuje).

Šiame darbe teismo atliekami viešojo administravimo veiksmai ir jais padarytos žalos atlyginimas nagrinėjamas kartu su kitais viešojo administravimo subjektų veiksmais, kuriais padaryta žala atlyginama pagal CK 2.671 straipsnį. Kiti CK 2.672 straipsnyje nurodyti veiksmai pasitelkiami tik siekiant palyginti skirtingų teismų praktiką.

2.2 Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą atribojimas priklausomai nuo srities, kurioje neteisėtais veiksmais padaroma žalos

Šio darbo I dalies 2.1 skyriuje atlikta analizė parodė, kad, nagrinėjant viešosios atsakomybės klausimus, ne tiek svarbu, koks subjektas padaro žalos, kiek tai, kokia veikla, arba kokioje srityje veikdamas, jis padaro žalos. Pvz., to paties policijos pareigūno padarytos žalos atlyginimo klausimas bus sprendžiamas priklausomai nuo to, ar jis žalos padarė atlikdamas viešojo administravimo veiksmus, ar vidaus administravimo veiksmus, ar skirdamas administracinę nuobaudą, ar atlikdamas ikiteisminį tyrimą, ar institucijos vardu

sudarydamas civilinį pirkimo-pardavimo sandorį. Šiame darbo skyriuje aptariamos įvairios sritys, kuriose veikia viešojo administravimo subjektai, ir analizuojama, kaip nuo to priklauso jų padarytos žalos atlyginimas.

2.2.1. Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų sutartiniuose ir turto valdymo santykiuose padarytą žalą taikymas

Civilinio kodekso 6.271 straipsnis tiesiogiai nenurodo, kokioje srityje veikiant valdžios institucijoms atsiranda jų atsakomybė pagal šį straipsnį. Valstybės, savivaldybės ir jų institucijos veikia ir kaip civilinių teisinių santykių dalyviai – sudaro įvairius sandorius: nuomoja valstybės turtą, perka kanceliariines prekes ir t. t., valdo, naudoja ir disponuoja joms patikėtu valstybės ar savivaldybės turtu. Šiame skyriuje analizuojama, kur galėtų būti nubrėžiama riba tarp viešosios ir privačios viešojo administravimo subjektų veiklos, ir aptariama, kaip turėtų būti taikoma atsakomybė už šių subjektų privataus pobūdžio veikla padarytą žalą.

2.2.1.1. Atsakomybė už civilinių sutarčių, kurias sudaro viešojo administravimo subjektai, netinkamą vykdymą

Civilinio kodekso 6.245 straipsnis, apibrėždamas civilinės atsakomybės sampratą, įtvirtina dvi civilinės atsakomybės rūšis: sutartinę (tai turtinė prievolė, kuri atsiranda dėl to, kad neįvykdoma ar netinkamai įvykdoma sutartis, kurios viena šalis turi teisę reikalauti nuostolių atlyginimo ar netesybų (sumokėti baudą, delspinigius), o kita šalis privalo atlyginti dėl sutarties neįvykdymo ar netinkamo įvykdymo padarytus nuostolius arba sumokėti netesybas (baudą, delspinigius) ir deliktinę (tai turtinė prievolė, atsirandanti dėl žalos, kuri nesusijusi su sutartiniais santykiais, išskyrus įstatymo nustatytus atvejus). Matyti, kad yra skirtingi šių atsakomybės rūšių taikymo pagrindai (sutarties pažeidimas v. deliktas), taip pat iki atsakomybės kylantys šalių santykiai (sutartinės atsakomybės atveju šalys dar iki pažeidimo siejamos

sutartiniais santykiais, o deliktinės atsakomybės atveju, išskyrus įstatymo nustatytus atvejus, – iki delikto padarymo šalių apskritai nesieja jokie teisiniai santykiai).

Civilinio kodekso 6.271 straipsnis yra specialioji deliktinės civilinės atsakomybės norma. Jei viešojo administravimo subjektas neįvykdo savo prievolių pagal civilinę sutartį, kokia atsakomybės rūšis – sutartinė ar deliktinė (tiksliau minėtoji specialioji jos norma) – turėtų būti taikoma? Tinkamai parinkti taikytinos atsakomybės rūšį svarbu, nes skiriasi atsakomybės taikymo taisyklės ir pasekmės. Autorės nuomone, jei tokiu atveju taikoma sutartinė, o ne deliktinė atsakomybė, tai *inter alia* turėtų reikšti ir tai, kad atsakovas tokioje byloje yra sutartį sudaręs subjektas, t. y. viešojo administravimo subjektas, o ne valstybė, kaip yra taikant specialiąją deliktinės atsakomybės normą – Civilinio kodekso 6.271 straipsnį.

Dar 1995 metais LAT senatas pastebėjo, kad kai kurie teismai, sprenddami iš valdžios institucijų sutartinių prievolių kilusius ginčus, vadovavosi Civilinio kodekso 483–485 straipsniais (turimas omenyje 1964 m. Civilinis kodeksas – aut. past.). LAT nurodė, kad taip teismai taikė teisės normas, reguliuojančias teisinius santykius, kurie atsirado iš deliktinių prievolių (dėl teisės pažeidimo), taigi pritaikydami įstatymą, kurio taikyti negalėjo¹⁷⁵.

Vis dėlto, autorės manymu, nereikėtų tapatinti situacijų, kai sutarties nevykdo privatus asmuo ir kai jos nevykdo viešojo administravimo subjektas. Privataus asmens veiksmus sudarant ir įgyvendinant sutartį reglamentuoja tik privatinės teisės normos, taip pat sutarties nuostatos. Privatinėje teisėje galioja bendrasis principas „viskas, kas nėra draudžiama, yra leidžiama“. Tuo tarpu viešojo administravimo subjekto veiksmai sudarant ir įgyvendinant sutartis, netgi civilinės teisės srityje, dažniausiai yra gan smulkmeniškai reglamentuojami įvairiausiais teisės aktais. T. y. kitaip, nei privačių asmenų, kurie gali laisvai rinktis – sudaryti sutartį ar ne, kokias sutarties nuostatas joje

¹⁷⁵ LAT senato 1995 m. gruodžio 20 d. nutarimas Nr. 18 „Dėl įstatymų taikymo teismų praktikoje nagrinėjant civilines bylas, kuriose paskolos sutarčių įvykdymas užtikrintas įkeitimo, laidavimo bei garantijos sutartimis, apibendrinimo rezultatų“.

įtvirtinti, viešojo administravimo subjektų pasirinkimo laisvė net ir civiliniuose teisiniuose santykiuose yra gana ribota. Pvz., Viešųjų pirkimų įstatymas¹⁷⁶ įtvirtina itin griežtas viešojo pirkimo sutarčių sudarymo taisykles. Taip siekiama užtikrinti racionalų valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų panaudojimą, taip pat sudaryti visiems subjektams vienodas sąlygas laikantis lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principų konkuruoti dėl galimybės parduoti valstybei ar savivaldybei prekes ar paslaugas. Viešųjų pirkimų įstatymas, be kita ko, nustato, kad sudarytos pirkimo sutarties sąlygos sutarties galiojimo laikotarpiu negali būti keičiamos (18 straipsnio 8 dalis). Griežtai reguliuojama ir kitokių viešojo administravimo subjektų civilinių sutarčių sudarymo tvarka, pvz., valstybės ar savivaldybės turto pardavimą reglamentuoja Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas¹⁷⁷ ir jį įgyvendinantys poįstatyminiai aktai, kuriuose gana konkrečiai nustatomos privatizavimo sąlygos ir tvarka¹⁷⁸. Kitų, nei pardavimas, sandorių dėl valstybės ar savivaldybių turto sudarymą reglamentuoja Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas¹⁷⁹, Lietuvos Respublikos žemės įstatymas¹⁸⁰ ir poįstatyminiai aktai, kuriuose, be kita ko, dažnai būna ir pavyzdinė viešojo administravimo subjekto sudaromos sutarties forma¹⁸¹.

Nors specialioji teisėjų kolegija savo nutartyse ne kartą yra nurodžiusi, kad valdžios institucijų veikla joms dalyvaujant civiliniuose teisiniuose

¹⁷⁶ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas. Valstybės žinios, 1996, Nr. 84-2000, Valstybės žinios, 2006, Nr. 4-102.

¹⁷⁷ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas. Valstybės žinios, 1997, Nr. 107-2688.

¹⁷⁸ Pvz., Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. gruodžio 18 d. nutarimas Nr. 1427 „Dėl Privatizavimo objektų parengimo privatizuoti tvarkos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1997, Nr. 117-3023, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. gruodžio 31 d. nutarimas Nr. 1502 „Dėl Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo viešo konkurso būdu nuostatų patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1998, Nr. 3-54 ir kt.

¹⁷⁹ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. Valstybės žinios, 1998, Nr. 54-1492, Valstybės žinios, 2002, Nr. 60-2412.

¹⁸⁰ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 34-620, Valstybės žinios, 2004, Nr. 28-868.

¹⁸¹ Pvz., Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gruodžio 14 d. nutarimas Nr. 1524 „Dėl valstybės ir savivaldybių ilgalaikio materialiojo turto nuomos“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 106-3814.

santykiuose nėra viešasis administravimas, t. y. institucija veikia ne kaip viešojo administravimo subjektas, o kaip civilinių teisinių santykių subjektas¹⁸², teismai kartais taip pat neišvengia nevienareikšmio viešojo administravimo subjektų statuso sudarant ir įgyvendinant civilines sutartis traktavimo. Pvz., LAT, sprendamas byla dėl VĮ „Valstybės turto fondas“ veiksmams sudarant privatizuojamo objekto pirkimo-pardavimo sutartį padarytos žalos atlyginimo, nurodo, kad „Turto fondo veikla privatizuojant valstybei ir savivaldybėms priklausančią turtą patenka tiek į civilinės, tiek į viešosios teisės sritį. Viena vertus, Turto fondas yra valstybės, kaip turto savininko, atstovas ir disponuodamas jam patikėtu turtu privatizavimo procese dalyvauja civiliniuose teisiniuose nuosavybės perleidimo santykiuose su trečiaisiais asmenimis. Kita vertus, Turto fondui priskirta įstatyminė funkcija „privatizuoti valstybei nuosavybės teise priklausančią turtą pagal Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymą“ savo esme yra veikla, skirta įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams įgyvendinti – viešasis administravimas. Privatizuodamas valstybės ar savivaldybių turtą, Turto fondas privalo veikti pagal teisės aktų nustatytas taisykles, jam suteiktų įgalinimų ribos yra griežtai apibrėžtos įstatymo, t. y. jo veikla reglamentuota pagal viešosios teisės principus. Tai reiškia, kad vertinant Turto fondo veiksmų privatizavimo procese teisėtumą turi būti taikomi bendrieji viešosios teisės subjektų veiklos teisėtumo kriterijai. Viešojoje teisėje veikia bendrasis teisinio reguliavimo principas „galima tai, kas leista“, pagal kurį viešosios teisės subjektai negali laisvai pasirinkti savo elgesio varianto, jie turi tik tokius įgalinimus, kurie jiems suteikti konkrečių įstatymų, ir savo veikloje negali peržengti šių įgalinimų ribų. Viešojo administravimo subjektų veiksmai, atlikti viršijus įstatyminių įgalinimų (kompetencijos) ribas (*ultra vires*), yra pagrindas tokius veiksmus laikyti neteisėtais. Viešąjį administravimą vykdančių subjektų veikloje bendroji pareiga elgtis rūpestingai ir atidžiai negali būti priešpastatoma pareigai laikytis šią veiklą reglamentuojančių įstatymų

¹⁸² Pvz., Specialiosios teisėjų kolegijos 2003 m. lapkričio 13 d. nutartis byloje Nr. TK-2003-45, Specialiosios teisėjų kolegijos 2004 m. sausio 27 d. nutartis byloje Nr. TK-2004-7, Specialiosios teisėjų kolegijos 2012 m. lapkričio 26 d. nutartis byloje Nr. T-250-2012 ir kt.

reikalavimų ir juos vykdyti. Ar viešosios teisės subjektas elgėsi pakankamai rūpestingai ir atidžiai, turi būti vertinama pagal tai, kaip tiksliai jis laikėsi jo veiklą reglamentuojančių įstatymų reikalavimų¹⁸³. Ir nors tokia LAT pozicija, kad privatizavimas laikomas viešojo administravimo veikla, neatitinka daugkartinės specialiosios teisėjų kolegijos praktikos, kurioje privatizavimo sandoris yra civilinis teisinis sandoris, o sudarydama privatizavimo sandorį, valstybė ar savivaldybė veikia kaip privatizuojamo turto savininkė, ir tokia veikla nelaikoma viešuoju administravimu¹⁸⁴, negalima nesutikti su LAT pastebėjimu, kad tokie veiklai turėtų būti taikomi ir bendrieji viešosios teisės subjektų veiklos teisėtumo kriterijai. Be to, viešojo administravimo subjektų sprendimai, priimami įgyvendinant minėtus viešosios teisės aktus (pvz., sprendimas nesudaryti valstybinės žemės nuomos sutarties), atitinka „akto“ pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnio sampratą („valdžios institucijos ar jos darbuotojų veiksmas (veikimas, neveikimas), kuris tiesiogiai daro įtakos asmenų teisėms, laisvėms ir interesams“). Todėl, jei viešojo administravimo subjektas pažeidžia teisės aktų reikalavimus, tai, iš esmės, atitinka neteisėtų veiksmų sampratą pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnio 4 dalį, kuri nustato, kad „valstybės ar savivaldybės civilinė atsakomybė pagal šį straipsnį atsiranda, jeigu valdžios institucijų darbuotojai *neveikė taip, kaip pagal įstatymus šios institucijos ar jų darbuotojai privalėjo veikti*“ (išskirta aut.). Taigi jeigu viešojo administravimo subjektai neveikia taip, kaip juos įpareigoja veikti imperatyvios teisės aktų nuostatos, nepaisant to, kad jie veikia kaip sutarties (esamos ar būsimos) šalis, jų atsakomybei turėtų būti taikomas Civilinio kodekso 6.271 straipsnis. Tačiau jeigu viešojo administravimo subjektai pažeidžia sutarties nuostatas, kurių teisės aktai įsakmiai nereguliuoja, o palieka galimybę dėl jų susitarti šalims, turėtų būti taikoma sutartinė atsakomybė. Tokia išvada taip pat pagrindžiama ir Civilinio kodekso 1.1 straipsnio 2 dalies nuostata, kad turtiniams santykiams, kuriuos reglamentuoja viešosios teisės normos, Civilinio kodekso normos taikomos tiek, kiek šių

¹⁸³ LAT 2008 m. kovo 4 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-154/2008.

¹⁸⁴ Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. lapkričio 15 d. nutartis byloje Nr. 2007-11-15, Specialiosios teisėjų kolegijos 2012 m. rugsėjo 27 d. nutartis byloje Nr. T-XX-73-12 ir kt.

santykių nereglamentuoja atitinkami įstatymai. Pažymėtina, kad ir LVAT nurodo, kad šalių sutarties tinkamas vykdymas turi būti vertinamas remiantis ir Civiliniame kodekse nustatytais taisyklėmis tokia apimtimi, *kiek šių santykių nereglamentuoja specialūs teisės aktai* (išskirta aut.)¹⁸⁵.

Reikia pastabėti, kad su sutartimis susiję ginčai, kai viena iš šalių yra viešojo administravimo subjektas, dažniausiai kyla ne dėl sutarties vykdymo, bet dėl neteisėto viešojo administravimo subjekto atsisakymo, vilkinimo sudaryti sutartį, arba sutarties sudarymo pažeidus įstatymais nustatytą jos sudarymo procedūrą¹⁸⁶. T. y. žalos padaroma **ikisutartiniuose santykiuose**. Ikisutartinę atsakomybę civilinės teisės specialistai vertina įvairiai. Pvz., V Mikelėnas nurodo, kad gali būti taikoma tiek deliktinė, tiek sutartinė atsakomybė, priklausomai nuo pažeidimo: jeigu pažeidžiama pareiga elgtis sąžiningai ar pareiga nepiktnaudžiauti savo teise ir nedaryti savo veiksmais žalos kitam asmeniui, turėtų būti taikoma deliktinė atsakomybė, nes tokios pareigos, būdamos bendrojo pobūdžio, taikomos ir sutartiniams, ir nesutartiniams santykiams. Tačiau jeigu ikisutartinių santykių metu šalys įsipareigoja atlikti tam tikrus veiksmus arba jų neatlikti viena kitos atžvilgiu, tai žala, padaryta pažeidus šiuos įsipareigojimus, turėtų būti atlyginama pagal sutartinės atsakomybės taisykles¹⁸⁷. Kiti autoriai siūlo atsakomybės apimtį ikisutartiniuose santykiuose riboti pasiklivimo nuostoliais, o pačią ikisutartinę atsakomybę vertinti kaip *sui generis*, t. y. kitokia atsakomybės rūšimi, kuriai be išlygų negali būti taikomos nei deliktinės, nei sutartinės atsakomybės taisyklės¹⁸⁸. V. Mizaras, įvertinęs LAT ir ETT praktiką šiuo klausimu nurodo, kad esant ikisutartiniams santykiams „taikoma deliktinė civilinė atsakomybė, o sutartinė civilinė atsakomybė galėtų būti taikoma tik, jeigu būtų nustatytas

¹⁸⁵ LVAT 2012 m. sausio 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-492-376-12.

¹⁸⁶ LVAT 2011 m. birželio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-34-11.

¹⁸⁷ MIKELĖNAS, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995. P. 49–50.

¹⁸⁸ AMBRASIENĖ, D. ir CIRTAUTIENĖ, S. Ikisutartinės atsakomybės kvalifikavimo problema: sutartinė, deliktinė ar *sui generis*. *Jurisprudencija*, 2008 10(112). P. 52–63.

vienos šalies laisva valia priiimtas įsipareigojimas kitos šalies naudai ir šis įsipareigojimas būtų neįvykdytas ar netinkamai įvykdytas¹⁸⁹.

Atsižvelgiant į šio darbo temą – atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą – svarbu pažymėti, kad ikisutartiniuose santykiuose taip pat negalima sutapatinti privačių asmenų ir viešojo administravimo subjektų. Atsakomybės pagrindas ikisutartiniuose santykiuose tarp privačių subjektų yra pareigos elgtis sąžiningai pažeidimas¹⁹⁰. Tuo tarpu viešojo administravimo subjekto elgesį ikisutartiniuose santykiuose, kaip jau buvo minėta, apibrėžia daugelis teisės aktų, detaliam reglamentuojančių, kokiais atvejais, kokia tvarka ir kokius sprendimus jis gali priimti. Viešojo administravimo subjekto sprendimas priimti tam tikrus ikisutartinius įsipareigojimus neturėtų būti grindžiamas vien šio subjekto laisva valia, bet priimamas vadovaujantis teisės aktų nuostatomis ir bendraisiais teisės principais. Taigi ikisutartiniuose santykiuose viešojo administravimo subjektams turėtų būti taikoma deliktinė atsakomybė, o konkrečiai – Civilinio kodekso 6.271 straipsnis.

2.2.1.2. Atsakomybė už administracinių sutarčių, kurias sudaro viešojo administravimo subjektai, netinkamą vykdymą

Reikia pažymėti, kad vien tai, jog viešojo administravimo subjektas sudarė sutartį, nereiškia, kad tai yra civiliniai santykiai. Viešojo administravimo subjektai, įgyvendindami viešąjį administravimą, gali sudaryti ir administracines sutartis.

Analizuoti atsakomybę, kylančią iš administracinių sutarčių pažeidimo, yra itin sudėtinga. Teisės aktai tokios sąvokos kaip administracinė sutartis apskritai nenumato. Tačiau administracinės sutarties egzistavimą pripažįsta nacionaliniai administraciniai teismai. Štai Vilniaus apygardos administracinis

¹⁸⁹ MIZARAS, V. Lietuvos deliktų teisės raidos aktualijos ir tendencijos. Iš Mizaras, V. *Šiuolaikinės civilinės teisės raidos tendencijos ir perspektyvos*. Vilnius: Justitia, 2007. P. 58.

¹⁹⁰ AMBRASIENĖ, D. ir CIRTAUTIENĖ, S. Ikisutartinės atsakomybės kvalifikavimo problema: sutartinė, deliktinė ar *sui generis*. *Jurisprudencija*, 2008 10(112). P. 52–63.

teismas pateikia tokį administracinės sutarties apibrėžimą: „Administracinė sutartis – tai administracinės teisės normų pagrindu viešųjų interesų tenkinimui ar užtikrinimui sudarytas dviejų arba daugiau formaliai lygių subjektų, kurių vienas visada yra viešojo administravimo subjektas, laisvas susitarimas, sukuriantis, pakeičiantis ar nutraukiantis administracinius teisinius santykius“¹⁹¹. Deja, vieningos administracinės sutarties sampratos administraciniai teismai nepateikia. Administracinės sutartis fragmentiškai pripažįsta ir bendros kompetencijos teismai¹⁹². Administracinės sutartys sutinkamos ir teisės doktrinoje¹⁹³.

Apibendrinant administracinių teismų praktiką ir teisės doktriną galima išskirti tokius administracinės sutarties požymius:

1) administracinę sutartį sudaro viešojo administravimo subjektas(-ai). Tai gali būti dviejų ar daugiau viešojo administravimo subjektų susitarimas arba viešojo administravimo subjekto sutartis su kitu, valdžios funkcijų neįgyvendinančiu, asmeniu;

2) administracinė sutartis sudaroma siekiant užtikrinti viešąjį interesą, taigi viešosios teisės srityje;

3) administracinė sutartis sudaroma viešojo administravimo subjektui įgyvendinant jam teisės aktais suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus, o ne civilines teises;

4) administracinės sutarties nuostatos dažnai yra iš anksto įtvirtintos norminiuose teisės aktuose ir dėl jų negali būti deramasi (pvz., sutarties terminas, kai kurie šalių įsipareigojimai ir pan.);

5) kitaip nei administracinis aktas, administracinė sutartis yra dviejų (ar daugiau) šalių abipusis susitarimas, nustatomos abipusės teisės ir pareigos, tarp šalių nėra pavaldumo santykio.

¹⁹¹ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 m. birželio mėn. 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-3057-643/2012.

¹⁹² Lietuvos apeliacinio teismo 2012 m. spalio mėn. 25 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2-1187/2012.

¹⁹³ Pvz., ŠEDBARAS, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006; KUNCEVIČIUS, G. Sutarties kaip viešojo administravimo subjektų teisinės veiklos Lietuvoje forma: probleminiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*. 2010, 1(5); KUNCEVIČIUS, G. Sutarties instituto pritaikymas administracinėje teisėje: teorinės išvalgos. *Socialinių mokslų studijos*. 2010, 4(8); KUNCEVIČIUS, G. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas: daktaro disertacija*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.

Taip pat, peržvelgus administracinių teismų praktiką bei teisės doktriną, galima išskirti dvi administracinės sutarties rūšis:

1) administracinė sutartis sudaryta dviejų ar daugiau viešojo administravimo subjektų, kuria nustatomas šių subjektų kompetencijos įgyvendinant bendrą viešojo administravimo uždavinį (tikslą) pasidalijimas. Kaip tokios sutarties pavyzdį galima pateikti specialiosios teisingumo kolegijos 2005 m. lapkričio 28 d. nutartyje¹⁹⁴ analizuotą, tarp Anykščių rajono savivaldybės pirminės sveikatos priežiūros centro ir Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos Anykščių skyriaus sudarytą sutartį „Dėl teisės duoti ir tęsti nedarbingumo pažymėjimus bei nėštumo ir gimdymo atostogų pažymėjimus“, kurioje buvo aptartos minėtų „viešojo administravimo subjektų funkcijos nedarbingumo, nėštumo ir gimdymo atostogų pažymėjimų išdavimo srityje bei atsakomybė, analogiški santykiai, pažymėjimų išdavimo ir tęsimo tvarka“. Specialioji teisingumo kolegija pažymėjo, kad sutartyje aptarti klausimai buvo reglamentuoti ir Sveikatos apsaugos bei Socialinės apsaugos ir darbo ministerijų priimtais aktais, ir konstatavo, kad dėl šių priežasčių tarp minėtų institucijų dėl neteisėto nedarbingumo pažymėjimo pratęsimo susiklostę santykiai negalėjo būti laikomi civiliniais teisiniais;

2) administracinė sutartis, kurią viešojo administravimo subjektas, siekdamas įgyvendinti jam įstatymais suteiktą funkciją, sudaro su subjektu, neįgyvendinančiu valdžios funkcijų. Tai, pvz., sutartys, kurias teritorinės ligonių kasos sudaro su sveikatos priežiūros įstaigomis dėl apmokėjimo už asmens sveikatos priežiūros paslaugas sveikatos draudimu draudžiamiesiems¹⁹⁵. Dažniausiai tokios sutartys sudaromos vykdant paramos

¹⁹⁴ Specialiosios teisėjų kolegijos 2005 m. lapkričio 28 d. nutartis byloje Nr. T-2005-98.

¹⁹⁵ LVAT nurodo, kad tokios sutartys vertintinos kaip administracinės „atsižvelgiant į tai, kad teisiniai santykiai, kurių pagrindu kyla sutartiniai įsipareigojimai, yra administraciniai, o pačios sutartys viešojo administravimo subjektų sudaromos viešosios teisės normų imperatyviojo reguliavimo pagrindais, ginant viešuosius interesus sveikatos apsaugos srityje, ir tai sąlygoja šalių diskrecijos ribas, sutarčių sudarymo sąlygas, kurios nustatomos ne tik šalių susitarimu, bet, daugiausia ir kaip taisyklė, teisės normomis, įtvirtintomis specialiuose įstatymuose.“ (LVAT 2007 m. kovo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-239-07). LVAT taip pat yra konstatavęs, kad „teritorinė ligonių kasa, priimdama sprendimą sudaryti ar nesudaryti sutartį su sveikatos priežiūros įstaiga, įgyvendina jai suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus ir santykiai dėl tokio pobūdžio sprendimų priėmimo yra viešojo administravimo santykiai. Sudarant tokias sutartis taikomi viešojo administravimo principai ir Viešojo administravimo įstatymas, be kita ko, įpareigojantis viešojo administravimo subjektą administracinį

teikimo, kompensavimo ir pan. funkcijas. Tokioms sutartims autorė priskirtų ir Europos Sąjungos paramą administruojančių institucijų sutartis su paramos gavėju, kuriomis nustatomos paramos skyrimo ir naudojimo sąlygos. Kad tokios sutartys nėra civilinės, LVAT pastebėjo dar 2006 m., tiesa, tuo metu neįvardydamas jų administracinėmis sutartimis¹⁹⁶.

Taigi administracinės sutartys sudaromos įgyvendinant viešojo administravimo įgaliojimus ir šių sutarčių vykdymas turėtų būti priskiriamas viešosios teisės sričiai. Kaip nurodo LVAT, viešojo administravimo subjektų veiksmai, atliekant šią viešojo administravimo veiklą, pirmiausia yra vertinami pagal viešąjį administravimą reglamentuojančias nuostatas¹⁹⁷. Tokios sutarties sudarymas ir vykdymas, kiek tai atlieka viešojo administravimo subjektas, yra laikomas viešuoju administravimu, ir žalos, padarytos netinkamai vykdant tokią sutartį, atlyginimo bylas, skirtingai nuo žalos, kilusios iš civilinio sandorio nevykdymo, vadovaujantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 straipsnio 1 dalies nuostata, kad administracinis teismas sprendžia ginčus dėl teisės viešojo administravimo srityje, turėtų nagrinėti administraciniai teismai. Kadangi dalis tokių sutarčių nuostatų yra perkeltos norminių teisės aktų nuostatos¹⁹⁸, tai galima teigti, kad viešojo administravimo subjektas, nevykdydamas ar netinkamai vykdydamas tokias sutarties nuostatas, pažeidžia ne tik sutartį, bet ir teisės aktus. Taigi nepaisant to, kad yra sudaryta sutartis, viešojo administravimo subjektui (tiksliau valstybei ar savivaldybei, kurios vardu jis veikia) turėtų būti taikoma deliktinė atsakomybė, o konkrečiau –

aktą pagrįsti faktinėmis aplinkybėmis ir teisės normomis“ (LVAT 2008 m. gegužės 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-339/2008).

¹⁹⁶ LVAT nurodė, kad tokios paramos sutartys yra „specifinio pobūdžio sutartys [...], todėl joms negali būti besąlygiškai taikomos teisės normos, reglamentuojančios civilinių sutarčių sudarymą, vykdymą ir nutraukimą“ (LVAT 2006 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-248-687-06).

¹⁹⁷ LVAT 2012 m. gegužės 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-1753-12.

¹⁹⁸ Pvz., Dantų protezavimo paslaugų teikimo ir išlaidų kompensavimo iš Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto tvarkos aprašo, patvirtinto sveikatos apsaugos ministro 2005 m. lapkričio 21 d. įsakymu Nr. V-890 (nauja įsakymo 2009 m. rugsėjo 11 d. Nr. V-743 redakcija, Valstybės žinios, 2009, Nr. 112-4784) 33 punkte nustatytas teritorinės ligonių kasos įsipareigojimas kompensuoti dantų protezavimo paslaugų faktines išlaidas, neviršijančias vieno iš bazinių dydžių, nurodytų apraše, perkeliama į teritorinės ligonių kasos sutartis su asmens sveikatos priežiūros įstaiga dėl dantų protezavimo paslaugų teikimo ir išlaidų kompensavimo (Sutarties Dėl dantų protezavimo paslaugų teikimo ir išlaidų kompensavimo forma [interaktyvus]. [Žiūrėta 2012 m. sausio 9 d.] Prieiga per internetą: <<http://www.vilniaustlk.lt/index.php?id=688>>) ir pan.

speciali jos norma – Civilinio kodekso 6.271 straipsnis. Šiuo atveju svarbiau yra tai, kad žala atsirado dėl viešojo administravimo subjekto, Civilinio kodekso 6.271 straipsnio terminais tariant, „atliekančio valdžios funkcijas“, „neteisėto akto“ (t. y. tinkamo teisės akte nustatytos pareigos nevykdymo), o ne tai, kad nevykdoma yra sutartis. Be to, Civilinio kodekso 6.245 straipsnio 4 dalyje deliktinė civilinė atsakomybė apibrėžiama kaip turtinė prievolė, atsirandanti dėl žalos, kuri nesusijusi su sutartiniais santykiais, išskyrus atvejus, kai įstatymai nustato, kad deliktinė atsakomybė atsiranda ir *dėl žalos, susijusios su sutartiniais santykiais* (išskirta aut.): tai reiškia, kad jeigu sutarties nevykdymas atitinka Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje nustatytas sąlygas, gali būti taikoma deliktinė atsakomybė. Antra vertus, jei administracinėje sutartyje yra šalių susitarimu nustatytų nuostatų, dėl kurių susitarti leidžia teisės aktų normos, už tokių nuostatų pažeidimą viešojo administravimo subjektui gali kilti sutartinė atsakomybė.

2.2.1.3. Atsakomybė, atsirandanti netinkamai valdant, naudojant valstybės (savivaldybės) turtą ir juo disponuojant

Gali susidaryti situacija, kai valstybė (ar jos institucija) padaro žalą, nesusijusios su sutartiniais santykiais, tačiau veiksmai, kuriais padaryta žala, vis tiek nėra valdžios funkcijų vykdymas. Tai yra turto nuosavybės, valdymo, naudojimosi turtu santykiai. Pvz., netinkamai eksploatuojant valstybės institucijos pastatą, padaroma žalos gretimai esančio privataus savininko pastatui. Pagal kokią normą atlyginama žala turto savininkui: Civilinio kodekso 6.271 straipsnį, 6.266 straipsnį (statinių savininko (valdytojo) atsakomybė) ar pagal abi šias normas? Teismų praktika yra įvairi. Štai bylos, kai žalos transporto priemonei padaro kliūtis, esanti valstybei ar savivaldybei priklausančiame kelyje, anksčiau dažniausiai buvo sprendžiamos administraciniuose teismuose, kurie atsakomybę taikė ne pagal Civilinio kodekso 6.266 straipsnį, nustatantį statinių, įskaitant kelius, savininko

(valdytojo) atsakomybę, o pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį¹⁹⁹. Nuo 2012 metų, vadovaujantis specialiosios teisėjų kolegijos išaiškinimu²⁰⁰, tokios bylos perduodamos bendrosios kompetencijos teismams²⁰¹, kurie žalą atlygina taikydami Civilinio kodekso 6.266 straipsnį²⁰². Tiesa, specialioji teisėjų kolegija yra pastebėjusi, kad ir čia esama viešojo administravimo funkcijų vykdymo: „pareiškėja savivaldybės atsakomybę kildina iš viešojo administravimo veikos įgyvendinant savivaldybių vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros funkciją (Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 32 punktą)“, tačiau, kolegijos nuomone, bylos teisingumą lemia tai, kad „ginčas taip pat susijęs ir su savivaldybės, kaip inžinierinio statinio (kelio) savininkės, atsakomybe pagal Civilinio kodekso 6.266 straipsnį. Kadangi ginčas peržengia Administracinių bylų teisenos įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 3 punkte numatytos administracinio teismo nagrinėjamų ginčų kategorijos ribas, jis turėtų būti nagrinėjamas bendrosios kompetencijos teisme“²⁰³. Pagal Civilinio kodekso 6.266 straipsnį, valstybė ir savivaldybės taip pat atsako ir kaip kitų, nei keliai, statinių savininkės²⁰⁴. Teismai, nustatydami, kad statinio savininkas (valdytojas) yra, pvz., savivaldybė, remiasi teisės aktų nuostatomis, priskiriančiomis savivaldybei tam tikras funkcijas. Pvz., LAT nurodo, kad

¹⁹⁹ LVAT 2012 m. lapkričio 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-662-2956-12, LVAT 2012 m. rugsėjo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-2864-12, LVAT 2012 m. liepos 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-1578-12, LVAT 2012 m. gruodžio 31 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-858-2968-12 (priimdama pastarąjį sprendimą, LVAT jau po suformuotos praktikos, kad tokios bylos perduodamos bendrosios kompetencijos teismams, vis tiek taikė viešąją atsakomybę). Tiesa, būta bylų, kur taikytas tiek Civilinio kodekso 6.266 straipsnis, tiek Civilinio kodekso 6.271 straipsnis: LVAT 2011 m. rugsėjo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-2381-11, arba bylų, kur taikytas vien Civilinio kodekso 6.266 straipsnis: LVAT 2012 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-1997-12.

²⁰⁰ Specialiosios teisėjų kolegijos 2012 m. liepos 30 d. nutartis byloje Nr. T-XX-58-12. Tačiau vienareikšmės išvados apie specialiosios teisėjų kolegijos poziciją šiuo klausimu daryti negalima, nes praktika yra visiškai nenuosekli: štai 2013 m. sausio 23 d. nutartyje byloje Nr. T-9-2013 specialioji teisėjų kolegija nutarė analogišką bylą perduoti nagrinėti administraciniam teismui, nurodydama, kad turėtų būti taikomas Civilinio kodekso 6.271 straipsnis. Šioje nutartyje specialioji teisėjų kolegija nurodė, kad „aplinkybė, jog atsakovas tuo pat metu yra ir vietinės reikšmės kelių (gatvių) savininkas, nekeičia tarp šalių atsiradusių teisinių santykių prigimties, kuri išlieka administracinio pobūdžio“.

²⁰¹ LVAT 2012 m. lapkričio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-2811-12, LVAT 2012 m. gruodžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-2919-12, LVAT 2012 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-2810-12 (nors tą pačią 2012 m. gruodžio 12 d. LVAT išnagrinėjo analogišką bylą pats: LVAT 2012 m. gruodžio mėn. 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-2757-12, taigi praktika vis tiek nėra nuosekli).

²⁰² Pvz., LAT 2008 m. spalio 27 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-507/2008.

²⁰³ Specialiosios teisėjų kolegijos 2012 m. liepos 30 d. nutartis byloje Nr. T-XX-58-1.

²⁰⁴ Pvz., LAT 2010 m. gegužės 25 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-238/2010.

melioracijos įrenginių eksploatavimas pagal Vietos savivaldos įstatymą yra savivaldybių funkcija, taigi savivaldybė gali būti traktuojama kaip melioracijos įrenginių valdytoja, jei neįrodo, kad jų eksploatacija ar priežiūra yra pavesta kitam asmeniui²⁰⁵.

Tačiau savo esme labai panašios bylos, kai žalos asmeniui ar turtui padaro nuvirtęs medis, ir reikalavimas savivaldybei atlyginti žalą taip pat grindžiamas tuo, kad savivaldybė netinkamai vykdo teisės aktuose įtvirtintas funkcijas (konkrečiai – Aplinkos apsaugos įstatyme įtvirtintą funkciją tvarkyti miestų ir kaimų gyvenamųjų vietovių želdynus, Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintą savivaldybės teritorijoje esančių želdynų, želdinių apsaugos, tvarkymo ir kūrimo funkciją²⁰⁶), jau nagrinėjamos administraciniuose teismuose, taikant Civilinio kodekso 6.271 straipsnį²⁰⁷. Specialioji teisėjų kolegija šiuo atveju nurodo, kad „vykdydama šią viešosios teisės aktais reglamentuojamą želdinių tvarkymo, priežiūros funkciją, savivaldybė veikia viešojo administravimo srityje. Jeigu dėl netinkamos šios funkcijos vykdymo padaroma žala tretiesiems asmenims, ginčai dėl tokios žalos atlyginimo Administracinių bylų teisenos įstatymo [...] 15 straipsnio 1 dalies 3 punkto pagrindu nagrinėtini administraciniame teisme (CK 6.271 straipsnis)“²⁰⁸. Tačiau ir bylose dėl keliuose esančiomis kliūtimis padarytos žalos atlyginimo, kaip jau buvo minėta, specialioji teisėjų kolegija nurodė, kad savivaldybės vykdė viešojo administravimo veiklą (vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros funkciją). Autorės nuomone, tėra vienintelis skirtumas tarp šių bylų

²⁰⁵ LAT 2005 m. spalio 11 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-365.

²⁰⁶ Specialiosios teisėjų kolegijos 2012 m. liepos 2 d. nutartis byloje Nr. T-XX-51-12, Specialiosios teisėjų kolegijos 2008 m. rugsėjo 19 d. nutartis byloje Nr. T-2008-09.

²⁰⁷ Pvz., LVAT 2012 m. birželio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-1673-12, LVAT 2012 m. liepos 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-2335-12, LVAT 2012 m. lapkričio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-2768-12, LVAT 2012 m. gruodžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-2313-12 (pastaroji byla išskirtinė tuo, kad žalos padaryta ne transporto priemonei, kaip įprastai būna tokiose bylose, o asmens gyvybei – nuvirtęs medis prispaudė moterį, kuri žuvo) ir kt. Civilinio kodekso 6.271 straipsnį sprenddami tokias bylas taiko ir bendrosios kompetencijos teismai, pvz., Klaipėdos apygardos teismo 2011 m. gegužės 12 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-278-123/2011 (sprendimas paliktas nepakeistas ir kasacinėje instancijoje: LAT 2012 m. sausio 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-21/2012), LAT 2013 m. birželio 28 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-360/2013. Pastarąsias bylas nagrinėjo bendrosios kompetencijos, ne administracinis teismas, nes reikalavimai atlyginti žalą buvo pareikšti ne tik savivaldybei, bet ir privačioms bendrovėms, galimai turėjusioms atlikti želdinių priežiūrą.

²⁰⁸ Specialiosios teisėjų kolegijos 2012 m. liepos 2 d. nutartis byloje Nr. T-XX-51-12.

– tai, kad statinio (tarp jų ir kelių) savininko atsakomybę nustato specialus Civilinio kodekso 6.266 straipsnis, o medžio padarytos žalos atveju tokio specialaus straipsnio nėra, taigi taikomas kitas specialusis straipsnis – 6.271 straipsnis. Manytina, kad tai nėra pakankamas pagrindas taikyti skirtingas civilinę atsakomybę reglamentuojančias nuostatas²⁰⁹.

Netaikant specialiųjų viešosios atsakomybės nuostatų, valstybė atsako ir už laukinių gyvūnų padarytą žalą – kaip laukinių gyvūnų savininkas (Civilinio kodekso 6.267 straipsnis)²¹⁰. Tokiose bylose taip pat analizuojami valstybės institucijų veiksmai, dalį kurių galima priskirti valdžios funkcijų vykdymui: vertinama, ar valstybė arba jos institucijos pažeidė kelių ženklavimo tvarką, teisės aktų reikalavimus²¹¹, ar padaryta teisės aktų, įpareigojančių valstybę imtis atitinkamų priemonių laukinių gyvūnų galimos sukelti žalos prevencijai užtikrinti, pažeidimų²¹², ar įrengti kelio atitvarai, ar reguliuojama laukinių žvėrių populiacija, pvz., panaikinant sumedžiojamų šernų skaičiaus limitavimą ir licencijavimą²¹³. Tokia veikla (teisės aktų dėl kelių ženklavimo vykdymas, sumedžiojamų gyvūnų skaičiaus limitų nustatymas, licencijų išdavimas) priskirtina viešojo administravimo veiklai ir turėtų būti laikoma valdžios funkcijų vykdymu pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį. Tačiau teismai traktuoja, kad tarp šalių susiklosto civiliniai teisiniai nuosavybės santykiai, ir netaiko Civilinio kodekso 6.271 straipsnio. Reikia pažymėti ir tai, kad Civilinio kodekso 6.271 straipsnis nustato griežtąją atsakomybę, t. y. atsakomybę be kaltės, o atsakomybei už laukinių gyvūnų padarytą žalą, kai valstybė atsako kaip laukinių gyvūnų savininkas, atsirasti kaltė yra būtina²¹⁴.

Autorės manymu, valstybė ar savivaldybės atsako už joms priklausančio ar jų valdomo turto padarytą žalą kaip turto savininkai ar valdytojai, o ne kaip valdžios subjektai, t. y. jie veikia privatinės, o ne

²⁰⁹ Vilniaus miesto savivaldybė vienoje iš tokių bylų taip pat išreiškė nuomonę, kad jos turėtų būti nagrinėjamos bendrosios kompetencijos teisme, tačiau LVAT vadovavosi susiformavusia praktika (LVAT 2012 m. spalio mėn. 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-442-2544-12).

²¹⁰ LAT 2009 m. kovo 24 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-138/2009, LAT 2009 m. lapkričio 23 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-509/2009.

²¹¹ LAT 2011 m. spalio 4 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-371/2011.

²¹² LAT 2012 m. balandžio 10 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-133/2012.

²¹³ LAT 2011 m. liepos 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-338/2011.

²¹⁴ LAT 2012 m. lapkričio 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-478/2012.

viešosios teisės srityje. Kaip jau buvo aptarta, esminis reikalavimas žalos atlyginimui taikyti specialias viešosios atsakomybės nuostatas – valdžios funkcijų vykdymas, taigi reikėtų manyti, kad šiuo atveju žala turėtų būti atlyginama netaikant specialiųjų viešosios atsakomybės normų (Civilinio kodekso 6.271 straipsnio). Viešosios atsakomybės išskyrimą lemia išskirtinis valdžios institucijų statusas ir specifinės jų funkcijos. Būtent tada, kai yra vykdomos valdžios funkcijos, yra teisinga teigti, kad valdžios institucijoms, jų tarnautojams keliami aukštesni standartai²¹⁵. Taigi ir atsakomybei už tokiu būdu jų padarytą žalą gali būti taikomi griežtesni principai. Tačiau vargu ar būtų teisinga teigti, kad valstybė savo turtu tam, kad nepadarytų žalos kitam asmeniui, turi rūpintis kaip nors kitaip nei kitas subjektas. Atsižvelgiant į tai, valstybei ar savivaldybei atsakomybė už joms priklausančio ar jų valdomo turto padarytą žalą, turi būti taikoma pagal tas pačias taisykles, kaip ir kitiems asmenims. Taigi netgi tada, kai nėra kitų specialių deliktinę atsakomybę reglamentuojančių Civilinio kodekso nuostatų (kaip pirmiau pateiktu atveju, kai žalos padaro nuvirtę medžiai), valstybei ar savivaldybei atsakomybė už joms priklausančio ar jų valdomo turto padarytą žalą turėtų būti taikoma ne pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį, o pagal bendras civilinės deliktinės atsakomybės nuostatas. Tai reikštų, kad tokiu atveju kaip privaloma atsakomybės atsiradimo sąlyga turėtų būti nustatoma ir kaltė²¹⁶.

2.2.2. Valdžios funkcijų ir viešojo administravimo sąvokų santykis taikant viešąją atsakomybę

Iš Civilinio kodekso 6.271 straipsnio nuostatų nėra aišku, kokioje srityje turi būti padaroma žalos, kad valstybei ar savivaldybei atsirastų atsakomybė pagal šį straipsnį. Jau išsiaiškinome, kad tai viešoji sritis, nes esminis valdžios

²¹⁵ Taip nurodo ir LVAT: „valdžios institucijai keliami aukštesni reikalavimai veikti teisėtai, nepriklausomai nuo kitų subjektų veiksmų, ji visais atvejais atsakinga už kompetencijos ribose priimtų sprendimų teisėtumą“. LVAT 2011 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-3221-11.

²¹⁶ Kaip, pvz., daro LAT (žr. LAT 2010 m. gruodžio 13 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 3K-3-507/2010), įpareigodamas atlyginti žalą, padarytą asmeniui paslydus ant apledėjusio šaligatvio.

institucijos požymis pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnio 2 dalį – valdžios funkcijų vykdymas. Taigi, kas yra „valdžios funkcijų vykdymas“?

Civilinio kodekso 6.271 straipsnio komentare nurodoma, kad ši specialioji norma taikoma, kai žalos padaro viešasis asmuo – valstybė ar savivaldybė *viešojo administravimo srityje* (išskirta aut.). Tą patvirtina ir Administracinių bylų teisenos įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 3 punktą, pagal kurį bylos dėl žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo, skliaustuose nurodant Civilinio kodekso 6.271 straipsnį, priskiriamos administracinių teismų kompetencijai. Administraciniai teismai taip pat nurodo, kad žala pagal Civilinio kodekso nustatytą tvarką atlyginama tik tuomet, kai ji padaroma neteisėtais veiksmais arba neveikimu viešojo administravimo srityje²¹⁷.

Taigi ar sutampa Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje vartojamas „valdžios funkcijų“ terminas ir Civilinio kodekso komentare, Administracinių bylų teisenos įstatyme ir administracinių teismų praktikoje plačiai vartojama „viešojo administravimo“ sąvoka?

Šio darbo I dalies 2.1.1 skyriuje analizuojant Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje vartojamą „valdžios institucijos“ sąvoką, jau buvo pastebėta, kad, nepaisant Civilinio kodekso komentare pateikto išaiškinimo ir Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatų, valdžios institucija, kaip ji turėtų būti suprantama pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnio 2 dalį, nėra tapati viešojo administravimo subjektui, kaip jis apibrėžiamas Viešojo administravimo įstatyme ir kaip suprantamas administracinių teismų praktikoje. Šiame darbo skyriuje svarstomas panašaus teiginio, kad „valdžios funkcijos“, kaip jos suprantamos Civilinio kodekso 6.271 straipsnio 2 dalyje, nėra tapačios viešajam administravimui, pagrįstumas.

Jau buvo aptarta, kad Civilinio kodekso 6.272 straipsnis yra specialioji norma Civilinio kodekso 6.271 straipsnio atžvilgiu. Taigi Civilinio kodekso 6.271 straipsnis turėtų apimti visas kitas valdžios įgyvendinimo sritis, išskyrus nurodomas Civilinio kodekso 6.272 straipsnyje. Kitaip tariant, valdžios

²¹⁷ LVAT 2007 m. lapkričio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-1026-07.

funkcijų pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį vykdytas neapima teisingumo vykdymo (darbo I dalies 2.1.1 ir 2.1.3 skyriai). Tačiau „valdžios funkcijos“ apima įstatymų leidybą ir Respublikos Prezidento bei Vyriausybės atliekamą valstybės valdžios vykdymą (kuris Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje atskiriamas nuo Respublikos Prezidento ir Vyriausybės vykdomo viešojo administravimo). Taigi jau vien dėl to galime teigti, kad „valdžios funkcijos“ turi būti suprantamos plačiau, nei viešasis administravimas. Kadangi šiame darbe plačiau neanalizuojama atsakomybė už įstatymų leidybą, Respublikos Prezidento bei Vyriausybės valstybės valdžios vykdymu ir teisingumo vykdymu padarytą žalą, šiame skyriuje toliau vartojama ne „valdžios“, o „viešosios valdžios“ sąvoka, taip siekiant eliminuoti šias veiklas.

Pastebėtina, kad sąvokos „viešosios valdžios vykdymas“ ir „viešasis administravimas“ taip pat nėra tapačios. Toliau pateikiami du pavyzdžiai, kai šios sąvokos nesutampa: administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną ir vidaus administravimas.

2.2.2.1. Žalos, padarytos administracinio teisės pažeidimo bylų teisenos metu, atlyginimas

Teisinėje literatūroje vieningos nuomonės dėl administracinės atsakomybės santykių priskyrimo ar nepriskyrimo viešajam administravimui nėra. Kai kurie autoriai tvirtina, kad administracinė atsakomybė artimesnė baudžiamajai atsakomybei, o ne viešajam administravimui²¹⁸, kiti tiesiog nurodo, kad įstatyminė viešojo administravimo sąvoka neapima administracinio baudymo veiksmų²¹⁹. Pasitaiko ir kitokių nuomonių, pvz., kad vykdomosios valdžios institucijai taikant atsakomybės priemones, tokia institucija jomis užtikrina, kad tinkamai būtų įgyvendinami įstatymai ir kiti

²¹⁸ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005. P. 98.

²¹⁹ ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008. P. 119.

teisės aktai, todėl tokie vykdomosios valdžios institucijos veiksmai yra niekas kitas, kaip viešasis arba vidaus administravimas²²⁰.

Viešojo administravimo įstatymas bei Administracinių teisės pažeidimų kodeksas²²¹ aiškiai ir nedviprasmiško atsakymo, ar administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną priskiriama viešajam administravimui, nepateikia. Antai Viešojo administravimo įstatyme nuo 2009 m. liepos 1 d. kaip atskira viešojo administravimo sritis išskiriama įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė (pavaldžių subjektų kontrolė, nepavaldžių subjektų priežiūra). Tačiau įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolės apibrėžimo, kitaip nei kitų viešojo administravimo sričių, įstatymas nepateikia. Viešojo administravimo įstatymo 9 straipsnis „Administracinių aktų įgyvendinimo priežiūra ir kontrolė“ taip pat detaliau neatskleidžia šios sąvokos turinio. Tiesa, yra atskiras įstatymo skirsnis „Ūkio subjektų veiklos priežiūra“, tačiau šią veiklą tik iš dalies galima tapatinti su įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrole: juk ūkio subjektai yra tik dalis teisės subjektų, įgyvendinančių įstatymus ir kitus teisės aktus. Nėra aišku, ar įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, kaip viešojo administravimo sritis, apima poveikio priemonių taikymą pažeidėjams²²².

LAT dar 2002 metais yra nurodęs, kad policijos pareigūnų veiksmai sulaikant asmenį, surašant administracinio teisės pažeidimo protokolą ir paskiriant administracinę nuobaudą priskirtini viešojo administravimo veiksams²²³. Specialioji teisėjų kolegija ginčams dėl teisingumo spręsti taip pat administracinių nuobaudų skyrimą yra priskyusi viešajam

²²⁰ ŠEDBARAS, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006. P. 132.

²²¹ Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. Vyriausybės žinios, 1985, Nr. 1-1.

²²² Viešojo administravimo įstatymo 36¹ straipsnyje, pateikiant ūkio subjektų veiklos priežiūros sąvoką, nurodoma, kad ši apima ir *poveikio priemonių ūkio subjektams taikymą* (išskirta autorės) įstatymų ir jų pagrindu priimtų kitų teisės aktų nustatyta tvarka. Tačiau tai taikoma tik ūkio subjektų veiklos priežiūrai, neaišku, ar poveikio priemonės kitiems subjektams (pvz., bauda viršijusiam leistiną greitį vairuotojui) priskirtinos įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolei, kaip viešojo administravimo sričiai. Pažymėtina, kad LVAT nuo pat 2003 metų formuoja praktiką, pagal kurią administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną nelaikoma viešojo administravimo dalimi. Plačiau apie administracinių teisės pažeidimų teisenos ir viešojo administravimo santykį žr. darbo I dalies 2.2.2.1 skyriuje.

²²³ LAT 2002 m. gruodžio 16 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-1522/2002.

administravimui. Pvz., ši kolegija nurodė, kad „veikdama teisės aktais teritoriniam mokesčių administratoriui priskirtoje mokesčių administravimo srityje, *inter alia* skirdama atitinkamas administracines nuobaudas, kurias pagal įstatymą ji turi teisę skirti, apskrities mokesčių inspekcija veikia viešojo administravimo srityje“²²⁴ arba, kad „saugaus eismo priežiūra yra viena iš policijai, kaip viešojo administravimo subjektui teisės aktais pavestų vykdyti funkcijų [...], policija, įgyvendindama jai priskirtą saugaus eismo priežiūros funkciją, nagrinėja atitinkamose ATPK įtvirtintose teisės normose numatytas administracinių teisės pažeidimų bylas.“²²⁵, t. y. pareigūnų dalyvavimas administracinių teisės pažeidimų nagrinėjimo procese priskiriamas viešajam administravimui.

LVAT pozicija buvo suformuluota LVAT plenarinės sesijos 2003 m. gruodžio 15 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A⁴-689-03: administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos LVAT nepriskiria viešajam administravimui. Tiesa, šioje nutartyje išdėstyta teismo argumentacija neįtikina, nes vargu ar galima pagrįstai išskirti viešąjį administravimą ir administracinio teisės pažeidimo teiseną vien dėl to, kad pastarojoje dalyvauja specifiniai administravimo subjektai, jai taikytini ne tik bendrieji, bet ir specialieji principai, ją reglamentuoja specialus teisės aktas (Administracinių teisės pažeidimų kodeksas), jai netaikomi kai kurie specifiniai viešojo administravimo institutai (monitoringas). Manytina, kad remiantis šiais argumentais administracinių teisės pažeidimų teiseną būtų galima sėkmingai laikyti tam tikra viešojo administravimo dalimi, kurią įgyvendina specialūs subjektai, kuri turi specialius uždavinius, specialų reglamentavimą (kaip pvz., vidaus administravimas taip pat turi specialius subjektus, specialius uždavinius, specialų reglamentavimą). Minėtoje nutartyje LVAT taip pat pabrėžė uždavinių, kurie įgyvendinami šiomis veiklomis, skirtumą: „viešojo administravimo uždaviniai sietini su veikla, kuria įgyvendinami įstatymai, priimant administracinius aktus, sprendimus, nagrinėjant asmenų prašymus,

²²⁴ Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. lapkričio 27 d. nutartis byloje Nr. T-2006-11.

²²⁵ Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. sausio 4 d. nutartis byloje Nr. T-XX-4-07.

skundus. Administracinių teisės pažeidimų teiseną siekiama nutraukti asmenų neteisėtą veiklą, patraukti asmenis, padariusius pažeidimus, atsakomybėn, taip užtikrinant viešąją tvarką, saugant ir ginant kitų asmenų teises, užkertant kelią teisės pažeidimams ir pan. Administracinių teisės pažeidimų teiseną iš esmės nuo viešojo administravimo skiriasi savo prigimtimi, kadangi ja yra įgyvendinamos valstybės nustatytos tam tikros prievartos priemonės subjektams, pažeidžiantiems įstatymais ir viešojo administravimo subjektų aktais nustatytas privalomas elgesio taisyklės²²⁶. Kitoje byloje LVAT taip pat teigė, kad „nors vidaus tarnybos sistemos pareigūnas ir yra valstybės tarnautojas, turintis viešojo administravimo įgaliojimus (Vidaus tarnybos statuto 2 str. 4 d.), o vidaus tarnybos sistemos tarnybos pareigūnų atliekamos eismo priežiūros saugumo funkcijos ir gali būti laikomos viešuoju administravimu (pvz., eismo reguliavimas; Saugaus eismo automobilių keliais įstatymo 6 str. 1 d., 6 str. 2 d. 1, 2 p.), tačiau, kai susiduriama su administraciniais teisės pažeidimais, jų tyrimas, nagrinėjimas, užtikrinimo priemonių taikymas patenka į specialią administracinių teisės pažeidimų teisenos sritį²²⁷. Taigi LVAT gan nuosekliai laikosi nuostatos, kad administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną nepriskiriama viešajam administravimui.

Analizuojant žalos atlyginimo klausimą, svarbu pažymėti, kad tokie LVAT sprendimai lėmė tai, kad ilgą laiką dalis žalos, asmenų patirtos administracinio teisės pažeidimo teisenos metu, apskritai nebūdavo atlyginama. Tokia praktika suformuluota minėtoje 2003 m. gruodžio 15 d. nutartyje: „pareiškėjas reikalaujama atlyginti žalai priskiria atstovavimo teisme išlaidas, patirtas teisme ginčijant nuobaudos paskyrimą administracinio teisės pažeidimo byloje, tačiau tokios išlaidos priskirtinos administracinių teisės pažeidimų proceso teisinio reguliavimo sferai ir į CK 6.249 bei 6.271 straipsnių reguliavimo sritį nepatenka²²⁸. Administracinių teisės pažeidimų kodeksas atitinkamų išlaidų atlyginimo taip pat nenumatė, taigi žala apskritai

²²⁶ LVAT 2003 m. kovo 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-689-03.

²²⁷ LVAT 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-330-08.

²²⁸ LVAT plenarinės sesijos 2003 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-689-03.

nebūdavo atlyginama. Šia praktika vadovautasi daugelyje vėlesnių bylų: ne tik dėl atstovavimo išlaidų, bet ir kita forma pasireiškusios žalos administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos procese²²⁹. Tokie teismo sprendimai turėtų būti vertinami itin neigiamai, kaip prieštaraujantys Konstitucinio Teismo pateiktai konstitucinei žalos atlyginimo sampratai bei jo išaiškinimams apie būtinumą atlyginti padarytą žalą netgi tada, kai nėra atitinkamo įstatyminio reguliavimo²³⁰. Vėliau ši praktika pasikeitė – administraciniai teismai, atsižvelgdami į Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, atlygindavo administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos metu padarytą žalą²³¹.

Tačiau reikia pažymėti, kad tokia LVAT praktika dėl administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos nepriskyrimo viešajam administravimui buvo suformuluota dar tada, kai Viešojo administravimo įstatyme nebuvo įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolės, kaip atskiros viešojo administravimo srities, taigi pagal tuo metu galiojusią Viešojo administravimo redakciją nebuvo jokio aiškaus pagrindo priskirti administracinių sankcijų taikymą viešajam administravimui. Atsiradus įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolės sričiai, galima klausti, ar ji apima ir poveikio priemonių už įstatymų ar administracinių sprendimų pažeidimą taikymą, taigi ar apima ir atsakomybės už administracinius teisės pažeidimus santykius?

Kaip jau buvo minėta šio skyriaus pradžioje, Viešojo administravimo įstatymas įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolės apibrėžimo, taip pat jai priskirtinų veiksmų sąrašo nepateikia. Tačiau Viešojo administravimo įstatymo 36¹ straipsnyje, pateikiančiame ūkio subjektų veiklos priežiūros sąvoką, nurodoma, kad ši apima ir poveikio priemonių ūkio subjektams taikymą įstatymų ir jų pagrindu priimtų kitų teisės aktų nustatyta

²²⁹ P.vz., LVAT 2005 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-307-05, LVAT 2007 m. gegužės 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-465/2007, LVAT 2007 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-1197/2007 ir kt.

²³⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2000, Nr. 54-1587.

²³¹ P.vz., LVAT 2011 m. liepos 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-63-2176-11, LVAT 2011 m. lapkričio 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-858-3321-11 ir kt.

tvarka (!). Taigi lingvistiškai ir sistemiškai analizuojant dabartinės Viešojo administravimo įstatymo redakcijos nuostatas, galima būtų manyti, kad įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, taigi ir viešasis administravimas, apima ir poveikio priemonių ūkio subjektams taikymą pagal Alkoholio kontrolės įstatymą²³², Tabako kontrolės įstatymą²³³, Konkurencijos įstatymą²³⁴, Reklamos įstatymą²³⁵ ir kitus specialiuosius įstatymus. Tačiau ar logiška būtų teigti, kad viename teisės akte įtvirtintų poveikio priemonių taikymas yra viešasis administravimas, o kitame – jau ne, nors poveikio priemonės savo pobūdžiu panašios arba sutampa: antai bauda skiriama tiek pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą, tiek pagal specialiuosius įstatymus. Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad specialiuosiuose įstatymuose numatytos poveikio priemonės, taikomos ūkio subjektams, nors juose ir vadinamos „ekonominėmis sankcijomis“, pagal savo turinį ir kitus požymius yra priskirtinos administracinės teisinės atsakomybės institutui²³⁶. Dėl tokios ekonominių sankcijų teisinės prigimties (t. y. kad jos turi būti prilyginamos nuobaudoms, skiriamoms už administracinius teisės pažeidimus, o kai kuriais atvejais ir baudžiamosioms teisinėms sankcijoms) pasisakyta ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo formuojamoje praktikoje²³⁷. Taigi jei ekonominių sankcijų taikymas ūkio subjektams pagal Viešojo administravimo įstatymo aiškinimą priskirtinas viešajam administravimui,

²³² Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 44-1073, Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1548.

²³³ Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymas. Valstybės žinios, 1996, Nr. 11-281, Valstybės žinios, 2003, Nr. 117-5317.

²³⁴ Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 30-856, Valstybės žinios, 2012, Nr. 42-2041.

²³⁵ Lietuvos Respublikos reklamos įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 64-1937.

²³⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo 21 straipsnio 2 dalies (2000 m. kovo 16 d. redakcija), 3 dalies (2002 m. birželio 11 d. redakcija), 4 dalies (1999 m. gegužės 11 d. redakcija), 7 dalies (2002 m. birželio 11 d. redakcija) ir dėl šio įstatymo (2003 m. lapkričio 20 d. redakcija) 26 straipsnio 5, 7, 14 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2005, Nr. 131-4743.

²³⁷ LVAT 2004 m. gruodžio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-15-1056-04, LVAT 2012 m. lapkričio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-2377-12. Taip teigiant, reikia padaryti išlygą dėl konkurencijos bylų: pastarosiose LVAT, remdamasis ESTT praktika, nurodo, kad kompetentingų institucijų priimti sprendimai, kuriais ūkio subjektams skiriamos baudos už konkurencijos taisyklių pažeidimus, nelaikomi baudžiamojo pobūdžio patvarkymais (LVAT 2013 m. vasario 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-146-246-13). Tiesa, ar tokių baudų skyrimas prilyginamas administracinei atsakomybei, LVAT nepasisako.

galima būtų teigti, kad administracinių nuobaudų skyrimas pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą taip pat turėtų būti priskiriamas viešajam administravimui.

Vis dėlto įstatymų leidėjas, kaip ir LVAT, administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos nelinkęs laikyti viešuoju administravimu. Tokią išvadą leidžia daryti nuo 2011 m. sausio 1 d. įsigalioję Administracinių bylų teisenos įstatymo ir Administracinių teisės pažeidimų kodekso pakeitimai, kuriais administracinių teisės pažeidimų bylos perduotos nagrinėti iš administracinių teismų bendrosios kompetencijos teismams. Tokie pakeitimai aiškinami šių bylų panašumu į baudžiamąsias bylas: „administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimas (skundų dėl nutarimų nagrinėjimas) akivaizdžiai nedera su esmine administracinių teismų paskirtimi. Šios bylos yra baudžiamosios teisinės prigimties, todėl Europos Sąjungos valstybėse jos administraciniuose teismuose nėra nagrinėjamos. Prigimtinė administracinės justicijos funkcija yra viešojo administravimo institucijų veiklos kontrolė – administraciniai teismai kontroliuoja, ar viešojo administravimo institucijų aktai, veiksmai ir sprendimai atitinka teisės aktų reikalavimus. Administracinės nuobaudos, kuri skiriama už administracinę teisės pažeidimą, vienas iš tikslų yra nubausti asmenį, padariusį tokį pažeidimą, taip pat siekti, kad jis nedarytų naujų teisės pažeidimų. Taigi administracinių teisės pažeidimų bylos pagal savo esmę yra baudžiamosio pobūdžio. Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje pripažįstama, kad pažeidimai, kurie Lietuvoje priskiriami administracinių teisės pažeidimų sričiai, taikant Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 6 straipsnio 1 dalį, vertintini kaip baudžiamosio pobūdžio pažeidimai. Pasak Europos Žmogaus Teisių Teismo, nors Administracinių teisės pažeidimų kodeksas nėra priskiriamas baudžiamajai teisei pagal nacionalinę Lietuvos teisę, tačiau šis kriterijus nėra lemiamas nustatant, ar asmeniui buvo pareikštas baudžiamasis kaltinimas (žr., pvz., EŽTT 2008 m. lapkričio 4 d. sprendimą byloje Balsytė-Lideikienė prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 72596/01). Be to, nuobaudos už administracinius teisės pažeidimus pagal savo griežtumą dažnai prilygsta

kriminalinėms bausmėms, kurios skiriamos pagal Lietuvos Respublikos baudžiamąjį kodeksą, o kai kuriais atvejais net yra griežtesnės už tas bausmes²³⁸.

Taigi įstatymų leidėjo nuomone, administracinių nuobaudų skyrimas pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą artimesnis baudžiamajai teisei ir nelaikomas viešuoju administravimu. Tačiau kaip tai dera su minėtomis Viešojo administravimo įstatymo IV skirsnio nuostatomis, kurios poveikio priemonių taikymą priskiria ūkio subjektų veiklos priežiūrai, t. y. administracinei veiklai? Šiuo atveju dera pastebėti, kad bendrosios kompetencijos teismams perdavus administracinių teisės pažeidimų bylas, bylos dėl ekonominių sankcijų, kurios, kaip jau minėta, savo esme nesiskiria nuo administracinių nuobaudų, teisėtumo liko administracinių teismų kompetencija. Vadovaujantis jau minėta Konstitucinio Teismo jurisprudencija, taip pat LVAT praktika dėl ekonominių sankcijų prigimties, jei įstatymų leidėjas teigia, kad administracinių teisės pažeidimų bylas turi nagrinėti bendrosios kompetencijos teismai, šių teismų kompetencijai turėtų būti priskirtos ir kitos administracinės atsakomybės bylos, t. y. bylos dėl ekonominių sankcijų, numatytų minėtais specialiaisiais įstatymais, taikymo. Šių ekonominių sankcijų taikymas neturėtų būti laikomas viešuoju administravimu, taigi atitinkamai tikslintinas ir Viešojo administravimo įstatymas, iš jo IV skirsnio eliminuojant normas apie poveikio priemonių ūkio subjektams taikymą.

Nepaisydamas išaiškinimo, kad administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną nepriskiriama viešajam administravimui, LVAT, nors iš pradžių ir atsisakydavo atlyginti žalą, asmenims padarytą tokios teisenos metu, vėliau, kaip jau buvo aptarta, pripažino, kad konstitucinis būtinumo atlyginti žalą principas reikalauja nagrinėti tokias bylas ir, nustatčius atsakomybės sąlygas, priteisti žalos atlyginimą. Tačiau Administracinių bylų teisenos įstatymas

²³⁸ Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 15, 16, 18, 20, 46, 137 straipsnių pakeitimo, 128, 144 straipsnių ir aštuonioliktojo skirsnio pripažinimo netekusiais galios įstatymo projekto [interaktyvus]. [Žiūrėta 2013 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=367356&p_query=&p_tr2=2>.

nustato, kad administraciniai teismai sprendžia ginčus dėl *teisės viešojo administravimo srityje* (Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 straipsnio 1 dalis). Jeigu administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną nepriskiriama viešajam administravimui, tai administraciniai teismai neturėtų nagrinėti bylų dėl žalos, padarytos skiriant administracinę nuobaudą, atlyginimo. Tačiau administraciniai teismai tokias bylas nagrinėjo²³⁹. Tiek LVAT²⁴⁰, tiek Specialioji teisėjų kolegija ginčams dėl teisingumo spręsti²⁴¹ yra pripažinę, kad žalos, padarytos nagrinėjant administracinio teisės pažeidimo bylą, atlyginimo klausimas patenka į Civilinio kodekso 6.271 straipsnio taikymo sritį. Taigi atsižvelgiant į tokią teismų praktiką, reikia daryti išvadą, kad „valdžios funkcijos“, kaip nurodyta Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje, arba „viešosios valdžios funkcijos“, kaip jos įvardytos šiame darbe (siekiant jas atskirti nuo įstatymų leidybos, Respublikos Prezidento ir Vyriausybės įgyvendinamos valstybės valdžios bei teismų vykdomo teisingumo), yra platesnė sąvoka nei viešasis administravimas, taigi ir Civilinio kodekso 6.271 straipsnio taikymo sritis yra platesnė ir neapsiriboja vien viešojo administravimo veiksmais, kaip nurodoma šio straipsnio komentare.

Po 2011 m. sausio 1 d. įsigaliojusio teismų kompetencijos perdalijimo, kai administracinių teisės pažeidimų bylos perduotos bendrosios kompetencijos teismams, žalos, padarytos tokios administracinio teisės pažeidimo bylos teisenos metu, atlyginimo bylos taip pat perduodamos nagrinėti bendrosios kompetencijos teismams²⁴². Tačiau, autorės manymu, šios bylos turėtų būti nagrinėjamos ne pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį, kuriuo iki šiol vadovaudavosi administraciniai teismai, o pagal Civilinio kodekso 6.272 straipsnį. Jei jau administracinės atsakomybės santykiai laikomi

²³⁹ Pvz., LVAT 2001 m. sausio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A9-490-01, LVAT 2013 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-877-13 ir kt.

²⁴⁰ LVAT 2011 m. liepos 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-63-2176-11 ir kt.

²⁴¹ Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. vasario 3 d. nutartis byloje Nr. T-XX-1-11, Specialiosios teisėjų kolegijos 2010 m. gruodžio 15 d. nutartis byloje Nr. T-XX-87-10, Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. gruodžio 29 d. nutartis byloje Nr. T-XX-65-07, Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. vasario 10 d. nutartis byloje Nr. T-XX-8-06, Specialiosios teisėjų kolegijos 2005 m. gruodžio 30 d. nutartis byloje Nr. T-2005-113, Specialiosios teisėjų kolegijos 2005 m. rugsėjo 23 d. nutartis byloje Nr. T-2005-81.

²⁴² LVAT 2012 m. lapkričio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-552-763-12.

artimesniais baudžiamosios atsakomybės santykiams, tai neteisėti veiksmai, atlikti administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos metu, turėtų būti laikomi artimais ikiteisminio tyrimo ir baudžiamojo proceso metu atliktiems neteisėtiems veiksams. Žalos, padarytos tokiais veiksmais, atlyginimą numato Civilinio kodekso 6.272 straipsnis. Todėl siūlytina atitinkamai papildyti šią normą, numatant žalą, padarytos administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos metu, atlyginimą, taip galutinai atirbojant viešojo administravimo ir administracinės atsakomybės santykius.

2.2.2.2. Žalos, padarytos vidaus administravimo veiksmais, atlyginimas. Žalos atlyginimas tarnybiniuose ginčuose

Vidaus administravimas, kaip viešojo administravimo sritis – „veikla, kuria užtikrinamas viešojo administravimo subjekto savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, dokumentų, personalo, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas), kad jis galėtų atlikti viešąjį administravimą“ (Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 3 dalis). Nors Viešojo administravimo įstatyme vidaus administravimas apibrėžiamas siaurai, t. y. tik kaip santykiai viešojo administravimo subjekto viduje, autorės nuomone, vidaus administravimą reikėtų suvokti plačiau, priskiriant jam visus administracinius²⁴³ santykius, susiklostančius organizuojant visą viešojo administravimo subjektų sistemą, taigi vidaus administravimui derėtų priskirti ir įvairių institucijų steigimo, jų tarpusavio bendradarbiavimo, valstybės tarnybos santykius. LVAT praktikoje vidaus administravimas taip pat suprantamas plačiau. Pastebėtina, kad vidaus administravimui paprastai priskiriami ir analogiški kitų subjektų, nepriklausančių vykdomosios valdžios sistemai, veiksmai²⁴⁴.

²⁴³Vidaus administravimas neapima konstitucinių santykių, nors dalis viešojo administravimo subjektų sistemos formuojama būtent taip.

²⁴⁴ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė* 42. Vilnius, 2002. P. 11.

Vidaus administravimas iš kitų viešojo administravimo sričių išsiskiria tuo, kad čia santykiečiai susiklosto viešojo administravimo subjekto viduje arba tarp viešojo administravimo subjektų, čia nedalyvauja privatūs asmenys. LVAT taip pat pastebi, kad atliekant vidaus administravimą, priimami aktai, nenukreipti į išorę, ir nesukeliama teisinių pasekmių tretiesiems asmenims²⁴⁵.

Vidaus administravimo veiksmams valdžios institucijos ir jų tarnautojai taip pat gali padaryti žalos asmenims – dažniausiai kitiems tarnautojams, nes vidaus administravimo teisiniai santykiečiai yra santykiečiai tarp valdžios institucijų ir tarnautojų. Žalos, padarytos šioje srityje, atlyginimo santykių analizė taip pat rodo, kad „valdžios funkcijų“ sąvoka pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį ir „viešojo administravimo“ sąvoka pagal Viešojo administravimo įstatymą nesutampa.

Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 3 dalyje vidaus administravimas apibrėžiamas kaip „veikla, kuria užtikrinamas viešojo administravimo subjekto savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, dokumentų, personalo, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas), kad jis galėtų atlikti viešąjį administravimą“²⁴⁶. Viešojo administravimo įstatyme vidaus administravimas įvardijamas kaip viena iš viešojo administravimo sričių, t. y. viešasis administravimas apima vidaus administravimą. Atsižvelgiant į šio darbo temą – atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą – tai reikštų, kad žala, padaryta atliekant vidaus administravimą, turi būti atlyginama kaip ir viešuoju administravimu padaryta žala (t. y. turėtų būti taikoma viešoji atsakomybė: žala atlyginama vadovaujantis Civilinio kodekso 6.271 straipsniu, atsakovu tokiose bylose turėtų būti valstybė ar savivaldybė, tokias bylas turėtų spręsti administraciniai teismai ir kt.).

Tačiau administracinių teismų praktikoje vidaus administravimas dažnai nėra priskiriamas viešajam administravimui. Pvz., LVAT 2003 m. vasario 3 d. nutartyje nurodė: „Tiek pagal galiojusio CK 485 str., tiek pagal dabar

²⁴⁵ LVAT 2006 m. liepos 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. II-02-06.

²⁴⁶ Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 3 dalis.

galiojančio CK 6.271 str. yra atlyginama ta žala, kurią viešojo administravimo subjektai padaro viešojo administravimo srityje (CK 6.250 str. 2 d., Viešojo administravimo įstatymo 2; 38; 39 str.). O iš bylos matyti, kad konkurso vykdymas buvo susijęs su atsakovo kaip institucijos veikla organizuojant ir tvarkant jos vidaus struktūrą ir personalo klausimą, t. y. atsakovo veikla buvo susijusi su vidaus, o ne viešuoju administravimu (ABTĮ 2 str. 1, 2 d.)²⁴⁷. Kitoje byloje LVAT panašiai pasisako apie drausminės nuobaudos paskyrimą: „drausminė nuobauda pareiškėjui, dėl kurios nepagrįstumo pareiškėjas kildina jam atsiradusią neturtinę žalą, buvo paskirta vykdant ne viešąjį, o vidaus administravimą. Todėl pirmosios instancijos teismas nepagrįstai šioje byloje rėmėsi Viešojo administravimo nuostatomis“²⁴⁸. Visgi kai kuriais atvejais LVAT analogiškus vidaus administravimo veiksmus (pvz., kaip minėtą konkurso organizavimą) priskiria viešajam administravimui²⁴⁹.

Praktikoje reikalavimai atlyginti padarytą žalą vidaus administravimo srityje beveik visada yra susiję su tarnybiniais ginčais. Tarnybinius ginčus Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio 19 dalis apibrėžia kaip valstybės tarnautojų, turinčių viešojo administravimo įgaliojimus, ginčus su administracija, susijusius su tarnautojo statuso įgijimu, pasikeitimu ar praradimu ir drausminio poveikio priemonių taikymu. Personalo tvarkymas pagal Viešojo administravimo įstatyme pateiktą vidaus administravimo apibrėžimą priskiriamas vidaus administravimo sričiai, o ši priskiriama viešajam administravimui. Remiantis lingvistiniu ir sisteminiu teisės aktų aiškinimo metodais, galima daryti išvadą, kad, jeigu administraciniai teismai privalo spręsti žalos atlyginimo viešojo administravimo srityje klausimus, jų kompetencija turėtų apimti ir žalos atlyginimą vidaus administravimo srityje, t. y. ir tarnybiniuose santykiuose. Taigi, remiantis šia logika, kai tarnybiniame ginče reikalaujama atlyginti padarytą žalą, reikėtų traktuoti, kad reikalaujama atlyginti žalą, padarytą viešojo administravimo veiksmais, ir taikyti viešosios atsakomybės nuostatas, t. y. Civilinio kodekso 6.271 straipsnį.

²⁴⁷ LVAT 2003 m. vasario 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-08-116-03.

²⁴⁸ LVAT 2006 m. liepos 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-39-1124-06.

²⁴⁹ LVAT 2003 m. spalio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-03-930-03.

Panašios nuomonės laikosi ir Specialioji teisėjų kolegija. Antai sprendama, kuriam teismui nagrinėti bylą dėl žalos atlyginimo tarnybiniame ginče (buvo prašoma priteisti žalą, padarytą neteisėtu atleidimu iš tarnybos, neteisėtu nedarbingumo pašalpos nemokėjimu ir kt.), kolegija nurodė: „pareiškėjas prašo priteisti žalą, jam padarytos atsakovės veiksmais, kurie priskirtini prie vidinio administravimo, atlyginimą. [...] Sprendžiant šio ginčo teisingumo klausimą, būtina įvertinti ir valdžios institucijų deliktinės atsakomybės materialinio teisinio reguliavimo pasikeitimus: jeigu Civilinio kodekso 485 str. (CK, galiojusio iki 2001 m. liepos 1 d.) reglamentavo žalą, padarytą neteisėtais valstybės ar savivaldos institucijų, įstaigų, tarnybų bei jų pareigūnų ir valdininkų veiksmais ar neveikimu viešojo valdymo srityje, atlyginimą, ir būtent šio materialinio teisinio reguliavimo pagrindu buvo nustatomas procesinis ginčų teisingumo reguliavimas (ABTĮ 15 str. 1 d. 3 p.), tai Civilinio kodekso 6.271 str. 1 d. (įsigaliojusio nuo 2001 m. liepos 1 d.) nustato valstybės deliktinę atsakomybę dėl valdžios institucijų neteisėtų aktų, t. y. valstybei tenka prievolė atlyginti institucijų padarytą žalą ne tik vykdant viešojo administravimo, bet ir atliekant kitas, tarp jų ir vidaus administravimo, funkcijas“²⁵⁰. Taigi specialioji teisėjų kolegija pastebi skirtumą tarp 1964 m. Civilinio kodekso 485 straipsnio²⁵¹ ir 2001 m. Civilinio kodekso 6.271 straipsnio nuostatų ir netiesiogiai pasisako, kad žala, padaryta vidaus administravimo veiksmais, nuo 2001 m. liepos 1 d. turi būti atlyginama remiantis specialiomis viešosios atsakomybės nuostatomis.

Teismai, sprenddami žalą atlyginimo klausimus tarnybiniuose ginčiuose, taip pat dažnai vadovaujasi Civilinio kodekso 6.271 straipsniu²⁵². Tačiau

²⁵⁰ Specialiosios teisėjų kolegijos 2002 m. rugsėjo 30 d. nutartis.

²⁵¹ Administraciniai teismai, sprenddami žalą atlyginimo klausimą tarnybiniuose ginčiuose pagal 1964 m. Civilinį kodeksą, taip pat pastebėdavo, kad tokie ginčai yra kilę „iš vidinio, o ne iš viešo valdymo srities“, todėl nepatenka į Civilinio kodekso 485 straipsnio reguliavimo sritį (LVAT 2001 m. vasario 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-68-01, 2002 m. sausio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-06-02).

²⁵² Pvz., LVAT 2010 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-684/2010 (dėl neteisėto atleidimo), LVAT 2011 m. vasario 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-286-11 (dėl tarnybinės nuobaudos), LVAT 2011 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-2305-11 (dėl tarnybinės nuobaudos), LVAT 2011 m. rugpjūčio 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-858-2831-11 (dėl tarnybinės nuobaudos), LVAT 2011 m. spalio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-3380-11 (dėl atleidimo), LVAT 2012 m. sausio 12 d. nutartis

kartais administraciniai teismai laikosi kitokios praktikos ir atsisako taikyti specialiąsias viešosios atsakomybės nuostatas. Remiamasi įvairiais motyvais. Pavyzdžiui, kaip ir pirmiau pateiktose bylose, vidaus administravimas nepriskiriamas viešajam administravimui, todėl netaikomas Civilinio kodekso 6.271 straipsnis²⁵³. Kitais atvejais LVAT pastebi, kad tarp valstybės ir valstybės tarnautojo susiklosto ypatingi santykiai, ir civilinė atsakomybė čia apskritai negali būti taikoma: „civilinė atsakomybė kaip prievolė atlyginti žalą atsiranda dėl to, kad skolininkas neįvykdo arba netinkamai įvykdo sutartį arba padaroma žala, kuri nesusijusi su sutartiniais santykiais (CK 6.245 str. 1, 3, 4 d.). Akivaizdu, kad tarp valstybės tarnautojo ir jo darbdavio nėra civilinio teisinio pobūdžio sutartinių teisinių santykių, todėl sutartinės civilinės atsakomybės santykiai tarp jų negalimi. Deliktinė civilinė atsakomybė šiuo atveju taip pat neatsiranda, nes valstybės tarnautoją ir darbdavį sieja specifiniai tarnybos teisiniai santykiai, kurie pagal savo pobūdį ir teisinę prigimtį yra dvišaliai“²⁵⁴. Tokiais atvejais žalos atlyginimo klausimas sprendžiamas vadovaujantis Valstybės tarnybos įstatymu²⁵⁵ ir Darbo kodeksu²⁵⁶ (Valstybės tarnybos įstatymas nenumato neturtinės žalos atlyginimo, todėl, remiantis jo 5 straipsniu, nustatančiu, kad darbo santykius ir socialines garantijas reglamentuojantys įstatymai bei kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglamentuoja šis įstatymas, taikoma Darbo kodekso 250 straipsnio nuostata, kad darbo sutarties šalys privalo atlyginti viena kitai padarytą neturtinę žalą)²⁵⁷. Taip pat LVAT yra pažymėjęs, kad atsakovas tokiose bylose yra ne valstybė ar savivaldybė, o

administracinėje byloje Nr. A-63-7-12 (dėl vertinimo), LVAT 2011 m. vasario 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-52-11 (dėl neteisėto nušalinimo ir atleidimo), LVAT 2011 m. birželio 7 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-143-1371-11 (dėl atleidimo), LVAT 2012 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-1493-12 (dėl tarnybinės nuobaudos), LVAT 2012 m. gruodžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-3051-12 (dėl atleidimo) ir kt.

²⁵³ Pvz., LVAT 2010 m. balandžio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-261-369/2010.

²⁵⁴ LVAT 2010 m. birželio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-1735/2010.

²⁵⁵ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2130, Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708.

²⁵⁶ Lietuvos Respublikos darbo kodeksas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 64-2569.

²⁵⁷ LVAT 2010 m. birželio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-906/2010.

institucija ar įstaiga, kurioje tarnauja (ar tarnavo) nukentėjusysis²⁵⁸. Tokia nevienoda teismų praktika kelia neaiškumų, pasitaiko atveju, kai pareiškėjai prašo ginti jų teises tiek vadovaujantis Darbo kodeksu, tiek Civiliniu kodeksu ir, pvz., neteisėto atleidimo atveju reikalauja priteisti tiek vidutinį darbo užmokestį už priverstinės pravaikštos laiką, tiek žalą, pasireiškusios darbo užmokesčio skirtumu, atlyginimą, t. y. iš esmės prašo dvigubos kompensacijos už patirtus praradimus²⁵⁹.

Autorės manymu, reikėtų pritarti teismų praktikai, kurioje žala tarnybiniuose ginčiuose atlyginama pagal Valstybės tarnybos įstatymą ir Darbo kodeksą, netaikant viešosios atsakomybės. Viešosios valdžios organizavimo sritis, kuri apima viešojo administravimo subjektų steigimą ir jų veiklos užtikrinimą, valstybės tarnybos santykius, t. y. kai santykiei susiklosto tarp valdžios subjektų, tarp valdžios institucijų bei jų tarnautojų (kai egzistuoja organizacinio pobūdžio pavaldumas), kokybiškai skiriasi nuo likusios viešojo administravimo dalies, kuri apima viešosios valdžios funkcijų vykdymą, reiškiantį, kad santykius tarp valdžios institucijos ir privataus asmens, t. y. asmens, neturinčio specialaus valstybės tarnautojo statuso. LVAT kaip esminį skirtumą tarp vidaus ir viešojo administravimo vykdymo nurodo teisių ir pareigų tretiesiems asmenims sukūrimą²⁶⁰, t. y. taip pat akcentuoja skirtumą tarp vidaus administravimo teisinių santykių ir likusios viešojo administravimo dalies pobūdžio. Viešosios atsakomybės institutas susiklostė siekiant atlyginti privatiems asmenims valdžios subjektų padarytą žalą, tad vargu, ar specialios viešosios atsakomybės nuostatos turėtų būti taikomos, kai žala padaroma ne privačiam subjektui. Pažymėtina, kad teisių gynimui tarnybiniuose ginčiuose

²⁵⁸ LVAT 2011 m. rugsėjo 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-63-3535-11. Teismas nurodė, kad „Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei įstatymo 2 straipsnio 8 dalyje nustatyta, kad iš šio įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje numatytų asignavimų neatlyginama žala, valdžios institucijų neteisėtais veiksmais padaryta šių valdžios institucijų darbuotojams, valstybės tarnautojams, taip pat valstybės politikams, teisėjams ir valstybės pareigūnams tais atvejais, jei buvo taikomi darbo santykius, valstybės tarnybą ar specialūs jų statutą reglamentuojantys teisės aktai; ši žala atlyginama iš žalą padariusiai institucijai skiriamų valstybės biudžeto asignavimų. Todėl neturtinė žala priteisiama iš Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos, o pareiškėjo reikalavimas priteisti neturtinę žalą iš atsakovo-Lietuvos valstybės-atmetamas.“

²⁵⁹ LVAT 2012 m. balandžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-2004-12

²⁶⁰ LVAT 2006 m. liepos 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹-02-06.

įstatymai numato ir kitas, specialias, teisių gynimo priemones, pvz., vidutinio negauto darbo užmokesčio dydžio kompensacijos priteisimą už neteisėtą atleidimą iš valstybės tarnybos.

Pastebėtina, kad Europos Taryba, aptardama viešosios atsakomybės klausimus, taip pat pažymi, jog su administracijos vidaus struktūra susijusios taisyklės pažeidimas, kuris tiesiogiai ar netiesiogiai nedaro įtakos privataus asmens teisėms ar interesams, viešosios atsakomybės nesukelia²⁶¹.

Apibendrinant šį skyrių reikia paminėti, kad nustatyti viešojo administravimo subjektą, padariusį žalą, taip pat sritį, kurioje jis veikė, yra svarbu teisingam atsakomybės taikymui, nes tik taip galima tinkamai parinkti taikytinas normas ir formuoti vieningą teismų praktiką žalos, padarytos valdžios institucijų ir tarnautojų veiksmais, atlyginimo bylose.

Civilinio kodekso 6.271 straipsnis turėtų būti laikomas bendrąja norma Civilinio kodekso 6.272 straipsnio atžvilgiu. Valdžios institucijos sąvoka, įtvirtinta Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje, turėtų būti aiškinama plačiau, nei Civilinio kodekso komentare, kaip apimanti ne vien viešojo administravimo subjektus, bet visas valdžios įstaigas ir tarnautojus – tiek įstatymų leidžiamosios valdžios, tiek viešojo administravimo, tiek teismus, kiek jiems netaikoma Civilinio kodekso 6.272 straipsnis. Esminiu kriterijumi, lemiančiu subjekto priskyrimą valdžios institucijoms, laikomas ne jo teisinis statusas ar forma, o valdžios funkcijų vykdymas.

Administracinių bylų teisenos įstatyme pateikta nuoroda į Civilinio kodekso 6.271 straipsnį turėtų būti vertinama ne kaip apibrėžianti administracinių teismų kompetenciją (t. y. ne kaip nustatanti, kad visos bylos, kuriose reikalaujama taikyti šį Civilinio kodekso straipsnį, yra teisingos administraciniams teismams), o kaip nurodanti, kad žalą, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo bylos

²⁶¹ *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Europos Tarybos leidinys. Vilnius: Justitia, 2004 (lietuviško vertimo mokslinis redaktorius V. Valančius). P. 52.

sprendžiamos taikant būtent Civilinio kodekso 6.271 straipsnį, t. y. valstybės (savivaldybės) atsakomybę.

Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė – išskirtiniai savo statusu subjektai, tačiau už neteisėtus jų veiksmus taip pat gali būti taikoma atsakomybė. Šie subjektai atlieka dvejopą veiklą: valstybės valdžios vykdymą ir viešojo administravimo įgyvendinimą. Pastarąja veikla padaryta žala atlyginama remiantis tokiais pat kaip ir kitų viešojo administravimo subjektų neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimui taikomomis taisyklėmis.

Civilinio kodekso 6.272 straipsnis turėtų būti taikomas teisingumo vykdymo metu (įskaitant administracinių teisės pažeidimų teiseną ir baudžiamąjį procesą) padarytai žalai atlyginti. Atsakomybė už teismų atliekamus veiksmus, nesusijusius su teisingumo vykdymu, turėtų būti taikoma pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį, patikslinus Civilinio kodekso 6.272 straipsnyje nustatytą teisinį reglamentavimą.

Viešojo administravimo subjektų dalyvavimas civiliniuose teisiniuose santykiuose, pvz., sudarant civilines sutartis, nelaikomas viešojo administravimo veikla, tačiau ir šioje srityje jų, kitaip nei privačių subjektų, veikla yra reglamentuojama viešosios teisės principais ir viešosios teisės aktais. Viešojo administravimo subjektui pažeidus civilinę sutartį, atsiranda sutartinė civilinė atsakomybė, tačiau, jei tuo viešojo administravimo subjektas neveikia taip, kaip jį įpareigoja veikti imperatyvios teisės aktų nuostatos (nepaisant to, kad jis veikia kaip sutarties (esamos ar būsimos) šalis), žalos atlyginimo klausimas turėtų būti sprendžiamas pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį.

Už ikisutartiniuose santykiuose viešojo administravimo subjekto padarytą žalą taip pat turėtų būti taikoma viešoji atsakomybė, nes viešojo administravimo subjekto sprendimas priimti tam tikrus ikisutartinius įsipareigojimus neturėtų būti grindžiamas vien šio subjekto laisva valia, bet priimamas vadovaujantis viešosios teisės aktų nuostatomis ir bendraisiais teisės principais.

Administracinių sutarčių, kurios sudaromos viešosios teisės srityje, įgyvendinant viešojo administravimo įgaliojimus, sudarymo, įgyvendinimo

pažeidimai turėtų lemti viešąją atsakomybę, o sutartinės atsakomybės nuostatos čia turėtų būti taikomos tik subsidiariai.

Žalos, padarytos netinkamai valdant valstybės (savivaldybės) turta, bylos sprendžiamos labai nevieningai: dalis jų nagrinėjama administraciniuose, dalis – bendrosios kompetencijos teismuose, vienoje taikomos bendrosios civilinės atsakomybės nuostatos, kitose – Civilinio kodekso 6.271 straipsnis. Autorės nuomone, čia vis dėlto turėtų būti taikomos bendrosios civilinės atsakomybės nuostatos, o ne viešoji atsakomybė, nes veiksmų neteisėtumas šiuo atveju nėra siejamas su specifinėmis viešojo administravimo funkcijomis.

Teisės doktrina bei teisinis reglamentavimas nepateikia vienareikšmio atsakymo, ar administracinių teisės pažeidimų teiseną priskirtina viešajam administravimui. 2011 m. teisinio reglamentavimo pakeitimai administracinių teisės pažeidimų bylas perduodant bendrosios kompetencijos teismams liudija apie tai, kad įstatymų leidėjas administracinės atsakomybės santykius laiko artimesniais baudžiamajai atsakomybei, o ne viešajam administravimui. Tačiau Viešojo administravimo įstatyme viešasis administravimas vis dar apima ir poveikio priemonių taikymą, o ekonominių sankcijų skyrimo (kas Konstitucinio teismo ir administracinių teismų praktikoje priskiriama administracinei atsakomybei) teisėtumo klausimas vis dar teisingas administraciniams teismams. Ateityje įstatymų leidėjas ar teismų praktika turėtų aiškiai nustatyti administracinių teisės pažeidimų teisenos vietą Lietuvos teisės sistemoje (tobulinant viešojo administravimo sąvoką, tinkamai reglamentuojant administracinės atsakomybės, įskaitant ir ekonomines sankcijas, taikymo santykius). Žalos, padarytos administracinių teisės pažeidimų teisenos metu, atlyginimo bylos, anksčiau nagrinėtos administracinių teismų, šiuo metu jau nagrinėjamos bendrosios kompetencijos teismuose, tačiau, autorės nuomone, nepakanka tokias bylas perduoti bendrosios kompetencijos teismams, jas taip pat reikėtų priskirti Civilinio kodekso 6.272 straipsnio taikymo sričiai.

Vidaus administravimas Viešojo administravimo įstatyme priskiriamas viešajam administravimui (laikomas viena iš jo sričių), taigi remiantis vien

šiuo kriterijumi bylos dėl žalos, padarytos vidaus administravimu, atlyginimo (dažniausiai tai žalos atlyginimas tarnybiniuose ginčiuose) turėtų būti nagrinėjamos taikant viešosios atsakomybės nuostatas. Tačiau, autorės nuomone, vidaus administravimas iš esmės skiriasi nuo kitų viešojo administravimo sričių, nes vykdant vidaus administravimą susiklosto santykiai tarp valdžios subjektų (taip pat ir tarp valdžios institucijų bei jų tarnautojų) ir egzistuoja organizacinio pobūdžio pavaldumas, nesukuriama teisių ir pareigų tretiesiems asmenims. Tuo tarpu viešosios atsakomybės institutas susiklostė siekiant atlyginti asmenims valdžios subjektų padarytą žalą, todėl manytina, kad specialios viešosios atsakomybės nuostatos neturėtų būti taikomos, kai žala vidaus administravimo veiksmais padaroma ne privačiam subjektui.

II. DALIS. ATSAKOMYBĖS UŽ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ ASMENIMS PADARYTĄ ŽALĄ SĄLYGOS

1. Neteisėti veiksmai

Būtina sąlyga atsakomybei už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą atsirasti yra neteisėti veiksmai. LVAT yra ne kartą pažymėjęs, kad „neteisėti veiksmai yra pagrindinis viešosios atsakomybės elementas, kurio buvimas arba nebuvimas iš esmės lemia, ar tikslinga byloje vertinti likusias sąlygas“²⁶². Kitoje byloje LVAT taip pat pabrėžė neteisėtų veiksmų, tokių kaip viešosios atsakomybės sąlygos, svarbą: „Konkrečių neteisėtų veiksmų tikslus apibrėžimas taip pat turi lemiamą reikšmę nagrinėjamu atveju atsiradusios žalos ir egzistuojančio priežastinio ryšio tinkamam nustatymui. Skirtingų neteisėtų veiksmų konstatavimas konkrečiu atveju gali lemti žalos apimties skirtumus. Vadinasi, tiek neteisėtų viešojo administravimo subjekto veiksmų patvirtinimas ar paneigimas, tiek tikslus jų apibrėžimas yra esminė sąlyga teisingo ir visapusiško teismo sprendimo, sprendžiant klausimą dėl turtinės žalos atlyginimo, priėmimui“²⁶³.

Neteisėti veiksmai yra būtent ta atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą sąlyga, per kurią geriausiai atsiskleidžia šios atsakomybės ypatumai. Taigi neteisėtiems veiksams, kaip atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą sąlygai, šiame darbe skiriama daugiausia dėmesio. Šiame skyriuje būtina analizuoti „akto“ sampratą (t. y. kokie veiksmai apskritai gali būti vertinamai kaip neteisėti), išskirti neteisėtumo kriterijus, atsižvelgiant į atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą instituto tarpšakinį pobūdį (žr. šio darbo I dalies 1.2 skyrių), nustatyti administracinio neteisėtumo ir neteisėtumo kaip civilinės atsakomybės sąlygos santykį, aptarti neteisėtumo atskirose viešojo

²⁶² LVAT 2010 m. vasario 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-148/2010.

²⁶³ LVAT 2012 m. gegužės 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-105-12.

administravimo srityse ypatumus: neteisėtumas priimant individualius administracinius aktus (ši sritis pasirinkta kaip plačiausiai pasitaikanti Lietuvos administracinių teismų praktikoje), priimant ir taikant norminius aktus (ši sritis pasirinkta kaip pasižyminti neaiškia ir nevieninga teismų praktika), priimant diskrecinio pobūdžio sprendimus (tokių sprendimų, priimtų viešojo administravimo subjektams disponuojant tam tikra įstatymo suteikta laisve rinktis, teisėtumo vertinimas yra itin komplikauta sritis, nes pastaruoju metu pripažįstama, kad diskrecija gali būti pažeidžiama ne tik veikiant *ultra vires*, bet ir formaliai neperžengiant konkrečią diskrecinę galią suteikiančios normos ribų), taip pat atliekant įvairių subjektų veiklos priežiūrą (tai itin kebli sritis, nes viešojo administravimo subjektas veikia įtakojamas prižiūravimo ir visuomenės, kurios labai priežiūra atliekama, interesų, todėl surasti sprendimą, tenkinantį abi puses, ne visuomet yra įmanoma).

1.1. „Akto“ samprata sprendžiant veiksmų neteisėtumo klausimą

CK 6.271 straipsnis, nustatydamas atsakomybę už valdžios institucijų neteisėtus veiksmus, vartoja sąvoką „aktas“, paaiškindamas, kad tai yra „bet koks valdžios institucijos ar jos darbuotojų veiksmas (veikimas, neveikimas), kuris tiesiogiai daro įtakos asmenų teisėms, laisvėms ir interesams (valstybės ar savivaldybės institucijų priimami teisės ar individualūs aktai, administraciniai aktai, fiziniai aktai ir t. t.)“.

Analizuojant šią sąvoką, visų pirma reikėtų pastebėti, kad neaišku, kuo skiriasi teisės aktai, individualūs aktai ir administraciniai aktai. Galima manyti, kad įstatymo leidėjas, rašydamas „teisės aktai“ turėjo omenyje norminius aktus (be to, atskirai išskiriami administraciniai aktai, todėl galima manyti, jog teisės akto sąvoka apima ne tik poįstatyminius norminius aktus, bet ir įstatymus). Teismai taip pat teisės aktais kartais laiko tik norminius aktus. Anot LVAT, „ne bet koks valstybinio administravimo subjekto, vykdant administravimo funkcijas, priimtas aktas (sprendimas) atitinka teisės akto sąvoką, o tik toks,

kuris atitinka anksčiau paminėto teisės normos apibrėžimo kriterijus²⁶⁴. Tuo tarpu „individualūs aktai“ Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje turėtų būti suprantami kaip tai, kas Viešojo administravimo įstatyme ir Administracinių bylų teisenos įstatyme apibrėžiama kaip individualūs administraciniai aktai. Todėl tai, kad minėtame Civilinio kodekso straipsnyje atskirai išskiriami administraciniai aktai, greičiausiai turėtų reikšti bet kokius valdžios institucijų veiksmus, kurių negalima priskirti nei teisės aktams, nei fiziniams veiksams (pvz., informacijos teikimas, dokumentų, patvirtinančių kokius nors juridinius faktus, išdavimas ir pan.). Antra vertus, reikia pastebėti, kad administracinėje teisėje administraciniai aktai yra viena iš teisės aktų rūšių, o individualūs administraciniai aktai yra viena iš administracinių aktų rūšių (Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 8 dalyje apibrėžiant administracinį aktą nurodoma, kad tai viešojo administravimo subjekto išleistas nustatytos formos teisės aktas, taip pat nurodoma, kad gali būti norminiai ir individualūs administraciniai aktai), taigi administracinės teisės srities įstatymai ir Civilinis kodeksas operuoja kiek skirtingomis sąvokomis. Tačiau reikia pastebėti, kad teismų praktikoje taikant viešąją atsakomybę tokie skirtumai problemų nekelia.

Analizuojant „akto“ sąvoką žalos atlyginimo bylų atžvilgiu išskirtinis dėmesys teiktinas **individualaus administracinio akto sąvokai**, kuri teismams kelia nemažai problemų.

Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 9 dalis ir Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio 14 dalis individualų administracinį aktą apibrėžia kaip vienkartį teisės taikymo aktą, skirtą konkrečiam asmeniui ar nurodytai asmenų grupei (Administracinių bylų teisenos įstatyme – individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei). Šia sąvoka siekiama iš esmės atskirti individualų teisės aktą nuo norminio, nes pabrėžiami būtent šiuos aktus atskiriantys požymiai – vienkartinumas (plg. su norminio akto daugkartiniu taikymu) ir konkretus subjektas (plg. su norminio akto skyrimu individualiai neapibrėžtai asmenų grupei). Teismų praktikoje formuluojami ir kiti individualaus administracinio akto požymiai, pavyzdžiui, kad individualus

²⁶⁴ LVAT 2009 m. balandžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-478/2009.

administracinis aktas turi būti privalomas²⁶⁵, sukelti tiesiogiai asmeniui atitinkamas teises pasekmes²⁶⁶, nustatyti arba panaikinti jam kokias nors teises ar pareigas²⁶⁷. Vadovaudamiesi šiuo požymiu, teismai nelaiko individualiais administraciniais aktais įvairių dokumentų: informacinių aktų²⁶⁸, rekomendacinių aktų²⁶⁹, sprendimų, kuriais atsisakoma atlikti tam tikrus veiksmus²⁷⁰, raštų, kuriais atsakoma į asmens iškeltus klausimus ar abejones dėl institucijos darbo²⁷¹, įvairių aktų, kuriuose užfiksuojami kokie nors faktiniai duomenys (pvz., patikrinimo aktų)²⁷² ir kt.

Vertinant tokią teismų praktiką, visų pirma, reikėtų pabrėžti, kad aktas nebūtinai turi suteikti kokių nors teisių ar pareigų, kad sukeltų asmeniui teises pasekmes. Autorės manymu, sprendimai, kuriais atsisakoma atlikti tam tikrus veiksmus (išduoti licenciją, tenkinti asmens skundą ir pan.) taip pat turėtų būti laikomi teisės taikymo aktais, turinčiais įtakos asmens teisėms ir pareigoms: juk asmuo, prašydamas, kad institucija atliktų tam tikrus veiksmus, kaip tik ir siekė, kad jam būtų suteiktos tam tikros teisės ir pareigos, taigi jų nesuteikimas akivaizdžiai daro jam neigiamos įtakos. Neigiamas sprendimas taip pat turėtų būti laikomas sprendimu. Atsisakymas atlikti tam tikrus veiksmus, kaip ir teigiamas sprendimas, taip pat turi būti grindžiamas teisės normomis ir objektyviais faktais. Galima teigti, kad Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnyje nustatyti reikalavimai individualiam administraciniam aktui pagal savo reikšmę yra netgi labiau aktualūs būtent neigiamam sprendimui – tiek reikalavimas nurodyti teisės normas bei motyvus, tiek ir reikalavimas nurodyti apskundimo tvarką: juk žymiai labiau tikėtina, kad apskūstas bus būtent neigiamas sprendimas. Šio tyrimo metu pastebėta ir

²⁶⁵ LVAT 2012 m. rugpjūčio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-520-387-12.

²⁶⁶ LVAT 2011 m. vasario 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-56-11.

²⁶⁷ LVAT 2011 m. balandžio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-2703/2011.

²⁶⁸ LVAT 2011 m. rugsėjo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-3177-11.

²⁶⁹ LVAT 2006 m. lapkričio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A15-1982/2006.

²⁷⁰ LVAT 2011 m. vasario 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-56-11, LVAT 2011 m. balandžio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-2703/2011, LVAT 2011 m. vasario 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-148-11, LVAT 2011 m. liepos 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A575-2639/2011.

²⁷¹ LVAT 2008 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-244/2008.

²⁷² LVAT 2011 m. spalio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-492-763-11.

LVAT nutarčių, kuriose atsisakymas atlikti kokius nors veiksmus visgi yra laikomas individualiu administraciniu aktu²⁷³, ar bent jau pripažįstama, kad toks atsisakymas sukelia teises pasekmes²⁷⁴.

Kitas aspektas, svarbus analizuojant individualaus administracinio akto sąvoką žalos atlyginimo bylų atžvilgiu, yra tokia teismų praktika, kai apskritai atsisakoma nagrinėti žalos atlyginimo bylas, jei reikalavimas atlyginti žalą grindžiamas ne individualaus administracinio akto neteisėtumu²⁷⁵. Itin kritiškai vertintinas teismo pasisakymas, kad informacinio pobūdžio raštas jokių pasekmių pareiškėjo teisėms ar pareigoms nesukelia, tai nėra aktas, priimtas atsakovui vykdant jo kompetencijai priskirtas viešojo ar vidaus administravimo funkcijas²⁷⁶. Tai verstų daryti neteisingą išvadą, kad viešasis administravimas apsiriboja vien teisės aktų priėmimu.

Tokiose žalos atlyginimo bylose remiamasi LVAT suformuota praktika, kad administraciniai teismai nesprenžia ginčų dėl informacinio pobūdžio dokumentų, teismas imasi nagrinėti tik reikalavimą dėl teisės akto panaikinimo, kuriame aiškiai bei imperatyviai suformuluotos visuomeninio santykio dalyviams privalomos elgesio taisyklės, jų teisės ir pareigos, ginčo objektu turi būti teises pasekmes suinteresuotam asmeniui sukeltis administracinis aktas²⁷⁷. Tokia praktika nekelia abejonių, kai formuluojamas reikalavimas panaikinti teisės aktą. Tačiau žalos atlyginimo santykiai yra specifiniai, o reikalavimas atlyginti žalą yra kitas teisių gynimo būdas nei reikalavimas panaikinti administracinį aktą. „Akto“ sąvoka, nustatyta Civiliniame kodekse, yra platesnė nei administraciniai teisės aktai (norminiai ar individualūs), o informacinio pobūdžio raštai, nepaisant to, kad nesukuria

²⁷³ Pvz., LVAT 2008 m. balandžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-676/2008, LVAT 2011 m. liepos 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-575-2848-11, LVAT 2011 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-62-2669-11, LVAT 2012 m. rugsėjo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-2368-12, LVAT 2012 m. gegužės 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-1265-12.

²⁷⁴ LVAT 2012 m. rugsėjo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-331-12.

²⁷⁵ Pvz., LVAT 2008 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-244/2008, LVAT 2009 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-724/2009.

²⁷⁶ LVAT 2003 m. gegužės 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶-471-03. Byloje buvo skundžiamas įstaigos atsakymas į pareiškėjo pareiškimą. Itin kritiškai vertintina tai, kad teismas atsakymą į pareiškimą laiko ne viešojo administravimo funkcijų vykdymu.

²⁷⁷ LVAT 2006 m. sausio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸-17-06

asmeniui tiesioginių teisių ir pareigų, gali turėti joms įtakos ir padaryti jam žalos, kai, pvz., pats asmuo arba kita institucija, priimdama sprendimą besąlygiškai remiasi viešojo administravimo subjekto pateikta neteisinga informacija. Autorės nuomone, asmeniui turėtų būti atlyginama patirta žala, jeigu pateikus tinkamą informaciją būtų priimtas kitoks sprendimas. Teismai tokias bylas turėtų spręsti ne atsisakydami vertinti veiksmų teisėtumą, o remdamiesi ir kitų atsakomybės sąlygų – žalos ir priežastinio ryšio – analize. T. y. jeigu dėl institucijos pateiktos neteisingos informacijos, netinkamos konsultacijos ar kitų veiksmų asmeniui padaroma žalos, ji turi būti atlyginama remiantis viešosios atsakomybės nuostatomis.

Tačiau atliekant šį tyrimą pastebėta, kad pastaruoju metu atsiranda vis daugiau tokių žalos atlyginimo bylų, kuriose administraciniai teismai vis dėlto vertina ne tik individualių administracinių aktų teisėtumą. Pvz., nurodoma, kad nors atsakymai į pareiškėjo skundus nėra teisės aktai Administracinių bylų teisenos įstatymo taikymo požiūriu, tačiau tai yra veiksmai, priskirtini atsakovo kompetencijai²⁷⁸, arba, kad viešojo administravimo veiksmo – faktinių aplinkybių paaiškinimo, informacijos pateikimo pagrindumas ir teisėtumas gali būti tikrinamas administraciniame teisme, nors jų panaikinimo, kaip pažeistų teisių gynimo būdo, įstatymai nenumato, numatytos kitos neteisėtu veiksmu pažeistų teisių gynimo galimybės, tarp jų, galimybę reikalauti atlyginti neteisėtu veiksmu padarytą turtinę ar neturtinę žalą²⁷⁹, arba, kad „prašymas pripažinti, kad atsakovas vilkino atlikti jo kompetencijai priskirtus veiksmus, pagal savo pobūdį negali būti laikomas atskiru skundo reikalavimu [...] šios administracinės bylos nutraukimas neužkerta kelio pareiškėjai paduoti naują skundą dėl žalos atlyginimo. Jeigu pareiškėja mano, kad atsakovas vilkino atlikti jo kompetencijai priskirtus veiksmus ir kad dėl to jai buvo padaryta žala, ji turi teisę kreiptis į teismą pareikšdama reikalavimus priteisti žalos atlyginimą“²⁸⁰. Pripažįstama, kad atsisakymas pateikti informaciją nėra vien informacinio pobūdžio, o „akivaizdžiai neigiamai veikė pareiškėjo teisinį

²⁷⁸ LVAT 2002 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-446-02.

²⁷⁹ LVAT 2006 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵-246/2006.

²⁸⁰ LVAT 2007 m. balandžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS²-160/2007.

statusą – jis negavo prašytos informacijos arba kitais žodžiais tariant iš viešojo administravimo subjekto nesulaukė tokio rezultato, kurio siekė²⁸¹. Itin teigiamai vertintinas vienoje byloje pateiktas LVAT aiškinimas, kad net ir rekomendacinis aktas, jeigu jis nulėmė tolesnius viešojo administravimo veiksmus, turi būti laikomas sukėlusiu teisinės pasekmės ir vertinamas kaip reikalaujantis žalos atlyginimo²⁸². Deja, teismų praktika vis dar nėra vieninga²⁸³.

Pažymėtina, kad pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį „**aktu**“ **nelaikomi vien tik rašytiniai aktai**. Civiliniame kodekse aiškiai nustatyta, kad aktu laikomas bet koks veiksmas (veikimas ar neveikimas). Ir išties, administracinių teismų praktikoje galima rasti nemažai pavyzdžių, kai vertinamas neveikimas²⁸⁴. Be to, buvo minėta, kad Civilinis kodeksas, kaip galimus neteisėtus veiksmus, nurodo ir fizinius aktus, kurių viešojo administravimo samprata pagal Viešojo administravimo įstatymą kol kas neapima. Kaip jau buvo aptarta, viešojo administravimo įstatyminė sąvoka nėra išsami, todėl teigiamai vertintina tai, kad nagrinėdami fizinių veiksmų, priešingai nei administracinių aktų, neteisėtumą teismai „neprisiriša“ prie Viešojo administravimo įstatymo sąvokų. Juk viešojo administravimo subjektai, ypač „jėgos struktūros“, atlikdami savo funkcijas gali imtis

²⁸¹ LVAT 2013 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-882-13.

²⁸² LVAT 2011 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-3249-11. Byloje neturtinės žalos atsiradimas buvo kildinamas iš apskrities viršininko administracijos veiksmų išduodant teigiamą išvadą dėl detaliojo plano, kuri buvo pagrindas toliau tęsti detaliojo planavimo procedūrą, ir savivaldybės administracijos veiksmų, tvirtinant detalųjį planą ir išduodant statybos leidimą. LVAT nurodė, kad „priežiūros institucijos teigiama patikrinimo išvada dėl teritorijos planavimo dokumento detalųjį planą tvirtinančiai institucijai yra patarimojo (rekomendacinio) pobūdžio, tačiau esant neigiamai patikrinimo akto išvadai, tolesnė detaliojo plano tvirtinimo procedūra negalima. [...] Taigi patikrinimo aktas yra rekomendacinio pobūdžio procedūrinis dokumentas, tačiau priėmus teigiamą išvadą, nustačius, kad ji priimta pažeidžiant įstatymo reikalavimus, ji sukelia teisinės pasekmės. Todėl teisėjų kolegija nesutinka su pirmosios instancijos teismo išvada, kad detaliojo plano sprendinių patikrinimo aktas teisinių pasekmių nesukėlė.“ Šioje byloje pripažinimas, kad rekomendacinis aktas gali padaryti žalos, buvo itin svarbus, nes byloje buvo du atsakomybės subjektai – valstybė ir savivaldybė. Todėl nepripažinus, jog rekomendacinis aktas gali padaryti žalos, visą padarytą žalą turėtų atlyginti savivaldybė, o valstybei netektų pareiga atsakyti už apskrities viršininko administracijos išvadą, priimtą pažeidžiant įstatymus.

²⁸³ Net ir pastaruoju metu LVAT kartais atsisako nagrinėti reikalavimus atlyginti žalą, padarytą informacinio pobūdžio raštais (LVAT 2012 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-525-522-12).

²⁸⁴ Pvz., LVAT 2001 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A 365²-01, LVAT 2005 m. spalio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A14-1625-05, LVAT 2011 m. balandžio mėn. 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-1129-11 ir kt.

prievartos veiksmų, kuriais galima pažeisti itin svarbias vertybes – asmens sveikatą ir netgi gyvybę.

Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje aktas apibrėžiamas kaip bet koks valdžios institucijos ar jos darbuotojų veiksmas (veikimas, neveikimas), kuris *tiesiogiai daro įtaką asmenų teisėms, laisvėms ir interesams* (išskirta aut.). Taigi sprendžiant žalos atlyginimo klausimą **nereikalaujama, kad aktas būtų tiesiogiai skirtas (adresuotas) nukentėjusiam asmeniui**. Administracinis aktas gali sukelti tam tikrų teisinių pasekmių ir tretiesiems asmenims, kuriems jis nėra skirtas. Tą patvirtina nevienkartinė LVAT praktika²⁸⁵. Teismo nuomone, kitoks aiškinimas prieštarautų ir civilinės atsakomybės instituto esmei bei tikslams: juk deliktinės civilinės atsakomybės normos, išskyrus įstatymo nustatytus atvejus, apskritai nereikalauja jokių išankstinių teisinių santykių tarp žalą padariusio ir ją patyrusio asmens buvimo.

Tačiau nėra taip paprasta nustatyti, ar įtaka, kuri daroma tretiesiems asmenims, yra tiesioginė. Bylos, kur trečiųjų asmenų teisės pažeidžiamos teritorijų planavimo, statybų srityse (pažeidžiamos kaimyninių sklypų savininkų, gyventojų ir pan. teisės), yra pakankamai aiškios, nors ir jose pasitaiko, kad teismai klysta²⁸⁶. Žala taip pat atlyginama turto, į kurį neteisėtai atkurtos nuosavybės teisės, tolimesniems įgijėjams²⁸⁷. Sudėtingiau yra tais atvejais, kai tretieji asmenys ginčija sprendimus, priimtus verslo konkurentų atžvilgiu, nurodydami, kad neteisėti aktai turėjo neigiamos įtakos jų verslui. Administraciniai teismai kol kas laikosi praktikos, kad tokiu atveju pareiškėjas neturėjo materialinio teisinio suinteresuotumo, nebuvo pažeistos jo teisės ir teisėti interesai²⁸⁸, nors, autorės nuomone, toks požiūris nėra visiškai pagrįstas.

²⁸⁵ LVAT išplėstinės teisėjų kolegijos 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A5-665/2005, LVAT 2009 m. vasario 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-95/2009, LVAT 2010 m. lapkričio mėn. 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-548-10, LVAT 2011 m. balandžio mėn. 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-50-11, LVAT 2011 m. lapkričio mėn. 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-3157-11.

²⁸⁶ LVAT 2006 m. vasario 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-143-792-06: LVAT atmetė pareiškėjų skundą dėl galimai neteisėto gretimo sklypo detaliojo plano ir statybos leidimo pagrindu vykdomomis statybomis daromos žalos atlyginimo.

²⁸⁷ LAT 2012 m. balandžio 12 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-165/2012, LVAT 2013 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-120-13.

²⁸⁸ LVAT 2010 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-1348-10.

Teismai tokias bylas turėtų nagrinėti, nes neteisėtas ir palankus konkuruojančiai įmonei sprendimas akivaizdžiai veikia verslo subjekto teises²⁸⁹ (tiesa, tokiose bylose realios žalos atsiradimą arba pakankamą priežastinį ryšį tarp konkurentui palankaus sprendimo ir pelno sumažėjimo įrodyti dažniausiai būtų itin sunku).

1.2. Neteisėtumo kriterijai

Viešajai atsakomybei kilti turi būti nustatyti **konkretūs neteisėti veiksmai**. Tai reiškia, kad neturi būti remiamasi abstrakčiais samprotavimais apie netinkamą institucijos veiklą, teisių pažeidimus ir pan. Asmuo, siekdamas žalos atlyginimo, turi aiškiai įvardyti, kokiais veiksmais jam buvo padaryta žala. LVAT nurodo, kad konkretumas reiškia, jog veiksmas turi būti apibrėžtas atitinkama data, vieta ir kitais požymiais²⁹⁰. Tai reiškia, kad, jeigu asmuo skundžia, pvz., viešojo administravimo subjekto neveikimą, jis turi nurodyti, kokius veiksmus, jo nuomone, privalėjo atlikti, bet neatliko subjektas, kada tie veiksmai turėjo būti atlikti, kiek laiko toks neveikimas tęsiasi ir pan.

Be abejo, reikalavimas nurodyti konkrečius veiksmus yra būtinas, antraip teismai apskritai negalėtų vertinti veiksmų neteisėtumo. Tačiau šis reikalavimas turėtų būti taikomas protingai. Kaip ne visada galima konkrečiai įvardyti instituciją ar tarnautoją, kuris padarė žalos (apie tai žr. darbo I dalies 1 skyrių), taip ne visada įmanoma įvardyti ir apibrėžti vieta, laiku ir pan. visus konkrečius veiksmus, kuriais pažeidžiamos asmens teisės. Pavyzdžiui, neteisėtą neveikimą gali sudaryti daugelis nepagrįstai neatliktų įvairių viešojo administravimo subjektų veiksmų, ilgas laikotarpis (antai nuosavybės teisių atkūrimo bylose tai gali būti 10 ir daugiau metų). Tokiais atvejais asmuo ne visada gali įvardyti, kokius veiksmus turėjo atlikti institucijos, jis gali netgi nežinoti, kokius veiksmus koks subjektas turi atlikti, asmens nuomone, tiesiog

²⁸⁹ Kaip pvz., LVAT nagrinėja 2013 m. vasario 7 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A-438-354-13.

²⁹⁰ LVAT 2012 m. sausio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-39-12, LVAT 2012 m. vasario 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-197-12.

buvo pažeistos jo teisės, o valstybė privalėjo padaryti viską, kad tokio pažeidimo nebūtų. Vis dėlto ir tokiu atveju turi būti konkrečiai įvardytas pažeidimas, pvz., pernelyg ilgas prašymo, skundo ar kt. nagrinėjimas (čia galima rasti paralelių su EŽTT praktika, kai teisės į teisingą teismą pažeidimu pripažįstamas pernelyg ilgas teismo procesas). Yra buvę ir LVAT praktikos, kur, išanalizavus įvairius viešojo administravimo subjektų veiksmus, konstatuota, kad atskirais veiksmy epizodais žalos padaryta nebuvo, tačiau priteistas žalos, padarytos kumuliatyvaus neteisėtų veiksmy (neveikimo) poveikio pareiškėjui, atlyginimas²⁹¹.

Nors neteisėtų veiksmy buvimo įrodinėjimas kelia mažiau problemų, nei kitų atsakomybės sąlygų – žalos ir priežastinio ryšio – įrodinėjimas (plačiau apie tai žr. darbo II dalies 2.1.2, 2.2.3 ir 3 skyrius), įrodyti, kad pareiškėjo atžvilgiu viešojo administravimo subjektas atliko konkrečius neteisėtus veiksmus taip pat ne visada paprasta, ypač, jei neteisėti veiksmai nėra rašytinio akto priėmimas, nuo jų atlikimo praėjo nemažai laiko, jų egzistavimo metu veiksmai nebuvo fiksuojami ir pan. Taip nutinka itin dažnai administracinių teismų praktikoje sutinkamose žalos, padarytos laisvės atėmimo vietose nesudarant tinkamų sąlygų nuteistiesiems, atlyginimo bylose. Pvz., pareiškėjas teigia, kad jis buvo kalinamas kartu su asmenimis, sergančiais užkrečiamosiomis ligomis, kameroje, kuriose buvo drėgna, temperatūra buvo per žema, nebuvo tinkamos ventiliacijos ir pan. Jei tokio pareiškėjo kalinimo metu nebuvo atlikta kokių nors patikrinimų, per kuriuos būtų buvę nustatyta ar nenustatyta pažeidimų, įrodyti, kad prieš keletą metų kalinimo sąlygos buvo būtent tokios, kaip teigia pareiškėjas, yra beveik neįmanoma. Dažnai administraciniai teismai sprendžia, kad konkrečius neteisėtus veiksmus turi įrodyti būtent pareiškėjas, ir šiam nepateikus konkrečių įrodymų, jo reikalavimą atlyginti žalą atmeta²⁹². Tačiau vienoje byloje, kurioje pareiškėjas teigė, kad jo kameroje nebuvo sanitarinio mazgo, LVAT nurodė, kad, kai nepakanka įrodymų patvirtinti nei pareiškėjo, nei atsakovo nurodomas

²⁹¹ LVAT 2011 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-2472-11.

²⁹² Pvz., LVAT 2013 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-212-13, LVAT 2013 m. balandžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-896-13.

aplinkybes, sprendimas priimamas tos šalies nenaudai, kuriai priklauso neįrodytų aplinkybių įrodinėjimo našta, ir atsižvelgęs į byloje kilusio ginčo pobūdį, pareiškėjo statusą, padarė išvadą, kad atsakovui teko pareiga paneigti pareiškėjo skundo teiginius dėl higienos normos reikalavimų pažeidimų²⁹³. Tokia nevienoda administracinių teismų praktika nesudaro prielaidų teisingai atlyginti žalą.

Teismas, spręsdamas dėl veiksmų (ne)teisėtumo, turi rasti konkrečią **teisės normą, kurią pažeidė viešojo administravimo subjektas**. Tai ne kartą yra eksplicitiškai nurodęs LVAT²⁹⁴. Be abejo, šis reikalavimas kyla iš viešajai teisei būdingo principo, kad valdžios įstaigoms leidžiama tik tai, kas nustatyta įstatymo. Pvz., LVAT yra nurodęs, kad „atsakovas, būdamas viešojo administravimo subjektu turi teisę atlikti tik tuos konkrečius veiksmus, kuriuos numato teisės normos²⁹⁵“, „viešojoje teisėje priimta, kad administravimo subjektų veikla yra tiksliai sureglamentuota, o galimybės pasirinkti elgesio modelį, nenumatytą teisės aktu, nėra“²⁹⁶.

Aptariamasis kriterijus kildintinas tiek iš Civilinio kodekso 6.271 straipsnio 4 dalies, nustatančios, kad „Valstybės ar savivaldybės civilinė atsakomybė pagal šį straipsnį atsiranda, jeigu valdžios institucijų darbuotojai neveikė taip, kaip pagal įstatymus šios institucijos ar jų darbuotojai privalėjo veikti“ (be abejo, įstatymai čia suvokiami plačiąja prasme), tiek iš Europos Tarybos Rekomendacijos Nr. R (84) 15 „Dėl viešosios atsakomybės“²⁹⁷, kurios 1 principas nurodo, kad viešosios valdžios institucijos aktu sukeltos žalos atlyginimas turi būti užtikrinamas, jei žala atsirado dėl to, kad viešoji institucija nukentėjusio asmens atžvilgiu neveikė tokiu būdu, kuris pagrįstai tikėtinas jos veikloje, atsižvelgus į teisės reikalavimus.“ Būtent žodžiai „atsižvelgus į teisės reikalavimus“ Lietuvos teismų vertinimu ir reiškia, kad

²⁹³ LVAT 2013 m. vasario 7 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-492-176-13.

²⁹⁴ Pvz., LVAT 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-665/2005, LVAT 2007 m. spalio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-944/2007, LVAT 2009 m. spalio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1155/2009 ir kt.

²⁹⁵ LVAT 2003 m. rugsėjo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A³-806-03.

²⁹⁶ LVAT 2010 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1537/2010.

²⁹⁷ Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States Relating to Public Liability [interaktyvus]. Priimta Ministrų Komiteto 1984 m. rugsėjo 18 d. [Žiūrėta 2012 m. birželio 15 d.]. Prieiga per internetą: < <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=693711> >.

„pirmiausia vertintina, kokiais teisės reikalavimais vadovaudamasis atsakovas privalėjo veikti priimdamas sprendimus, ar atsakovas pareiškėjos atžvilgiu veikė laikydamasis šių reikalavimų“²⁹⁸.

Pažymėtina, kad teisės normų (reikalavimų, kaip tai įvardinta Europos Tarybos rekomendacijoje) gali būti įvairių. Teisės mokslas išskiria imperatyvias ir dispozityvias, reguliuojančias, apsaugines ir kt. teisės normas²⁹⁹. Nagrinėdami kitų šalių ir Europos teismų praktiką matysime, kad **čia ne bet kokios normos pažeidimas gali būti vertinamas kaip veiksmų neteisėtumas.**

Antai Vokietijoje veiksmų neteisėtumas siejamas su apsauginės normos teorija (vok. *Schutznormtheorie*), kuri valstybės atsakomybės bylose, iš esmės, reiškia, kad valstybė turi turėti pareigą trečiojo asmens atžvilgiu (vok. *Drittbezogenheit der Amtspflicht*)³⁰⁰. Tokios pareigos objektas ir teisės normos, kuri nustato tokią pareigą, tikslas turi būti siekis apsaugoti ne tik visos visuomenės plačiąja prasme interesus, bet ir saugoti nukentėjusio asmens arba asmenų grupės, kuriai nukentėjusysis priklauso, interesus. Nukentėjusysis turi būti tokios normos saugomos grupės narys, ir padaryta žala turi atitikti tokios normos apsaugos sritį³⁰¹. Tai reiškia, kad ne bet kokios normos pažeidimas lemia viešąją atsakomybę. Pvz., remiantis apsauginės normos teorija, Vokietijoje nepripažįstama, kad valstybės pareiga prižiūrėti bankų veiklą yra skirta kiekvienam individualiam banko sąskaitos turėtojui, taigi žala, atsiradusi dėl netinkamos bankų veiklos priežiūros Vokietijoje nebūtų atlyginama³⁰². Tuo tarpu kitose valstybėse, pvz., Prancūzijoje³⁰³, netinkama bankų priežiūra

²⁹⁸ LVAT 2009 m. gruodžio 21 d nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1485/2009, LVAT 2010 m. kovo 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-512/2010

²⁹⁹ Pvz., ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008. P. 44–51, VAIŠVILA, A. *Teisės teorija*. Antrasis leidimas. Vilnius: Justitia, 2004. P. 287–290.

³⁰⁰ VAN DAM, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007. P. 483

³⁰¹ GROMITSARIS, A. Liability and accountability. Annual report – 2011 – Germany [interaktyvus]. Ius publicum network review [žiūrėta 2012 m. gegužės 15 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/25_08_2011_11_08_Gromitsaris.pdf>. P. 17.

³⁰² GROMITSARIS, A. Liability and accountability. Annual report – 2011 – Germany [interaktyvus]. Ius publicum network review [žiūrėta 2012 m. gegužės 15 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/25_08_2011_11_08_Gromitsaris.pdf>. P. 17.

³⁰³ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 109

laikoma neteisėtais veiksmais ir dėl to kyla viešoji atsakomybė. Panašumų į vokiškąją teoriją galime rasti Anglijos teismų praktikoje taikant valstybės atsakomybę pagal nerūpestingumo deliktą: viena iš sąlygų atsakomybei atsirasti yra reikalavimas, kad būtų nustatyta institucijos rūpestingumo pareiga (angl. *duty of care*) konkrečiam ieškovui, kurios sudedamosios dalys yra: 1) žalą galima protingai numatyti, 2) tarp ieškovo ir atsakovo yra „artimas“ ryšys (angl. *proximity*), ir 3) yra sąžininga, teisinga ir protinga nustatyti rūpestingumo pareigą (vadinamasis *Caparo* testas). *Duty of care* gali būti iš dalies tapatinamas su vokiškąja *Drittbezogenheit der Amtspflicht*. *Duty of care* nebuvimas Anglijos teismuose itin dažnai lemia viešosios atsakomybės netaikymą³⁰⁴.

ESTT valstybės narės atsakomybės už Europos Sąjungos teisės aktų pažeidimus byloje išvystė praktiką, labai panašią į minėtąją Vokietijos *Schutznormtheorie*: asmenys, kuriems žalos padaryta Europos Sąjungos teisės pažeidimu, turi teisę į žalos atlyginimą, jeigu pažeista norma buvo skirta suteikti jiems atitinkamas teises³⁰⁵. Toks pat reikalavimas taikomas ir sprendžiant Europos Sąjungos atsakomybės už jos institucijų ir pareigūnų padarytą žalą klausimus³⁰⁶: atsakomybė Europos Sąjungai atsiranda tik tada, kai padarytas gana rimtas aukštesnės galios teisės normos, skirtos individualaus asmens apsaugai, pažeidimas³⁰⁷. Tiesa, reikalavimas, kad norma būtų skirta apsaugoti individualaus asmens interesus, nėra pakankamai aiškus. Pvz., kuri laiką ESTT laikėsi nuomonės, kad teisė į laisvą prekių judėjimą nėra skirta anglies prekių importuotojams, taigi negali lemti Europos Sąjungos

³⁰⁴ Plačiau apie tai žr. FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 63–67, ELLIOTT, C. ir QUINN, F. *Tort Law*. Pearson Education, 2005. P. 21–22 ir kt.

³⁰⁵ SCHERMERS, H. G., HEUKELS, T. ir MEAD, P. *Non-contractual liability of the European Communities*. Springer, 1988. P. 6–7.

³⁰⁶ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija [interaktyvus], 340 straipsnis [žiūrėta 2013 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:LT:PDF>>.

³⁰⁷ Toks reikalavimas pirmą kartą suformuluotas Schöppenstedt byloje (ETT 1971 m. gruodžio 2 d. sprendimas byloje Nr. 5/71 Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt prieš Europos Bendrijų Tarybą. Teismų praktikos rinkinys, 1971. P. 00975), dar vadinamas Schöppenstedt testu. (Plačiau žr. CRAIG, P. *EU Administrative Law*. Academy of European Law European University Institute, Oxford University press, 2006. P. 766).

atsakomybės³⁰⁸. Vėliau ESTT šį reikalavimą vertino liberaliau ir pasisakė, kad laisvos prekybos principas reglamente buvo skirtas saugoti ir individualių grūdų importuotojų interesus, o tai, jog saugomi interesai buvo bendri, nereiškia, kad nesaugomi ir atskirų įmonių interesai³⁰⁹. Pastebėtina, kad teismas dažnai vengia pasisakyti dėl individualių interesų apsaugos egzistavimo ir tik nurodo, kad tiesiog nebuvo pažeidimo³¹⁰.

Lietuvos teismai netaiko panašių teorijų ir nevertina, ar pažeista norma buvo skirta konkrečiam individui apsaugoti, nors tokių ketinimų galima aptikti atskirtuose LVAT sprendimuose, kuriais reikalaujama, kad pažeista būtų pakankamai konkreti, o ne bendroji teisės norma.

Taigi kitas klausimas analizuojant neteisėtumo kriterijus – **ar pažeista norma turi būti pakankamai konkreti**. Lietuvos teismai, matyt, turėdami omenyje pirmiau aptartą bendrąją viešosios teisės principą – kad valdžios institucijoms leidžiama tik tai, kas nustatyta įstatymo – dažnai reikalauja nurodyti konkretaus pobūdžio teisės normą, kuria būtų aiškiai suformuluotos viešojo administravimo subjekto pareigos, pvz.: „pareiškėja, nurodydama bendrojo pobūdžio teisės normas, reglamentuojančias policijos veiklą, tačiau nenurodydama, kuri nuostata ir kokiais konkrečiais policijos pareigūnų veiksmais ar neveikimu buvo pažeista ir kaip būtent tas pažeidimas pasireiškė pareiškėjos atžvilgiu sukeldamas atitinkamas pasekmes, pareigūnų veiksmų neteisėtumo teisės normomis tinkamai nepagrindė“³¹¹. Autorės vertinimu, toks reikalavimas panašus į pirmiau analizuotą Vokietijos *Schutznormtheorie*, taip pat ESTT praktiką. Dar daugiau, kitose bylose administraciniai teismai reikalauja, kad konkrečias normas nurodytų pats pareiškėjas³¹². Tokio

³⁰⁸ ETT 1961 m. liepos 14 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 9/60 ir 12/60 Société commerciale Antoine Vloeberghs prieš Europos anglių ir plieno bendrijos Aukščiausiąją valdžios instituciją. Teismų praktikos rinkinys, specialusis leidimas anglų kalba. P. 00197.

³⁰⁹ ETT 1967 m. liepos 14 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 5, 7 ir 13-24 /60 Firma E. Kampffmeyer ir kt. prieš EEB Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, specialusis leidimas anglų kalba. P. 00245.

³¹⁰ SCHERMERS, H. G., HEUKELS, T. ir MEAD, P. *Non-contractual liability of the European Communities*. Springer, 1988. P. 7.

³¹¹ LVAT 2009 m. spalio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1155/2009.

³¹² Pvz., LVAT 2009 m. rugsėjo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-680/2009 arba LVAT 2009 m. spalio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1235/2009.

reikalavimo pagrįstumas diskutuotinas. Net ir viešojoje teisėje neįmanoma konkrečiai sureguliuoti visų įmanomų visuomeninių santykių, institucijoms paliekama ir tam tikra veiksmų laisvė, žinoma, įstatymu apibrėžtose ribose. Taigi ne visais atvejais pagrįsta reikalauti, kad skunde būtų nurodoma konkreti norma, nustatanti viešojo administravimo subjektui konkrečią pareigą. Įstatymų nevykdymas neturėtų būti siejamas su tuo, kad turi būti pažeista kokia nors konkreti elgesio taisyklė. Pareiškėjas turi turėti galimybę reikalauti žalos atlyginimo ir tada, kai viešojo administravimo subjektai pažeidė bendrąsias teisės normas ar bendruosius teisės principus. Teisės principai dažnai būna įtvirtinti įstatymuose, pvz. proporcingumas, nepiktnaudžiavimas valdžia ir kt. (žr. Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnį), įstatymo viršenybė, lygiateisiškumas ir kt. (žr. Valstybės tarnybos įstatymo 3 straipsnį), jie nelaikytini tik deklaratyviomis nuostatomis. Pažeidus bet kurį iš šių principų, turėtų būti laikoma, kad valdžios institucija neveikė taip, kaip pagal įstatymus privalėjo veikti. Tarkime, nemandagus elgesys, necenzūrinė kalba valstybės ar savivaldybės institucijoje aptarnaujant asmenis taip pat turėtų būti laikoma neteisėtu elgesiu, nepaisant to, ar konkrečios pareigos yra įtvirtintos kokiam nors etikos kodekse, aptarnavimo taisyklėse, arba jei teisės aktai įtvirtina asmens teisę teikti prašymus ar skundus, tai reiškia, kad institucija turi ir pareigą tinkamai išnagrinėti tokius prašymus ar skundus, nepaisant to, kad tokia pareiga nėra eksplacitiškai įtvirtinta teisės aktuose. Autorės manymu, pareiškėjui užtenka nurodyti, kokiais veiksmais (ar neveikimu) buvo pažeistos jo teisės, o surasti ir pritaikyti teisės normą ar principą jau yra teismo pareiga.

Kai kuriose bylose administraciniai teismai nurodo, kad ir bendrųjų normų pažeidimas lemia valstybės atsakomybę³¹³. Paprastai kaip bendroji norma taikomas Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnyje įtvirtintas reikalavimas pagrįsti individualius administracinius aktus, nors specialiuose teisės aktuose, reglamentuojančiuose konkrečių administracinių sprendimų

³¹³ Pvz., LVAT 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-665/2005, LVAT 2009 m. gruodžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁶-1403/2009, LVAT 2011 m. liepos 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-575-2690-11.

priėmimo tvarką, tokio reikalavimo nėra³¹⁴. Taip pat LVAT yra nurodęs, kad ta aplinkybė, jog specialiuose teisės aktuose nėra įtvirtinta kardomojo kalnimo vietų administracijos pareiga atskirti rūkančius kalnamuosius nuo nerūkančių, nešalina valstybės atsakomybės dėl neturtinės žalos atlyginimo³¹⁵. Bendrosios kompetencijos teismai bendrąsias viešojo administravimo subjektų pareigas vertina dar plačiau. Pvz., LAT yra nurodęs, kad eismo įvykio atveju teisės normos „įpareigoja policijos pareigūnus, be specialių pareigų, susijusių su įvykio aplinkybių fiksavimu, tyrimu bei likvidavimu, turinčius ir bendrąją viešosios tvarkos bei visų (tiek įvykio, tiek su juo tiesiogiai nesusijusių) eismo dalyvių saugumo užtikrinimo, taip pat saugaus eismo priežiūros kiekvieno kelyje įvykusio eismo įvykio metu pareigą, imtis visų konkretaus eismo įvykio situacijoje būtinų priemonių (dėti geriausias pastangas) [...] nurodytoms pareigoms įvykdyti“³¹⁶. Remdamasis tokiu aiškinimu, LAT taikė valstybės atsakomybę ganėtinai kontraversiškoje byloje: eismo įvykio metu susidarė spūstis, įvykio antrasis eismo įvykis, kurio metu žuvo žmogus. Dėl antrojo eismo įvykio baudžiamojoje byloje kaltu buvo pripažintas neblaivus vairuotojas. Mirusiojo artimieji pareiškė ieškinį solidarai nuteistajam ir valstybei, nes esą policijos pareigūnai po pirmojo eismo įvykio nesiėmė veiksmų eismui sureguliuoti. LAT, pateikdamas pirmiau cituotą išaiškinimą, nustatė penkis procentus policijos pareigūnų kaltės dėl įvykio ir priteisė atitinkamo dydžio žalos atlyginimą (nustatyta dalinė atsakomybė), nors baudžiamojoje byloje buvo nurodyta, kad policijos pareigūnai ėmėsi reikiamų priemonių eismo saugumui užtikrinti. LVAT pastaruoju metu taip pat pripažįsta, kad neteisėtų veiksmų samprata aiškinama plačiai: „Valstybės institucijų neteisėtais veiksmais pripažįstami ne tik aiškiai priešingi teisės nuostatoms veiksmai, atitinkami materialiuųjų arba procedūrinių normų

³¹⁴ Pvz., LVAT 2010 m. sausio 18 d. nutartis Nr. A-438-232/2010, LVAT 2011 m. balandžio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-892-11.

³¹⁵ LVAT 2013 m. sausio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-513-13.

³¹⁶ LAT 2010 m. vasario 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-91/2010.

pažeidimai, bet ir nepateisinamai aplaidus, paviršutiniškas elgesys, bendrosios pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai nevykdymas³¹⁷.

Autorės manymu, ieškant pažeistos teisės normos viešosios atsakomybės bylose, reikia turėti omenyje, kad teisė yra tam tikra sistema, taigi negalima vertinti vienu normų atsietai nuo kitų. Tai reikštų, kad be konkrečią situaciją reglamentuojančių nuostatų viešojo administravimo subjektai turi ir kitų bendrųjų pareigų, t. y. jų veiklą reglamentuoja ne tik konkrečios taisyklės, bet ir bendro pobūdžio teisės normos bei teisės principai.

Taigi svarstant, kokios teisės normos pažeidimas sukelia viešąją atsakomybę, kyla klausimas, ar teisės normos (teisės reikalavimų anot Europos Tarybos Rekomendacijos Nr. R (84) 15) pažeidimu laikytinas ir **bendrojo pobūdžio pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai nevykdymas**? Kitaip tariant, jei formaliai laikytasi visų teisės aktuose nustatytų reikalavimų, tačiau nesiimta visų galimų veiksmų, ar reikėtų vertinti, kad tokiu atveju veikta teisėtai? Juo labiau, kad civilinės atsakomybės taikymas valstybei yra susijęs su „specialios kompetencijos subjektų, kuriems keliami griežtesni rūpestingumo, atidumo, apdairumo reikalavimai, veikla“³¹⁸.

Civilinio kodekso 6.271 straipsnio 4 dalis nurodo, kad valstybės ar savivaldybės atsakomybė pagal šį straipsnį atsiranda, jeigu valdžios institucijų darbuotojai neveikė taip, kaip pagal įstatymus šios institucijos ar jų darbuotojai turėjo veikti. „Akto“, nurodyto Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje kaip neteisėto veiksmo, sampratą lyginant su bendrąja norma, apibrėžiančia neteisėtus veiksmus kaip civilinės atsakomybės sąlygą, (Civilinio kodekso 6.246 straipsnis) reikėtų pastebėti, kad specialiojoje normoje veiksmų neteisėtumas siejamas tik su įstatymų nustatytų veiksmų nevykdymu ar netinkamu vykdymu, taip pat įstatymu draudžiamų veiksmų vykdymu, bet nenumatoma atsakomybė už bendro pobūdžio pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai nevykdymą. Be abejo, jeigu teigsime, kad bendroji norma viešajai

³¹⁷ LVAT 2013 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-708-13.

³¹⁸ LAT 2010 m. vasario 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-91/2010.

atsakomybei netaikytina, kaip tai retkarčiais nurodo LVAT³¹⁹, taip pat netaikytina turėtų būti ir bendrojo pobūdžio pareiga elgtis atidžiai ir rūpestingai, tačiau toks aiškinimas vertintinas kritiškai: viešojo atsakomybė Lietuvos teisės sistemoje neturėtų būti vertinama atsietai nuo civilinės deliktinės atsakomybės (plačiau žr. darbo I dalies 1 skyrių), taigi viešajai atsakomybei turėtų būti taikomos ir bendrosios atsakomybės nuostatos, tarp jų ir Civilinio kodekso 6.246 straipsnio nuostatos dėl bendrojo pobūdžio pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai nevykdymo.

Kaip minėta, viešojo administravimo subjektai turi ne tik formaliai vykdyti teisės aktus, bet ir yra saistomi bendrųjų teisės principų³²⁰, nebūtinai eksplicitiškai įtvirtintų teisės aktais (kaip, pvz., kartais teismų minimas gero administravimo principas³²¹). Šių principų laikymasis civilinės atsakomybės požiūriu gali būti siejamas su pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai vykdymu. Administraciniai teismai neretai nurodo, kad viešojo administravimo subjektams taikoma ir pareiga elgtis atidžiai ir rūpestingai³²². Tiesa, dažnai ši pareiga paminima ten, kur galima būtų rasti ir pakankamai konkrečią normą, kurios reikėjo laikytis. Pvz., LVAT vienoje nutartyje nurodė, reikalavimą priimant administracinius sprendimus „patikrinti ir nustatyti visus teisės aktų nustatytus faktorius, sąlygojančius galimybę išduoti (ar neišduoti) leidimą. CK 6.246 straipsnio 1 dalies taikymo požiūriu tai reiškia, kad toks pareigūnas (tokia institucija) privalo elgtis atidžiai ir rūpestingai“³²³. Teismas galėjo tiesiog taikyti Viešojo administravimo 8 straipsnyje įtvirtintą reikalavimą pagrįsti individualius administracinius aktus teisės normomis ir objektyviais duomenimis. Tačiau kartais bendrojo pobūdžio pareiga elgtis atidžiai ir rūpestingai taikoma plačiau, t. y., net formaliai įvykdžius teisės aktų

³¹⁹ Pvz., LVAT 2010 m. spalio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-1172/2010, 2012 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-1493-12.

³²⁰ Pvz., LVAT 2012 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1519-12.

³²¹ LVAT 2012 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1894-12.

³²² Pvz., LVAT 2006 m. birželio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A11-1087/2006, LVAT 2007 m. sausio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-103/2007.

³²³ LVAT 2006 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-815/2006. Šioje byloje rajono žemėtvarkos skyrius keitė vieną kartą išduoto leidimo sąlygas, nors pareiškėjas naujo prašymo nebuvo pateikęs, taip pat nepasikeitė leidimo išdavimą reglamentuojantys teisės aktai, t. y. pirminis leidimas buvo netikslus dėl institucijos klaidos.

reikalavimus, konstatuojama, kad buvo padaryti neteisėti veiksmai, nes viešojo administravimo subjektas neįvertino visų aplinkybių, neatliko visų reikiamų veiksmų ir t. t. Pvz., LVAT, atsižvelgęs į tai, kad, nors asmeniui buvo nustatytas 2,20 ‰ girtumas, bet asmuo nesutiko su matavimo rezultatais ir teigė, kad vairavo blaivus, o pakartotiniai tyrimai, atlikti praėjus dviem valandoms, rodė, jog asmuo yra blaivus, konstatavo, kad pareigūnai neatliko visų veiksmų, kuriuos turėjo atlikti, t. y. neįvertino bendros asmens būklės (nepatikrino, ar asmuo gali eiti tiesia linija – „pėda po pėdos“, ar stovėdamas gali pirštu pataikyti į nosies galą (atsimerkęs ir užsimerkęs) ir neatliko kitų testų). Taigi pareigūnai privalėjo tarnybiniuose pranešimuose nurodyti sulaikyto asmens būklę, t. y. aprašyti jo elgesį, kalbą, koordinaciją, o ne vien jaučiamą alkoholio kvapą, reikalui esant, pakartoti testą ir tik gavus panašų rezultatą, padaryti išvadą. Teismas nurodė, kad, nors tokia teisinė pareiga (atlikti pakartotinį patikrinimą alkoholio kiekio matuokliu) nėra konkrečiai suformuluota teisės aktuose, tačiau būtent policijos įstaigai (pareigūnams) tokiu atveju tenka pareiga surinkti užtektinai įrodymų, patvirtinančių asmens neblaivumą. LVAT nurodė, kad policijos pareigūnai pažeidė Policijos veiklos įstatyme įtvirtintus policijos veiklos principus, kurių pagrindu policijos pareigūnų bendravimas su piliečiais turi būti pagrįstas pasitikėjimu ir pagarba, ir bendrąją pareigą elgtis atidžiai ir rūpestingai (laikytis tokio elgesio taisyklių, kad savo veiksmais ar neveikimu nepadarytų kitam asmeniui žalos)³²⁴. Kitoje byloje LVAT nurodė, kad atsižvelgiant į institucijai pavestų funkcijų valstybinę ir visuomeninę svarbą, jos veiksmų teisėtumas negali būti vertinamas apsiribojant tik formaliu tam tikrų teisės aktuose numatytų veiksmų atlikimu, turi būti vertinama, ar ši institucija kiekvienu konkrečiu atveju atliko visus veiksmus, reikalingus pasiekti įstatyme keliamiems tikslams³²⁵.

³²⁴ LVAT 2012 m. sausio 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-756-34-12. Taip pat žr., pvz., LVAT 2012 m. kovo 1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-502-1605-12, LVAT 2012 m. kovo 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-146-294-12, kuriose nors ir nekalbama apie bendro pobūdžio pareigą elgtis atidžiai ir rūpestingai, bet neteisėtais veiksmais pripažįstama gero administravimo, teisingumo ar protingumo principų pažeidimas, nors formaliai viešojo administravimo subjektai laikėsi poįstatyminių teisės aktų reikalavimų.

³²⁵ LVAT 2012 m. balandžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-1981-12.

Galimybė nustatyti bendrojo pobūdžio pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai vykdymą itin reikšminga byloje dėl neveikimo. Ypač tai pasakytina apie situacijas, kai neveikimas pasireiškia vilkinimu, jei nėra nustatyta konkrečių terminų, per kuriuos turi būti atlikti konkretūs veiksmai. Pozityviai vertintina LVAT pozicija, kad, nors teisės aktai nenustato tikslaus termino, per kurį institucija privalo atlikti tam tikrus veiksmus, tai nereiškia, kad ji nėra ribojama jokiais terminais³²⁶. Kiekvienu atveju atsižvelgiant į konkrečias aplinkybes turėtų būti nustatytas protingas terminas, kuriam praėjus institucijos neveikimas traktuotinas kaip vilkinimas. Tačiau reikia pažymėti, kad tokia LVAT praktika susiformavo palaipsniui: pvz., 2002 metais teismas dar nurodė, kad „įstatymų leidėjas nenustatė mokesčio administratoriui terminų, per kuriuos turėtų būti surinkta informacija ir reikalingi dokumentai dėl įmonės išregistravimo supaprastinta tvarka, todėl nėra pagrindo pripažinti atsakovų veiksmus vilkinimu“³²⁷. Neigiamai vertintinas LVAT teiginys, išsakytas kitoje byloje, kad tai, jog yra priimtas administracinis sprendimas, reiškia, jog nebuvo vilkinama³²⁸.

Pažymėtina, kad žala asmeniui gali atsirasti ir dėl to, jog nėra reikiamo poįstatyminio reglamentavimo³²⁹. Reikiamų teisės aktų nebuvimas gali padaryti žalos apsunkindamas arba apskritai užkirsdamas kelią asmens teisių įgyvendinimui. Tokiu atveju nebūtų įmanoma surasti konkrečios pažeistos teisės normos, taigi atsakomybės už viešojo administravimo subjekto padarytą

³²⁶ LVAT 2007 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-367/2007. Nagrinėjamoje byloje 2 metų laikotarpis, per kurį nebuvo priimtas atitinkamas sprendimas, buvo pripažintas nepagrįstai ilgu, netgi įvertinus tai, kad tarp komisijos ir pareiškėjo buvo kilęs ginčas, ir komisija dėjo pastangas sureguliuoti ginčą taikiai. Kitoje nutartyje LVAT pasisakė, kad neturėtų būti situacijos, kai asmuo turi teisę, bet nepateisinamai ilgą laiką negali jos įgyvendinti, taigi nesant nustatyto termino turi būti paisoma protingo termino (LVAT 2013 m. vasario 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-162-13).

³²⁷ LVAT 2002 m. kovo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-239-02.

³²⁸ Pvz., teismas nepriteisė žalos atlyginimo, nes į pakartotinį asmens skundą buvo atsakyta (LVAT 2002 m. kovo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-239-02). LVAT taip pat yra nurodęs, jog tai, kad buvo priimtas sprendimas, reiškia, jog nuosavybės atkūrimo procesas buvo teisėtas, nors visas atkūrimo procesas užtruko daugiau kaip dvidešimt (!) metų (LVAT 2011 m. vasario mėn. 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-127-11).

³²⁹ Pvz., LVAT 2005 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-188-05, LVAT 2009 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²³-87/2009.

žalą negalėtume taikyti, jei ne bendrojo pobūdžio pareiga elgtis atidžiai ir rūpestingai.

1.3. Administracinio neteisėtumo ir neteisėtumo kaip civilinės atsakomybės sąlygos santykis

1.3.1. Administracinio akto panaikinimas – būtina viešosios atsakomybės sąlyga?

Nagrinėjant veiksmų neteisėtumą, kaip valstybės ar savivaldybės civilinės atsakomybės sąlygą, reikia aptarti veiksmų neteisėtumo civiliniu ir administraciniu požiūriu santykį, t. y. atsakyti į du klausimus: ar būtinas neteisėtumo kaip atsakomybės sąlygos kriterijus yra panaikintas administracinis aktas ir atvirkščiai – jei administracinis aktas pripažintas neteisėtu, ar tai yra pakankamas kriterijus neteisėtumui kaip viešosios atsakomybės sąlygai nustatyti?

Taigi ar **administracinio akto neteisėtumas – būtina viešosios atsakomybės sąlyga?** Atsakant į šį klausimą, pirmiausia reikia pažymėti, kad Lietuvoje administraciniai teismai, remdamiesi galiojančiais teisės aktais ir teismų praktika, atsisako pripažinti administracinio akto neteisėtumą, jeigu tai pateikiama kaip atskiras reikalavimas³³⁰, nes tokio reikalavimo nenumato Administracinių bylų teisenos įstatymas. Taigi asmuo turėtų reikalauti panaikinti neteisėtus aktus, o ne vien pripažinti juos neteisėtais. Iš to seka kitas klausimas: ar pirmiausia neteisėtu turėtų būti pripažįstamas pats aktas ir tik po to galima spręsti žalos atlyginimo klausimą, ar vien reikalavimas atlyginti žalą jau savaime suponuoja pareigą teismui tirti ir institucijų veiksmų teisėtumo klausimą? Civilinio kodekso komentare nurodoma, kad „akto neteisėtumas turi

³³⁰ Pvz., LVAT 2008 m. gegužės 19 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A-63-772-08 pažymėjo: „administracinių teismų kompetencijai nepriskirtas nagrinėjimas prašymų, kuriais siekiama ne pažeistų teisių (interesų) apgynimo, o tik tam tikrų juridinę reikšmę turinčių aplinkybių ar faktų konstatavimo. Reikalavimas pripažinti tam tikrus teiginius neatitinkančius tikrovės siejamas su tam tikrų aplinkybių ir faktų konstatavimu, juo nesiekama apginti pažeistas teises, todėl ši skundžiamo rašto dalis, kaip neatitinkanti individualiam administraciniam aktui keliamų reikalavimų, nenagrinėtina administraciniame teisme.“

būti konstatuojamas įstatymų nustatyta tvarka. Paprastai tai daroma skundžiant valstybės veiksmus administraciniam teismui³³¹. Konstitucinis Teismas 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarime pabrėžė, kad žalos, padarytos neteisėtais valstybės institucijų, pareigūnų veiksmais, atlyginimo institutas suponuoja *inter alia* tai, kad asmeniui teisė į žalos, padarytos neteisėtais valstybės institucijų, pareigūnų veiksmais, atlyginimą atsiranda tik tada, kai įstatymų nustatyta tvarka (laikantis tinkamo teisinio proceso reikalavimų) yra konstatuojama, kad valstybės institucijos, pareigūnai atliko neteisėtus veiksmus ir kad žala asmeniui atsirado būtent dėl tų valstybės institucijų, pareigūnų neteisėtų veiksmų³³². Taigi, kokia ta „įstatymų nustatyta tvarka“, ar būtinai reikalingas administracinio akto panaikinimas?

Visų pirma reikia pastebėti, kad, atsižvelgiant į proceso koncentruotumo principą, neprotinga būtų siekti reikalavimus pripažinti veikslių neteisėtumą ir atlyginti tokiais veiksmais padarytą žalą išskirti ir nagrinėti atskirose bylose: juk tiek vienokio, tiek kitokio pobūdžio byloms nustatomas toks pat teisingumas³³³. Tačiau net ir nereikalaujant, kad administracinio akto panaikinimo klausimas būtų sprendžiamas atskiroje byloje, reikalauti

³³¹ MIKELĖNAS, V. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras: šeštoji knyga. Prievolių teisė* (1). Vilnius: Justitia, 2003.

³³² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 90-3529.

³³³ Tiesa, šalys abiejuose procesuose nesutampa, nes pagal reikalavimą pripažinti veikslių neteisėtumą atsakovu turėtų būti asmuo ar įstaiga, priėmusi ginčijamą sprendimą ar atlikusi kitus, galimai pažeidusius pareiškėjo teises, veiksmus, o pagal reikalavimą atlyginti žalą, vadovaujantis Civilinio kodekso 6.271 straipsnio nuostatomis atsako ne konkreti institucija ar tarnautojas, o valstybė arba savivaldybė. Tačiau toks atskyrimas praktiniu požiūriu yra daugiau formalus (išskyrus tai, kad valstybė žalą atlygina iš specialaus Teisingumo ministerijos fondo, jeigu atsakovu būtų ne valstybė, o viešojo administravimo subjektas; šis žalą, taip pat teismo išlaidas turėtų atlyginti iš savo biudžeto asignavimų), nes pagal Civilinio kodekso 6.273 straipsnio valstybei žalos atlyginimo bylose atstovauja Vyriausybė arba jos įgaliota institucija, o Lietuvos Respublikos Vyriausybė yra įgaliojusi tokiose bylose atstovauti valstybės institucijas, dėl kurių ar kurių pareigūnų, valstybės tarnautojų ar kitų darbuotojų neteisėtų aktų atsirado žala (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 26 d. nutarimas Nr. 932 „Dėl atstovavimo valstybei bylose dėl žalos atlyginimo“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 66-2415), savivaldybei pagal tą patį Civilinio kodekso straipsnį atstovauja savivaldybės institucija, dėl kurios neteisėtų veikslių atsirado žala. Taigi realiai byloje tiek pagal reikalavimą pripažinti aktą neteisėtu, tiek pagal reikalavimą atlyginti žalą atstovauja tas pats subjektas. Kai kuriose žalos atlyginimo bylose, kurios išnagrinėjamos atsakovu laikant instituciją, o ne valstybę, LVAT atkreipia į tai dėmesį, tačiau dažnai nurodo, kad byloje atsakovui (t. y. valstybei) buvo tinkamai atstovaujama atstovo, paskirto pagal teisės aktus, todėl nereikalauja iš naujo nagrinėti bylą (pvz., LVAT 2008 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-195/2008).

administracinio akto panaikinimo gali būti apskritai netikslinga, nes nuo aktų priėmimo galėjo praeiti ilgas laikotarpis, kiti sąžiningi asmenys pagal tokius aktus galėjo įgyti tam tikrų lūkesčių, taigi panaikinus tokį aktą būtų apginta vieno asmens teisė, tačiau pažeisti platesnio asmenų rato interesai (pvz., dėl ne itin esminių pažeidimų panaikinti statybos leidimą ir nugriauti jau pastatytą namą nebūtinai būtų teisinga ir proporcinga priemonė). Galimos situacijos, kai administracinio akto panaikinimas neapgintų asmens teisių³³⁴. Asmuo taip pat gali būti pasirinkęs žalos atlyginimą kaip vieną iš teisių gynimo būdų, kai panaikinti aktą ir priimti naują būtų neteisinga, nes tada asmuo gautų dvigubą naudą (pvz., teismas nustato, kad sprendimas atsisakyti atkurti nuosavybės teises neteisėtas ir asmeniui kaip žalos atlyginimą priteisia atkurtinos nuosavybės vertę. Tokiu atveju, jeigu būtų panaikinamas pirmiau minėtas sprendimas, turėtų būti priimamas naujas sprendimas atkurti asmeniui nuosavybės teises, tačiau asmuo tokiu atveju ir atgautų nuosavybę, ir būtų gavęs žalos atlyginimą).

Taip pat svarbu pažymėti, kad reikalavimams atlyginti žalą Civilinis kodeksas nustato 3 metų ieškinio senaties terminą, tačiau administracinius aktus, kuriais galimai buvo padaryta žalos, apskūsti galima tik per 1 mėnesį, o neveikimą – per 2 mėnesius (Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 1 ir 2 dalys) Kaip nurodo LVAT, iš šios normos turinio matyti, kad „ja įstatymų leidėjas siekė nustatyti itin trumpus kreipimosi į teismą terminus dėl ginčų kylančių iš administracinių teisinių santykių (lyginant su ginčiais kylančiais iš civilinių teisinių santykių). Įstatymų leidėjas siekė garantuoti administracinių teisinių santykių stabilumą, skatinti asmenis greitai reaguoti į jų teisių pažeidimus viešosios teisės srityje“³³⁵. Teisės doktrinoje Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatytų terminų pagrįstumo klausimas nėra išsamiai nagrinėjamas, tačiau kai kurių autorių nuomone, „abejotina, ar tokie trumpi kreipimosi terminai užtikrina teisę į veiksmingą

³³⁴ Pvz., nebuvo motyvuotas sprendimas atrinkti tam tikrus asmenis stebėti rinkimus Baltarusijoje, tačiau ginčo nagrinėjimo metu rinkimai jau buvo pasibaigę, taigi akto panaikinimas niekaip nebūtų apgynęs pareiškėjo teisių (LVAT 2013 m. gegužės 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-314-13).

³³⁵ LVAT 2011 m. gegužės mėn. 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-1115-11.

teisminę gynybą³³⁶. Jeigu reikalautume būtinai atskirai apskūsti administracinį aktą, kuriuo būtų padaryta žalos, 3 metų terminas iš esmės liktų tik apsispręsti, ar patirta žalos, žalos dydžiui nustatyti ir apskaičiuoti, dėl to iš tiesų kyla klausimas, ar šis terminas pasiekia savo tikslą sudaryti realią galimybę asmeniui apginti savo pažeistas teises³³⁷.

Lietuvos administracinių teismų praktika, atsakant į klausimą, ar turi būti atskirai panaikintas administracinis aktas, nėra nuosekli. Ilgą laiką LVAT aiškino, kad Civilinio kodekso nuostata „įstatymų nustatyta tvarka“ reiškia būtinybę reikalauti panaikinti administracinį aktą, taikant tokiam reikalavimui vieno mėnesio apskundimo terminą³³⁸. Atitinkama tvarka tinkamai nepasinaudojus (t. y. neapskundus akto per 1 mėnesį), tam tikrų skundžiamo subjekto priimtų teisės aktų, iš kurių ir kildinamas žalos atsiradimas, neteisėtumas negali būti konstatuotas³³⁹. Taip pat LVAT yra nurodęs, kad „reikalavimas priteisti žalą laikytinas betarpiškai susijusiu su pagrindiniu pareiškėjo reikalavimu – panaikinti administracinį aktą. Atitinkamai, šį reikalavimą atsisakius priimti nagrinėti, nėra pagrindo teismui priimti nagrinėti ir antrąjį, t. y. papildomą (išvestinį) pareiškėjo reikalavimą, nes jis gali būti nagrinėjamas tik kartu su pagrindiniu reikalavimu“.³⁴⁰ LVAT nurodo, kad teismas neturi įstatymo numatyto pagrindo kvestionuoti apskūsto įsakymo, nes priešingu atveju būtų pažeistos individualaus teisės akto nagrinėjimą

³³⁶ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005. P. 159.

³³⁷ Civilinio kodekso komentaras (MIKELĖNAS, V., VILEITA, A. ir TAMINSKAS A., *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras: pirmoji knyga. Bendrosios nuostatos*. Vilnius: Justitia, 2001. P. 249) tokios galimybės realumą nurodo kaip vieną iš ieškinio senaties instituto tikslų (kiti tikslai – užtikrinti civilinių santykių stabilumą ir užkirsti kelią begaliniam bylinėjimuisi, skatinti asmenį kuo greičiau ginti savo pažeistą teisę, palengvinti įrodinėjimo procesą. Taigi, kaip nurodoma Civilinio kodekso komentare, ieškinio institutas nustatytas tiek ieškovo, tiek atsakovo, t. y. abiejų šalių interesais).

³³⁸ Tokių bylų yra gausu: pvz., LVAT 2002 m. balandžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-380-02, LVAT 2002 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-395-02, LVAT 2003 m. kovo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-62-03, LVAT 2003 m. balandžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A6-397-03, LVAT 2003 m. gegužės 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-465/2003, LVAT 2005 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A8-764-05, LVAT 2005 m. lapkričio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A8-775-05, LVAT 2006 m. balandžio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS4-100-2006, LVAT 2008 m. vasario 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-248-08, LVAT 2009 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-239/2009 ir kt.

³³⁹ LVAT 2005 m. lapkričio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A8-775-5.

³⁴⁰ LVAT 2007 m. birželio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS8-257/2007.

administraciniame teisme reglamentuojančios Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatos. Be to, kaip nurodo teismas, būtų pažeistas teisinio tikrumo principas³⁴¹.

Pasitaiko panašių situacijų, kai atsisakoma spręsti žalos atlyginimo bylą, nors asmuo sprendimą apskundė teismui laikydamasis 1 mėnesio termino, bet nesilaikė privalomos išankstinės ginčo nagrinėjimo ne teisme tvarkos³⁴². Vienoje iš tokių bylų LVAT nurodė, kad tai, jog nebuvo laikytasi privalomos išankstinės ginčo nagrinėjimo ne teisme tvarkos, reiškia, kad nebuvo pripažinta, jog padarytas pažeidimas, todėl nėra pagrindo konstatuoti, jog buvo neteisėta veika, dėl to nėra pagrindų tiek turtinei, tiek neturtinei atsakomybei atsirasti³⁴³.

Vis dėlto, nors ir lėtokai bei ne itin nenuosekliai, LVAT suformavo kitokią praktiką. Pvz., 2006 m. spalio 27 d. nutartyje LVAT nurodė, kad „įstatymas nesieja teisės reikalauti žalos atlyginimo su būtinybe atskirai nuginčyti atitinkamus viešojo administravimo subjekto aktus ar veiksmus (neveikimą), kuriais padaryta žala. Taigi, pareiškėjas turi teisę kreiptis į teismą dėl neturtinės žalos, padarytos, jo nuomone, neteisėtu savivaldybės vilkinimu (neveikimu), atlyginimo, nepriklausomai nuo to, ar jis atskirai nuginčijo (ginčija) teismine tvarka tokio vilkinimo (neveikimo) pagrįstumą ir teisėtumą³⁴⁴. Kitoje byloje LVAT teigia, kad „pirmos instancijos teismas, sprenddamas atsakovo pareigūnų civilinės atsakomybės ir neturtinės žalos atlyginimo klausimą, privalėjo visapusiškai ištirti ir įvertinti atsakovo veiką, susijusią su nuosavybės teisių atkūrimu, o ne apsiriboti vien tuo pagrindu, kad sprendimai nenuginčyti ir dėl to nėra atsakovo kaltės“³⁴⁵.

LVAT tokiose bylose sprenddamas terminų klausimą kartais atkreipia dėmesį ir į tai, kad žalos atlyginimo santykiai yra civiliniai, o ne administraciniai, nors viešosios atsakomybės klausimus sprendžia specializuoti administraciniai teismai. Dėl to tokiose bylose svarbu atsižvelgti ir į bendrąsias

³⁴¹ LVAT 2009 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A143-452/2009.

³⁴² Pvz., LVAT 2006 m. birželio 8 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. AS10-200/2006.

³⁴³ LVAT 2007 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A7-170-07.

³⁴⁴ LVAT 2006 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹-531/2006.

³⁴⁵ LVAT 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-1129-2005.

civilinę atsakomybę reglamentuojančias teisės normas. Tai, be kita ko, kaip nurodo teismas, reiškia, kad kreipimuisi į teismą dėl žalos, padarytos viešojo administravimo srityje, atlyginimo, nepaisant to, kad toks ginčas nagrinėtinas administraciniame teisme, netaikomi ABTĮ nustatyti terminai skundai paduoti, nes pažeistų teisių gynimas šiuo atveju garantuojamas ieškinio senatį reglamentuojančių teisės normų³⁴⁶.

Pažymėtina, kad pastaruoju metu LVAT vis dažniau nereikalauja atskirai apskūsti administracinio akto, kuriuo padaryta žalos. Pvz., dar 2009 m. lapkričio 9 d. nutartyje LVAT nurodo, kad teismas, sprenddamas dėl reikalavimo atlyginti turtinę ir neturtinę žalą, turi visapusiškai iširti ir įvertinti aplinkybes, kurios gali pagrįsti arba paneigti minėtų sąlygų, būtinų valstybės ir savivaldybės civilinei atsakomybei atsirasti, buvimą arba nebuvimą, bei nurodyti konkrečius motyvus bei argumentus, kurių pagrindu padaro vienokią ar kitokią išvadą. Toks vertinimas, siekiant turtinės ar neturtinės žalos atlyginimo, nebūtinai turi būti atliekamas iškeliant reikalavimus dėl valstybės ar savivaldybės institucijų ar pareigūnų aktų panaikinimo ar veiksmų pripažinimo neteisėtais. Veiksmų teisėtumas kiekvienu atveju turi būti vertinamas iš esmės, o administracinę bylą nagrinėjantis teismas priima sprendimą dėl neteisėtų veiksmų nustatymo, nepriklausomai nuo to, ar įstatymo nustatyta tvarka buvo skūstas aktas, iš kurio kildinama žala³⁴⁷. Kitoje nutartyje LVAT pasisako, kad reikalavimo dėl konkretaus skundžiamo administracinio akto panaikinimo atmetimas *ipso facto* nereiškia, jog atmestinas ir reikalavimas dėl žalos atlyginimo³⁴⁸. Tačiau nepaisant tokios praktikos, administraciniai teismai (ir tas pats LVAT), sprenddami žalos atlyginimo bylas, kai kada vis dar reikalauja apskūsti ir patį aktą, kuriuo padaryta žalos³⁴⁹. Vėliausi pavyzdžiai patvirtina, kad LVAT ieško tam tikro

³⁴⁶ LVAT 2005 m. rugėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-665/2005.

³⁴⁷ LVAT 2009 m. lapkričio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1241/2009, LVAT 2012 m. vasario mėn. 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-400-12.

³⁴⁸ LVAT 2012 m. liepos 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-2053-12.

³⁴⁹ LVAT 2009 m. lapkričio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-1325/2009, LVAT 2010 m. liepos mėn. 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-556-364/2010, LVAT 2011 m. gegužės 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-1115-11, LVAT 2011 m. liepos 29 d. nutartis

„vidurio“ kelio tarp šių dviejų sprendimų. Štai vienoje byloje LVAT pažymi, kad „teismo praktikoje taip pat laikomasi principinės pozicijos (*išskyrus labai specifinius atvejus*) (išskirta autorės), kad administracinio akto, iš kurio kildinama žala, neapskundimas ir nenuginčijimas ABTĮ tvarka, netrukdo asmeniui reikalauti ir priteisti jam žalos atlyginimą. Reikalavimas dėl žalos atlyginimo skundo priėmimo stadijoje neturėtų būti laikomas išvestiniu iš reikalavimo dėl administracinių aktų, iš kurių kildinama žala, panaikinimo“³⁵⁰, tačiau nepaaiškina, ką reiškia tokie specifiniai atvejai. Dar kitoje nutartyje LVAT nurodo, jog „tai, kad administracinio akto neteisėtumo faktas nėra konstatuotas administracinio teismo atskiroje byloje arba jo neteisėtumas nėra konstatuotas kitokia forma (pvz. Seimo kontrolieriaus), neturėtų būti vertinama kaip kliūtis reikalauti žalos atlyginimo ir šioje byloje įrodinėti administracinio akto neteisėtumą, *jeigu įstatymai nenustato tokios valdžios institucijų neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo sąlygos*“³⁵¹ (išskirta autorės). O Civilinio kodekso 6.271 straipsnis, anot LVAT, tokios sąlygos nenustato. Tačiau tokios sąlygos nenustato ir kiti galiojantys teisės aktai, t. y. neaišku, ką LVAT norėjo pasakyti šia išlyga. Dar vienoje nutartyje LVAT nurodo, kad pareiškėja neįrodė veiksmų neteisėtumo, nes nepasinaudojo privaloma ikiteismine ginčų nagrinėjimo tvarka, tačiau pažymėjo, kad tai nėra absoliuti kliūtis prašyti žalos atlyginimo³⁵². Taip pat diskutuotina LVAT pozicija žalos atlyginimo byloje nenagrinėti veiksmų, kurių apskundimo terminas pasibaigęs, teisėtumo specialiųjų teisės normų aspektu, tačiau nagrinėti veiksmų neteisėtumą Viešojo administravimo įstatymo aspektu³⁵³. Taigi akivaizdu, kad administraciniai teismai nori pabrėžti, kad visgi galimi atvejai, kai nėra privaloma vertinti akto neteisėtumą žalos atlyginimo byloje, jei jo neteisėtumas nebuvo ginčytas teisės aktų nustatyta tvarka, tačiau nepateikia apibendrinto

administracinėje byloje Nr. A-575-2318-11, Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 m. birželio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. Ik-2357-815/2012 ir kt.

³⁵⁰ LVAT 2012 m. vasario 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-62-98-12.

³⁵¹ LVAT 2012 m. rugsėjo 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-1209-12.

³⁵² LVAT 2012 m. rugsėjo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-331-12.

³⁵³ LVAT 2013 m. vasario 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-173-13.

atsakymo, kokie tie atvejai gali būti, o praktika ir toliau lieka nevieninga ir neaiški.

Tačiau lyginant visas viešosios atsakomybės bylas matyti, kad administracinių teismų praktika viešosios atsakomybės bylose nėra vienoda. Jeigu žalos padaryta administracinių teisės pažeidimų teisenoje, administraciniai teismai³⁵⁴ griežtai laikėsi nuostatos, kad tokio nagrinėjimo metu priimti sprendimai yra skundžiami specialia Administracinių teisės pažeidimų kodekse nustatyta tvarka, ir atsisakydavo nagrinėti jų teisėtumą bylose dėl žalos atlyginimo. Pvz., LVAT nurodė, kad administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos užtikrinimo priemonės taikymo teisėtumas ir pagrįstumas nustatytinas pagal suinteresuoto asmens skundą specialia, Administracinių teisės pažeidimų kodekso 271 straipsnyje nustatyta tvarka. Anot teismo, „dokumentų (šiuo atveju vairuotojo pažymėjimo) paėmimo teisėtumo klausimas yra sprendžiamas ATPK, o ne ABTĮ nustatyta tvarka. Byloje nėra ir pareiškėjas nenurodė duomenų, kad ATPK nustatyta tvarka minėtas vairuotojo pažymėjimo paėmimas buvo pripažintas neteisėtu. Todėl pirmosios instancijos teismas, nagrinėjant šį administracinį ginčą, neturėjo pagrindo taikyti šioje byloje ATPK 269 straipsnio 4 dalies, o kartu taikyti ir ABTĮ 4 straipsnio 2 dalies nuostatas. Taigi konstatuotina, kad pirmosios instancijos teismas neturėjo pagrindo pripažinti pareiškėjo skundžiamus atsakovo veiksmus neteisėtais“³⁵⁵. Problemų kelia ir tai, kad Administracinių bylų teisenos įstatymas kai kuriais atvejais net nenumato mechanizmo, kaip asmuo galėtų apginti savo teises. Pvz., Administracinių teisės pažeidimų kodekso 279 straipsnis numato išlaidų priteisimą tik administracinėje byloje dalyvaujantiems nukentėjusiesiems, liudytojams, vertėjams, ekspertams, tuo tarpu atstovavimo išlaidų atlyginimas asmeniui, kuriam buvo surašytas administracinio teisės pažeidimo protokolas, Administracinių teisės pažeidimų kodekse nenumatytas. Jeigu vėliau paaiškėja, kad protokolas tokiam asmeniui

³⁵⁴ Šias bylas iki teismų kompetencijos administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje perdalijimo nagrinėjo administraciniai teismai (žr. darbo I dalies 2.2.2.1 skyrių).

³⁵⁵ LVAT 2003 m. spalio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A11-1043/2003. Tokių sprendimų yra ir daugiau.

buvo surašytas neteisėtai, asmuo negali gauti tokio išlaidų atlyginimo pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą, tačiau LVAT ilgą laiką atsisakydavo tokias išlaidas laikyti žala, kuri galėtų būti atlyginama administracinėje byloje dėl žalos atlyginimo³⁵⁶.

Pažymėtina, kad bendrosios kompetencijos teismų praktika nagrinėjant viešosios atsakomybės klausimus³⁵⁷ yra kiek kitokia. Ilgą laiką šios kompetencijos teismai nagrinėdami veiksmų neteisėtumo klausimą, nekvestionuodavo baudžiamojo teismo priimtų sprendimų dėl ikiteisminio tyrimo institucijų (tarp jų ir ikiteisminio tyrimo teisėjo), prokuroro veiksmų teisėtumo ar neteisėtumo³⁵⁸. Tačiau vėlesnėse bylose LAT nurodė, kad „aukštesniojo teismo neperžiūrėtos teismo nutartys dėl suėmimo nuo jų įsiteisėjimo laikomos teisėtomis, tačiau jų teisėtumas civilinėje byloje dėl suėmimo padarytos žalos atlyginimo gali būti paneigtas jas įvertinus atsižvelgiant į visas specifines konkrečios bylos aplinkybes“³⁵⁹. Civilinėje byloje Nr. 3K-7-183 teismas nuėjo dar toliau, pasisakydamas, kad „tuo atveju, kai procesinio veiksmo baudžiamojoje byloje teisėtumas buvo tikrinamas instancine tvarka, civilinę bylą nagrinėjantis teismas privalo tą aplinkybę nurodyti sprendime ir padaryti dėl jos atitinkamas teises išvadas. Teismas apie pareikšto ieškinio dėl žalos atlyginimo pagrįstumą sprendžia, ištyręs ir pagal CPK 185 straipsnio reikalavimus įvertinęs visus byloje pateiktus įrodymus; todėl teismas gali padaryti kitokią išvadą, nei buvo nuspręsta patikrinus procesinio veiksmo baudžiamojoje byloje teisėtumą instancine tvarka ir pripažinti jį neteisėtu, jeigu civilinėje byloje nustato kitas esmines aplinkybes“³⁶⁰. Tai iš esmės reiškia, kad, jei baudžiamojoje byloje buvo nuspręsta, jog procesinis veiksmas buvo teisėtas, civilinėje žalos atlyginimo

³⁵⁶ Praktika suformuota LVAT 2003 m. gruodžio 15 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. A4-689-03.

³⁵⁷ Bendrosios kompetencijos teismai nagrinėja viešosios atsakomybės ikiteisminio tyrimo ir teisingumo vykdymo srityse bylas pagal Civilinio kodekso 6.272 straipsnį.

³⁵⁸ LAT yra pasisakęs, kad pareigūnų veiksmų neteisėtumas yra konstatuotas įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu, kuris nagrinėjamoje byloje turi prejudicinę galią: LAT 2003 m. sausio 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-61/2003.

³⁵⁹ LAT 2007 m. spalio 9 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-388/2007.

³⁶⁰ LAT 2006 m. birželio 7 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-183.

byloje teismas gali nuspręsti atvirkščiai. Tokios praktikos LAT laikosi ir toliau³⁶¹.

Nagrinėdami reikalavimus atlyginti žalą, padarytą skiriant administracinę nuobaudą – areštą, bendrosios kompetencijos teismai³⁶² nedaro skirtumo, ar sprendžiamas žalos, padarytos baudžiamajame procese, ar žalos, padarytos administraciniame procese, klausimas. LAT nurodo, kad veiksmai, su kuriais Civilinio kodekso 6.272 straipsnyje siejama valstybės prievolė atlyginti žalą, yra procesiniai teisiniai veiksmai, tiesiogiai reglamentuojami baudžiamąjo proceso ir administracinės teisės normų. Tuo tarpu iš šių veiksmų kilusi valstybės deliktinė atsakomybė yra civilinės teisės institutas. Tai lemia, kad civilinės atsakomybės taikymo atveju teisėsaugos institucijų veiksmų teisėtumo vertinimas nėra tapatus tų pačių veiksmų vertinimui baudžiamosios procesinės ar administracinės teisės požiūriu. Civilinėje byloje teismas gali padaryti priešingą išvadą, negu padarytoji baudžiamajame ar administraciniame procese³⁶³. Tačiau administraciniai teismai vis dėlto traktuoja, kad žalos atlyginimo bylose nebenagrinėjami procesiniai administracinės nuobaudos skyrimo aspektai: „pareiškėjos skundas dėl žalos atlyginimo ir apeliacinis skundas iš esmės grindžiamas tuo, kad buvo pažeistos pareiškėjo teisės administracinio teisės pažeidimo byloje. Šios aplinkybės nevertintinos, nes revizuoti išnagrinėtos administracinio teisės pažeidimo bylos procesinių veiksmų, nagrinėjant administracinio ginčo bylą, įstatymas nenumato. Nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje teisėtumas ir galimas asmens traukiamo administracinės atsakomybės teisių pažeidimas galėjo būti vertinamas nagrinėjant pareiškėjo skundą dėl nuobaudos paskyrimo“³⁶⁴. Taigi nagrinėdami žalos, padarytos administracinių teisės pažeidimų teisenos metu, atlyginimo klausimus bendrosios kompetencijos teismai ir administraciniai teismai priima skirtingus sprendimus.

³⁶¹ LAT 2012 m. sausio 24 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-2/2012.

³⁶² Atsakomybę už žalą, padarytą administracinės nuobaudos – arešto – paskyrimu, nustato Civilinio kodekso 6.272 straipsnis, tokias bylas ir iki teismų kompetencijos perdalijimo administracinių teisės pažeidimų bylą teisenoje nagrinėjo bendrosios kompetencijos teismai.

³⁶³ LAT 2008 m. liepos 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-364/2008.

³⁶⁴ LVAT 2008 m. lapkričio 17 d. nutartis administraciniame byloje Nr. A-261-1867/2008.

Autorės nuomone, ieškant atsakymo į šio skyriaus pradžioje iškeltą klausimą, svarbu pažymėti, kad reikalavimas panaikinti skundžiamą aktą ir reikalavimas atlyginti neteisėtais veiksmais padarytą žalą yra skirtingo pobūdžio reikalavimai (juos, kaip skirtingus teisių gynimo būdus, įtvirtina ir Civilinio kodekso 1.138 straipsnis), taigi jie neturėtų priklausyti vienas nuo kito, t. y. neturėtų būti reikalaujama juos pareikšti kartu. Tai yra skirtingi pažeistų teisių gynimo būdai, o konkretų savo teisių gynimo būdą pasirenka skundą pateikiantis asmuo. Jam gali būti svarbu ne administracinio akto panaikinimas, o kad būtų atlyginta jam tokiu aktu padaryta žala. Galų gale, kaip jau buvo minėta, gali būti netgi netikslinga ir neteisinga reikalauti ir panaikinti teisės aktą, ir atlyginti žalą. Todėl šio darbo autorė praktiką, kai reikalaujama apskusti ir patį administracinį aktą, vertina neigiamai, nes reikalaujant atskirai prašyti pripažinti neteisėtais aktus, kuriais padaryta žala, ir tam taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatytą gerokai trumpesnį apskundimo terminą, galimybė gauti žalos atlyginimą yra stipriai apribojama, nes tokiu atveju Civiliniame kodekse nustatyti ieškininės senaties terminai iš esmės praranda savo prasmę. Kai reikalavimas atlyginti žalą atmetamas vien todėl, kad nebuvo nuginčytas žalos padaręs administracinis aktas, pažeidžiamas ir teisminės gynybos prieinamumo principas, nes, kaip pažymima literatūroje, nepakanka tik formaliai garantuoti asmens teisę kreiptis į teismą, dar būtina sudaryti ir protingas sąlygas šiai teisei be kliūčių įgyvendinti³⁶⁵.

Be to, tenka pastebėti, kad žala nebūtinai padaroma priimant neteisėtą administracinį aktą – ji gali būti padaryta kitais veiksmais (neveikimu arba kitokiais, nei teisės aktai, viešojo administravimo subjektų veiksmais), taigi tokiu atveju reikalavimas apskusti administracinį aktą apskritai net negali būti reiškiamas. Pvz., svarstant teisės naudotis asmeninio ūkio žeme suteikimo teisėtumo klausimą, nebūtina ginčyti sprendimų dėl žemės skyrimo, nes tokių sprendimų priėmimas ir konkretaus sklypo ženklavimas – savarankiški

³⁶⁵ LAUŽIKAS, E., MIKELĖNAS, V. ir NEKROŠIUS, V. *Civilinio proceso teisė*, I tomas. Vilnius: Justitia, 2003. P. 141.

veiksmi ir kiekvienas jų gali būti ginčijamas atskirai³⁶⁶. Todėl nepaisant to, kad yra praleistas terminas apskųsti sprendimą dėl žemės skyrimo, nustatant veiksmų teisėtumą būtina aiškintis visas atitinkamos situacijos aplinkybes. Gali būti ir situacijų, kai administracinis sprendimas nepaisant procedūrinių pažeidimų nepanaikinamas, tačiau dėl tokių pažeidimų asmuo patiria žalos. Pastaruoju metu LVAT pripažįsta, kad net ir procedūriniai pažeidimai, nereiškę administracinių aktų neteisėtumo, gali reikšti neteisėtumą civilinės atsakomybės požiūriu³⁶⁷. Pažymėtina, kad Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2007 m. birželio 20 d. rekomendacijoje Nr. CM/Rec(2007)7 valstybėms narėms dėl gero administravimo, kurioje būtina gero administravimo sąlyga laikomas viešojo administravimo subjektų padarytos žalos atlyginimas, nurodoma, kad turi būti ginami asmenys, patyrę žalos dėl neteisėtų administracinių sprendimų arba administracijos ar jos pareigūnų *neatsargumo* (išskirta aut.)³⁶⁸. Taigi čia taip pat pripažįstama, kad žalos padaryti galima ne tik neteisėto administracinio akto priėmimu.

Tai dar kartą įrodo, kad žalos atlyginimą ir neteisėto akto panaikinimą reikėtų skirti kaip du savarankiškus teisių gynimo būdus, jų įgyvendinimui taikant skirtingus terminus. LVAT vienoje bylų taip pat yra atkreipęs dėmesį, jog tai yra skirtingi reikalavimai: „teismas turi išsiaiškinti, ar reikalavimo panaikinti atsakovo raštą tenkinimas ABTĮ taikymo požiūriu gali būti laikomas tinkamu būdu apginti pareiškėjo tariamai pažeistas teises (pažymėtina, kad būtent tam tikslui skirtas teisminis suinteresuotų subjektų teisių gynimas), ar jis valstybės institucijų veiksmų pripažinimo neteisėtais būdu gali būti bylai reikšmingas tik CK 6.271 straipsnio 4 dalies taikymo aspektu, t. y. civilinės atsakomybės vienos iš sąlygų nustatymo aspektu“³⁶⁹. Kaip jau buvo minėta, reikalavimo pripažinti aktą ar veiksmus neteisėtais LVAT nepriima, tačiau šio reikalavimo išskyrimas bent teoriškai padėtų aiškiau atskirti žalos atlyginimo

³⁶⁶ LVAT 2003 m. lapkričio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-1178-2003.

³⁶⁷ LVAT 2012 m. vasario mėn. 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-1196-12

³⁶⁸ Europos Tarybos Ministrų komiteto 2007 m. birželio 20 d. rekomendacija CM/Rec(2007)7 valstybėms narėms dėl gero administravimo [interaktyvus]. [Žiūrėta 2013 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>>.

³⁶⁹ LVAT 2009 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-459/2009.

reikalavimą nuo administracinio akto ginčijimo. Taigi jei pareiškiamas tik reikalavimas atlyginti žalą, akto neteisėtumas turi būti nagrinėjamas kaip atsakomybės sąlyga, tačiau jeigu yra praėjęs vieno mėnesio terminas, kada buvo galima kreiptis dėl šio akto panaikinimo, turėtų būti tik konstatuojamas akto neteisėtumas ir atlyginama žala, tačiau patį aktą naikinti atsisakoma. Vienoje byloje LVAT traktuoja tai kaip atskirus teisių gynimo būdus, tačiau aiškiai pažymi, kad toks reikalavimas nelaikomas savarankišku: ne siekiant administracinių aktų panaikinimo, o norint juos pripažinti neteisėtais kaip pagrindą reikalavimui dėl žalos atlyginimo, savarankiški reikalavimai neformuluotini ir nepriimtini nagrinėti³⁷⁰.

Tiesa, teisės literatūroje keliamas klausimas, ar tokia teismo praktika, kai nereikalaujama atskirai apskusti patį administracinį aktą laikantis Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatytų terminų, o jo teisėtumas nagrinėjamas žalos atlyginimo bylose, nėra pernelyg liberali, ar ja „nesugriaunama teisinė sistema, kai bylą dėl žalos atlyginimo nagrinėjantis teismas pripažįsta savo kompetenciją pasisakyti dėl nenuginčyto, galiojančio akto teisėtumo“³⁷¹, ir teigiama, kad ši teismo praktika turėtų būti laikoma išimtiniais atvejais ir plečiamai neaiškinama. Šio darbo autorė tokiai nuomonei nepritaria, nes, kaip jau buvo minėta, žalos atlyginimo bylose nagrinėjamas ne akto galiojimas, o jo teisėtumas, kaip civilinės atsakomybės sąlyga, ir jei būtų kitaip, būtų nepagrįstai apribojama teisė kreiptis į teismą. Tačiau reikėtų sutikti, kad tokia praktika neturėtų būti aiškinama plečiamai, be to, galima rasti mechanizmų ją veiksmingai riboti.

Vienu iš tokių mechanizmų galėtų būti Civilinio kodekso 6.282 straipsnio nuostata, kad, atsižvelgiant į nukentėjusio asmens kaltės dydį, žalos atlyginimas gali būti sumažintas (jeigu žala padidėjo dėl paties pareiškėjo veiksmų) arba reikalavimas atlyginti žalą gali būti atmestas (jeigu žala atsirado dėl pareiškėjo veiksmų), kai paties nukentėjusio asmens didelis neatsargumas padėjo žalai atsirasti arba jai padidėti. Juk rūpestingas žmogus turėtų

³⁷⁰ LVAT 2008 m. rugpjūčio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1433/2008.

³⁷¹ SELELIONYTĖ-DRUKTEINIENĖ, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*: daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.

nedelsdamas ginti savo teises, todėl dėl savo kaltės praleidęs administracinio akto apskundimo terminą turi susidurti su tam tikromis pasekmėmis, kurios atsirado ir dėl jo paties delsimo. LVAT vienoje byloje nors ir taikė 3 metų ieškinio senaties terminą, tačiau nurodė, kad „atsakovų argumentai, kad pareiškėjai skundu dėl statybos leidimo panaikinimo kreipėsi į administracinę teisumą praleidę įstatyme nustatytą skundo padavimo terminą, svarbūs šiuo aspektu, t. y. būtina įvertinti visas reikšmingas aplinkybes, ar pareiškėjai laiku ir tinkamai pasinaudojo teisinės gynybos priemonėmis ginčydami statybos leidimus ir ar jų pačių neveikimas nepaveikė žalos jiems padarymo“³⁷². Asmenys gali ir piktnaudžiauti tokiais savo teisėmis – pavėlavę apskūsti administracinį aktą gali bandyti jį „apskūsti“ kreipdamiesi dėl žalos atlyginimo. Pvz., Konkurencijos taryba septynioms bendrovėms skyrė baudas už tai, kad jos tarpusavyje ir per trečiuosius asmenis keisdamosi konfidencialaus pobūdžio informacija apie jų superkamo žalio pieno kiekius, pagaminamų bei parduodamų atskirų pieno produktų kiekius, pažeidė Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymą. Dvi iš šių bendrovių apskundė teismui šį sprendimą, LVAT panaikino joms paskirtas baudas ir įpareigojo Konkurencijos tarybą atlikti papildomą tyrimą. Likusios bendrovės neapskundė šių sprendimų teisės aktų nustatyta tvarka, tačiau kreipėsi į teisumą dėl žalos, padarytos neteisėtai joms paskyrus baudas, atlyginimo³⁷³. Šiuo atveju reikalavimo atlyginti žalą tenkinimas iš esmės reikštų tą patį, kaip ir baudos panaikinimas, nes žalą šiuo atveju sudarytų sumokėta bauda (čia nesvarstomas kitokios žalos padarymas, kuri teoriškai galima – neturtinė žala dėl reputacijos pablogėjimo, pajamų netekimas ir pan.). LVAT šioje byloje reikalavimo atlyginti žalą netenkino, nors sprendimo skirti baudą teisėtumo neanalizavo ir nepaiškino, kaip toks sprendimas dera su praktika, jog administracinio akto teisėtumo klausimas žalos atlyginimo byloje turi būti svarstomas iš naujo. Autorės manymu, šioje byloje ir derėjo pasiremti tuo, kad pareiškėjai tinkamai negynė savo teisių ir žala atsirado dėl jų pačių veiksmų: juk laiku apskundus

372 LVAT 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A5-665/2005.

373 LVAT 2011 m. lapkričio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-1454-11.

administracinius aktus, bauda jiems galėjo būti panaikinta. Tiesa, kartais net ir operatyvus savo teisių gynimas nepadedą išvengti žalos³⁷⁴.

Anglijoje administracinių aktų teisėtumo peržiūra (angl. *judicial review*) yra atskira procedūra, kuri nesiejama su deliktinės atsakomybės taikymu (t. y. nelaikoma atsakomybės sąlyga). Neteisėtumas administraciniu požiūriu (*judicial review* procedūroje) nesutampa su neteisėtumu civilinės atsakomybės požiūriu. Pvz., administracinis aktas, kurį priimant nebuvo peržengtos įstatymo nustatytos diskrecijos ribos, negali būti sėkmingai ginčijamas pasitelkiant *judicial review* procedūrą dėl to, kad buvo neprotingas, tačiau gali lemti sėkmę reikalaujant žalos atlyginimo pagal deliktinę atsakomybę³⁷⁵.

Vokietijoje pirmiausia turi būti kreipiamasi į administracinę teisumą dėl administracinio akto panaikinimo, ir tik tada galima kreiptis į civilinę teisumą dėl žalos, padarytos tuo aktu, atlyginimo³⁷⁶. Nyderlanduose taip pat – jei administracinis aktas nebuvo apskūstas laikantis nustatytos tvarkos, laikoma, kad jis yra įgijęs formalią teisinę galią (olandiška *formele rechtskracht*) ir nebegali būti ginčijamas teisme. Tačiau pripažindamas ypač griežtas tokios galios pasekmes, Nyderlandų Aukščiausiasis Teismas taiko šio principo išimtis – svarstomas balansas tarp to, ko buvo galima tikėtis iš valdžios institucijų, ir to, ko buvo galima reikalauti iš nukentėjusios šalies (pvz., nukentėję asmenys leidimų išdavimo metu negyveno toje teritorijoje, taigi negalėjo jų apskūsti laiku ir pan.)³⁷⁷. Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2007 m. birželio 20 d.

³⁷⁴ Pvz., pareiškėjai kreipėsi į teisumą dėl detaliojo plano panaikinimo praėjus dviem mėnesiams po plano sprendinių patvirtinimo, tačiau bylos nagrinėjimas užsitęsė (truko beveik pusantų metų) ir teismui priėmus sprendimą panaikinti detalųjį planą, nes jis neatitiko statybos techninių reglamentų (LVAT 2003 m. gegužės 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A10-465/2003), greta pareiškėjų sklypo, pažeidžiant reikalavimus dėl privalomųjų atstumų, jau buvo pastatytas 9 aukštų gyvenamasis namas. Pareiškėjams teko papildomai kreiptis į teisumą dėl žalos atlyginimo, nes jų teisės jau buvo pažeistos negrįžtamai (LVAT 2008 m. liepos 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A143-1380/2008).

³⁷⁵ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 49

³⁷⁶ GROMITSARIS, A. Liability and accountability. Annual report – 2011 – Germany [interaktyvus]. Ius publicum network review [žiūrėta 2012 m. gegužės 15 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/25_08_2011_11_08_Gromitsaris.pdf>. P. 29.

³⁷⁷ HUIJSMANS, R. ir VAN MAANEN, G. Supervisors' Liability: The Dutch Fireworks Case. A comparative study between the Netherlands, the United Kingdom and Germany on state liability in case of failure of supervision [interaktyvus]. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2009 – 4. [žiūrėta 2012 m. sausio 8 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.akd.nl/media/430890/supervisors%20liability_maastricht%20law%20journal_renee%20huijsmans.pdf>. P. 391

rekomendacijoje Nr. CM/Rec(2007)7 valstybėms narėms dėl gero administravimo³⁷⁸, matyt, atsižvelgiant į tokią kai kurių valstybių praktiką, pripažįstama, kad gali būti reikalaujama prieš pateikiant ieškinį teismui dėl žalos atlyginimo valdžios institucijoms, kad asmuo kreiptųsi į suinteresuotas institucijas.

Dar kitaip administracinio akto ir jo neteisėtumo, kaip civilinės atsakomybės sąlygos, santykio problemą sprendžia Prancūzija. Čia yra procedūrinė nuostata, vadinama *la règle de la décision préalable*, kad teikiant ieškinį administraciniam teismui, turi būti administracinis sprendimas, kurį būtų galima ginčyti. Todėl nukentėjusysis pirmiausia turi kreiptis į valdžios instituciją, reikalaudamas atlyginti žalą, ir gauti neigiamą atsakymą, kurį būtų galima apskųsti teismui kaip administracinį sprendimą. Tiesa, tai taikoma ne visoms žalos atlyginimo byloms (pvz., išimtis yra, kai reikalaujama žalos atlyginimo dėl *travaux publics*).³⁷⁹

Pažymėtina, kad ESTT, nors iš pradžių ir nurodė, kad atitinkamos normos panaikinimas yra būtina sąlyga taikyti Europos Bendrijų sutarties 288(2) straipsnį (atitinkantį Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos 340 straipsnį), numatantį Bendrijos atsakomybę³⁸⁰, vėliau savo praktiką pakeitė ir ieškinius dėl žalos atlyginimo taip pat laiko savarankiškais ir autonominiams, taigi faktas, kad ginčijama nuostata nebuvo panaikinta, paprastai neatima galimybės reikalauti žalos atlyginimo³⁸¹.

Apibendrinant reikėtų pasakyti, kad, nors tradiciškai reikalaujama administracinio akto neteisėtumo, tiek ESTT, tiek dalies užsienio valstybių teismai vienokiu ar kitokiu būdu eina liberalesniu keliu, ir vis mažiau apribojimų sudaroma reikalaujantiems žalos atlyginimo iš valstybės. Šiuo keliu

³⁷⁸ Europos Tarybos Ministrų komiteto 2007 m. birželio 20 d. rekomendacija CM/Rec(2007)7 valstybėms narėms dėl gero administravimo [interaktyvus]. [Žiūrėta 2013 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>>.

³⁷⁹ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 29.

³⁸⁰ ETT 1963 m. liepos 15 d. sprendimas byloje Nr. 25/62 Plaumann & Co. prieš Europos ekonominės bendrijos Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, specialusis leidimas anglų kalba. P. 00095.

³⁸¹ CRAIG, P. *EU Administrative Law*. Academy of European Law European University Institute, Oxford University press, 2006. P.765.

jau seniai eina ir Lietuvos bendrosios kompetencijos teismai, po truputį, vis dar neatsikratydami nevieningos praktikos bėdų – ir administraciniai teismai.

1.3.2. Administracinio akto neteisėtumas – pakankama viešosios atsakomybės sąlyga?

Taigi administracinio akto panaikinimas neturėtų būti laikomas būtinaja atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą sąlyga. Tikslinga į administracinio neteisėtumo ir civilinio neteisėtumo santykį pažvelgti kitu kampu: ar nustatytas administracinio akto neteisėtumas *ipso facto* lemia viešąją atsakomybę?³⁸²

Visų pirma, reikia pažymėti, kad nagrinėdami reikalavimus panaikinti administracinius aktus, administraciniai teismai, net jeigu aktas buvo priimtas pažeidžiant teisės aktus, ne visuomet panaikina administracinį aktą. Pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 89 straipsnio 1 dalies 3 punktą skundžiamas aktas panaikinamas, jeigu jis yra neteisėtas dėl to, kad jį priimant buvo pažeistos pagrindinės procedūros, ypač taisyklės, turėjusios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą bei sprendimo pagrįstumą. Anot LVAT, ši nuostata reiškia, kad ne kiekvienas formalios procedūros pažeidimas yra pagrindas pripažinti administracinį aktą neteisėtu, jeigu įstatymas tiesiogiai nenustato tokios procedūros pažeidimo pasekmės; kriterijus, pagal kurį turi būti vertinama procedūros pažeidimo įtaka priimto administracinio akto teisėtumui, yra tikimybė, kad dėl šio pažeidimo buvo priimtas nepagrįstas sprendimas³⁸³. Todėl ir žalos atlyginimo bylose administraciniai teismai nelaiko neteisėtais veiksmais Civilinio kodekso 6.271 straipsnio požiūriu kai kurių procedūrinių pažeidimų, pvz., terminų pažeidimo, jei terminas pažeistas keliomis dienomis, o institucija aktyviai sprendė jai skirtą klausimą (kreipėsi

³⁸² Administraciniai teismai kartais sprendžia būtent taip: jei administracinis aktas pripažintas neteisėtu ir panaikintas teismo sprendimu, laikoma, kad veiksmų neteisėtumas žalos atlyginimo byloje yra konstatuotas ir nebekvestionuojamas (Pvz., LVAT 2012 m. gegužės 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-1618-12 ir kt.). Tačiau teismų praktikos analizė, aptariama toliau šiame skyriuje, parodė, kad teismai ne visada laikosi tokios nuostatos.

³⁸³ LVAT 2010 m. rugpjūčio. 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-909/2010.

reikiamos informacijos ir t. t.)³⁸⁴, taip pat neteisingai nurodytos akto apskundimo tvarkos, jeigu tai neatėmė iš asmens teisės paduoti skundą³⁸⁵.

Tačiau administracinių teismų praktika rodo, kad netgi ir panaikintas administracinis aktas pats savaime nesukelia viešosios atsakomybės³⁸⁶. Jau buvo aptarta, kad žalos atlyginimas ir akto panaikinimas yra du skirtingi teisių gynimo būdai. LVAT ne kartą yra nurodęs, kad sprendimo panaikinimas nėra absoliutus pagrindas konstatuoti, kad buvo atlikti neteisėti veiksmai, pakankami kilti neturtinei žalai³⁸⁷. Kitoks veikslių neteisėtumo vertinimas nėra *res judicata* principo pažeidimas: LVAT nurodo, kad remiantis šiuo principu, „tie faktiniai ir teisiniai aspektai, kurie buvo išnagrinėti kitame teismo sprendime (kuriuo buvo panaikintas administracinis aktas – aut. past.), turi būti pripažįstami, ir šalis ar kitas dalyvavęs byloje asmuo kitose bylose gali remtis teismo sprendimu nustatytais aplinkybėmis kaip savo reikalavimų ar atsikirtimų pagrindu – tų aplinkybių jam nereikės įrodinėti. Tačiau tai nereiškia, kad šioje nagrinėjamoje byloje teismas neturi teisės patikrinti tariamų neteisėtų veikslių valstybės deliktinės atsakomybės kontekste. Tokia [...] neteisėtų veikslių patikra, sprendžiant ginčą dėl žalos atlyginimo, nėra naujų faktinių aplinkybių konstatavimas, bet yra atitinkamų faktinių ir teisinių aspektų vertinimas“³⁸⁸. Taigi ne kiekvienu atveju viešojo administravimo subjekto veika, kuriai nepritarė teismas panaikindamas sprendimą, gali būti pripažinta pakankamu pagrindu civilinei atsakomybei atsirasti. Teismas,

³⁸⁴ LVAT 2006 m. birželio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-1015/2006.

³⁸⁵ LVAT 2006 m. spalio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁵-1709/2006.

³⁸⁶ Rečiau, bet pasitaiko ir praktikos, kai administracinio akto panaikinimas savaime lemia civilinės atsakomybės sąlygos – neteisėtų veikslių – buvimą (pvz., LVAT 2013 m. kovo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-525-13, LVAT 2013 m. gegužės 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-187-13), tačiau tai nėra vyraujanti praktika.

³⁸⁷ LVAT 2008 m. sausio 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-261-116/2008, LVAT 2009 m. spalio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1155/2009, LVAT 2011 m. birželio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-2265-11, LVAT 2011 m. gruodžio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-2529-11, LVAT 2012 m. kovo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1810-12. Tiesa, reikia pastebėti, kad ir šiuo klausimu LVAT praktika nėra nuosekli, pasitaiko atvejų, kad teismas nurodo, jog veikslių neteisėtumas jau buvo nustatytas kitoje byloje, sprendžiant akto panaikinimo klausimą (t. y. nustatytas akto administracinis neteisėtumas), todėl šis klausimas iš naujo neįrodinėtinas žalos atlyginimo byloje (kur reiktų nustatyti civilinį neteisėtumą) (LVAT 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-3256-11, LVAT 2012 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-1342-12).

³⁸⁸ LVAT 2013 m. gegužės 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-308/2013.

nagrinēdamas žalos atlyginimo bylą, privalo įvertinti, dėl kokių priežasčių buvo panaikintas administracinis aktas. Pvz., LVAT yra nurodęs, kad tokiais atvejais vertinant institucijos veiksmų teisėtumą yra taip pat reikšminga, ar administravimo subjektas laikėsi nustatytos standartinės veiklos normų, kurių jis privalėjo laikytis, ar nebuvo pažeisti viešojo administravimo principai³⁸⁹. Autorės nuomone, tokia teismo nuoroda yra sunkiai įvertinama praktikoje: juk ir smulkūs procedūriniai pažeidimai gali būti laikomi veiklos standartų nesilaikymu, ypač jeigu tų pažeidimų yra ne vienas. Praktiniu požiūriu vertinant rašytinio administracinio akto panaikinimo reikšmę, yra svarbu nustatyti, ar pašalinus padarytus pažeidimus, sprendimas būtų buvęs kitoks. Pvz., tokia logika galima remtis byloje, kurioje spręstas žalos atlyginimas dėl neteisėtai išduoto leidimo kapinėse nupjauti medį. Leidimą išdavė ne ta savivaldybė, kuri turėjo jį išduoti, taigi medis buvo nupjautas neturint leidimo, tačiau iš leidimo išdavimo aplinkybių matyti, kad panaikinus leidimą, kita savivaldybė būtų išdavusi lygiai tokį patį, ir medis vis tiek būtų buvęs nupjautas³⁹⁰. Taigi ginčijamo administracinio akto panaikinimas, būdamas reikšminga aplinkybė, savaime nėra pagrindas konstatuoti, kad visi viešojo administravimo subjekto veiksmai, susiję su ginčijamo sprendimo priėmimu, buvo neteisėti *ab initio*³⁹¹.

Kad neteisėtumas administraciniu ir civiliniu požiūriu nesutampa, galima pastebėti ne tik rašytinių aktų atveju. Pasitaiko, kai teismas konstatuoja, kad buvo padaryta pažeidimų, bet tų pažeidimų konstatuoti neteisėtumui, kaip civilinės atsakomybės sąlygai, nepakanka. Pvz., nors teisės aktai numato kaliniams teisę kasdien pasivaikščioti, tai, kad asmuo nebuvo vedamas pasivaikščioti, laikoma „formaliu pažeidimu“³⁹². Arba nepagrįstas draudimas kaliniui vieną kartą papildomai paskambinti telefonu negali būti pripažintas

³⁸⁹ LVAT 2008 m. sausio 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-261-116/2008.

³⁹⁰ LVAT 2011 m. vasario 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-402-11 (šioje byloje spręstas ne žalos asmeniui, o aplinkai atlyginimo klausimas, tačiau neteisėti veiksmai taip pat atlikti viešojo administravimo srityje, byloje taikyta viešoji atsakomybė).

³⁹¹ LVAT 2011 m. liepos 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-3034-11.

³⁹² LVAT 2006 m. vasario 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁵-826/2006.

ryšių su šeima apribojimu³⁹³. Taip pat, pvz., nustatęs, kad yra padaryta smulkių procesinių pažeidimų – neįrašytas pareigūnas, paleidęs pareiškėją, nenurodyta, kam pranešta apie jo sulaikymą, ir pan., – teismas nurodo, kad šie „pažeidimai yra mažareikšmiai ir patys savaime nepadarė žalos pareiškėjui bei neturėjo įtakos jo teisėms ar pareigoms“³⁹⁴.

Galime pastebėti apibūdinimo „formalūs pažeidimai“ panašumą su ESTT suformuluotu „pakankamai rimto pažeidimo“ (angl. *sufficiently serious breach*) reikalavimu taikant tiek valstybės atsakomybę už Europos Sąjungos teisės pažeidimus, tiek Europos Sąjungos atsakomybę. Kalbant apie Europos Sąjungos deliktinę atsakomybę manoma, kad pakankamai rimto pažeidimo reikalavimas atsirado pripažįstant plačią jos institucijų diskreciją priimant ekonominio pobūdžio sprendimus³⁹⁵. Šis reikalavimas pirmą kartą buvo suformuluotas *Bayerische HNL* sprendime³⁹⁶. Lygiai tokį patį reikalavimą ESTT taiko spręsdamas ir valstybės narės atsakomybės už Europos Sąjungos teisės pažeidimus bylas, kur pirmą kartą jis buvo nurodytas *Brasserie du Pêcheur* byloje³⁹⁷. Kaip nurodo pats ESTT, šis reikalavimas turi būti aiškinamas vienodai tiek sprendžiant Europos Sąjungos, tiek valstybių narių atsakomybės klausimus³⁹⁸.

Pastebima, kad „*sufficiently serious breach*“ reikalavimas yra pagrindinis kontrolės įrankis, kurį teismai naudoja spręsdami žalos atlyginimo

³⁹³ LVAT 2011 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-968-11.

³⁹⁴ LVAT 2012 m. sausio. 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-249-12.

³⁹⁵ SCHERMERS, H. G., HEUKELS, T. ir MEAD P. *Non-contractual liability of the European Communities*. Springer, 1988. P. 7.

³⁹⁶ ETT 1978 m. gegužės 25 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 83 ir 94/76, 4, 15 ir 40/77 *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG* ir kt. prieš Europos Bendrijų Tarybą ir Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1978. P. 01209.

³⁹⁷ ETT 1996 m. kovo 5 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 46/93 ir 48/93 *Brasserie du Pêcheur SA* prieš Bundesrepublik Deutschland ir The Queen prieš Secretary of State for Transport, ex parte: *Factortame Ltd* ir kt. Teismų praktikos rinkinys, 1996. P. I-01029.

³⁹⁸ ETT 1996 m. kovo 5 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 46/93 ir 48/93 *Brasserie du Pêcheur SA* prieš Bundesrepublik Deutschland ir The Queen prieš Secretary of State for Transport, ex parte: *Factortame Ltd* ir kt. Teismų praktikos rinkinys, 1996. P. I-01029, ir ETT 2000 m. liepos 4 d. sprendimas byloje Nr. C-352/98 *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA* ir Jean-Jacques Goupil prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 2000. P. I-05291. Kai kurie autoriai pripažįsta, kad nuo 2000 m. tiek nesutartinė Bendrijos atsakomybė, tiek valstybių narių atsakomybė sudaro vieningą atsakomybės formulę, ir esminių skirtumų tarp šių dviejų atsakomybės rūšių sąlygų nėra (CORNILS, M. *Foreseeing liability for breach of EC Law. Reflections on the ECJ's Differing Notions of Illegality*. Iš Koziol, H. ir Steininger, B.C. *European Tort Law 2005*. Springer 2006. P. 23-24.

bylas³⁹⁹. Tačiau ką reiškia „pakankamai rimtas“? *Brasserie du Pêcheur* byloje ESTT nurodė, kad „pagrindinis būdas nustatyti, ar Bendrijos teisės pažeidimas pakankamai rimtas, yra patikrinti, ar valstybė narė arba atitinkama Bendrijos institucija akivaizdžiai ir šiurkščiai pažeidė savo veiksmų laisvės ribas“. Toliau ESTT išskiria kelis kriterijus:

- pažeistos normos aiškumas ir tikslumas;
- institucijų veiksmų laisvės mastas;
- pažeidimo arba žalos padarymas tyčia ar dėl neatsargumo;
- ar padaryta teisės klaida yra pateisinama ar nepateisinama;
- faktas, kad Bendrijos institucijos pasirinkta pozicija galėjo skatinti neveikimą (nebuvo pateikta atitinkamų išaiškinimų, kaip reikėjo taikyti tam tikrą aktą ir pan.);
- Bendrijos teisei prieštaraujančių nacionalinių priemonių ar veiklos ėmimasis ar nenutraukimas.

Kaip nurodo dauguma autorių, esminis klausimas yra institucijos diskrecijos mastas⁴⁰⁰. Jeigu institucija turi labai ribotą diskreciją arba išvis jos neturi, pažeidimas bus laikomas pakankamai rimtu⁴⁰¹. Tai taikoma tiek teisėkūros, tiek administravimo (kas ir yra aktualu atsižvelgiant į šio darbo temą) veiksmams: pvz., *Camar*⁴⁰² byloje ESTT nurodė, kad pirmosios instancijos teismas padarė teisės klaidą, teigdamas, jog administracinio pobūdžio veiksmų atveju vien tik pažeidimo pakanka atsirasti atsakomybei, nepriklausomai nuo to, kokios diskrecijos ribos buvo nubrėžtos institucijai.

³⁹⁹ CRAIG, P. *EU Administrative Law*. Academy of European Law European University Institute, Oxford University press, 2006. P. 769.

⁴⁰⁰ Pvz., CRAIG, P. *EU Administrative Law*. Academy of European Law European University Institute, Oxford University press, 2006. P. 772, Europos Komisijos 2009 m. liepos 15 d. paaiškinamasis dokumentas. Case law of the Court of Justice of the European Union connected with claims for damages relating to breaches of EU law by Member States [interaktyvus] [žiūrėta 2013 m. vasario 6 d.]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/pdf/jur_09_30385_en.pdf>

⁴⁰¹ Pvz., ETT 2003 m. liepos 10 d. sprendimas byloje Nr. 472/00 P, Europos Bendrijų Komisija prieš Fresh Marine Company A/S. Teismų praktikos rinkinys, 2003. P. I-07541 (taikant Bendrijos atsakomybę), ETT 1996 m. spalio 8 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 178/94, 179/94 ir 188/94 - 190/94 Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula ir Trosten Knor prieš Bundesrepublik Deutschland. Teismų praktikos rinkinys, 1996. P. I-04845 (taikant valstybės narės atsakomybę).

⁴⁰² ETT 2002 m. gruodžio 10 d. sprendimas byloje Nr. 312/00 P, Commission Europos Bendrijų Komisija prieš Camar Srl ir Tico Srl. Teismų praktikos rinkinys, 2002. P. I-11355.

Bergaderm byloje ESTT nurodė, kad priemonės bendras ar individualus pobūdis (kas atitiktų mūsų teisės aktų skirstymą į norminius ir individualius – aut. past.) nėra lemiamas kriterijus, sprendžiant dėl diskrecijos ribų⁴⁰³.

Faktas, kad ESTT praktikoje akto panaikinimas nėra tapatinamas su neteisėtumu, kaip civilinės atsakomybės sąlyga, akivaizdus *Nölle* byloje. Pirmoje byloje⁴⁰⁴ buvo panaikintas aktas dėl to, kad pareiškėjas pateikė pakankamai priežasčių, žinomų teisės akto leidėjams akto priėmimo metu, kad kiltų rimtų abejonių dėl įtvirtinto reguliavimo tinkamumo. Antroje byloje⁴⁰⁵ buvo prašoma priteisti žalos atlyginimą, tačiau pirmos instancijos teismas atsisakė tą padaryti, nurodydamas, kad aktas buvo panaikintas ne dėlto, jog buvo iš prigimties neteisingas, o dėl to, kad, teismo nuomone, pareiškėjui pateikus pakankamai rimtų abejonių Komisija turėjo imtis detalesnio tyrimo prieš priimdama sprendimą, t. y. turėjo geriau jį pagrįsti.

Lyginant ESTT bylose taikomą pakankamai rimto pažeidimo reikalavimą su mūsų nacionalinių teismų praktika nustatant veiksmų neteisėtumą, galima pastebėti, kad ESTT suformuluoti kriterijai joje nėra taikomi. Pvz., ESTT pakankamai rimtu pažeidimu laiko veiksmus, kai institucija neturėjo diskrecijos arba diskrecija buvo pakankamai ribota. Tuo tarpu Lietuvos teismai ir tada, kai viešojo administravimo subjektas neturi diskrecijos, pažeidimus kartais laiko formaliais: pvz., nors nustatytas konkretus terminas sprendimui priimti, termino pažeidimas keliomis dienomis nelaikomas neteisėtais veiksmais civilinės atsakomybės požiūriu, bet kartais delsimas ir gana trumpą laikotarpį gali padaryti nemažai žalos (pvz., vėlavimas išduoti pasą, kai asmeniui reikia išvykti į užsienį, delsimas priimti sprendimą dėl finansinės paramos skyrimo, dėl to asmuo priverstas skolintis, arba delsimas priimti sprendimą dėl teisinės pagalbos suteikimo, o tai gali reikšti

⁴⁰³ ETT 2000 m. liepos 4 d. sprendimas byloje Nr. C-352/98 P Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA ir Jean-Jacques Goupil prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 2000. P. I-05291.

⁴⁰⁴ ETT 1991 m. spalio 22 d. sprendimas byloje Nr. C-16/90, Detlef Nölle prieš Hauptzollamt Bremen-Freihafen. Teismų praktikos rinkinys, 1991. P. I-05163.

⁴⁰⁵ Pirmosios instancijos teismo 1995 m. rugsėjo 18 d. sprendimas byloje Nr. T-167/94 Detlef Nölle prieš Europos Sąjungos Tarybą ir Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1995. P. II-02589.

galimybės bylinėtis praradimą). Pažymėtina ir tai, kad nagrinėjant sprendimo, priimto netinkamai išaiškinus teisės normą, (ne)teisėtumą, nevertinama, ar norma buvo gana aiški ir tiksli, ar tokia teisės taikymo klaida yra pateisinama⁴⁰⁶. Ar žala padaryta tyčia ar dėl neatsargumo, vertinama nustatant ne veiksmų neteisėtumą, o neturtinės žalos dydį. LVAT apskritai yra pasisakęs, kad nėra svarbu nustatinėti konkrečias priežastis, dėl kurių tariamai neteisėtas aktas buvo priimtas⁴⁰⁷. Lietuvos administraciniai teismai klausimą, ar pažeidimai sudaro pagrindą pripažinti veiksmų neteisėtumą, vertina daugiau per žalos ir priežastinio ryšio aspektą (t. y. žiūrima, ar pažeidimai sukėlė realios žalos, ar buvo gana nereikšmingi, ir dėl jų asmuo nepatyrė kažkokių ypatingų praradimų, kaip, pavyzdžiui, pirmiau pateiktais atvejais, kaip draudimas kaliniui vieną kartą paskambinti arba vėlavimas išduoti pasą), tačiau čia teismas, iš esmės, vertina kitas civilinės atsakomybės sąlygas – priežastinį ryšį, žalą, – kurių nebuvimas pats savaime lemia ir atsakomybės netaikymą. Taigi tenka konstatuoti, kad Lietuvos teismai nėra suformulavę kokių nors kriterijų, nustatant pažeidimo rimtumą, reiškiantį akto (veiksmo) neteisėtumą, kaip civilinės atsakomybės sąlygą.

Šiuo atžvilgiu, kaip teigiamą pavyzdį galima pateikti Prancūzijos pavyzdį. Kai kurie autoriai pastebi, kad Prancūzijoje paskutiniu metu imama taikyti moderni teorija, kai bet koks akto neteisėtumas administraciniu požiūriu lemia neteisėtumą civiliniu požiūriu. Pastebima, kad ankstesniuose Valstybės tarybos sprendimuose, kuriuose buvo atsisakyta taikyti viešąją atsakomybę, nors ir esant neteisėtam administraciniam aktui, iš tiesų pasigesta ne neteisėtumo, o priežastinio ryšio (pvz., veikiant teisėtai vis tiek būtų priimtas toks pat administracinis aktas (aktas panaikintas dėl procedūrinių reikalavimų nesilaikymo), taigi vis tiek būtų padaryta žalos) arba žalos nebuvimu. Paskutiniu metu Valstybės taryba, pradedant *Driancourt* sprendimu, paprastai pasisako, kad bet koks administracinis neteisėtumas reiškia neteisėtumą

⁴⁰⁶ LVAT nurodo, kad netinkamas normos aiškinimas visais atvejais nulemia neteisėtumą, neatsižvelgiant į priežastis, dėl kurių toks netinkamumas atsirado (LVAT 2010 m. kovo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-472/2010).

⁴⁰⁷ LVAT 2010 m. kovo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-472/2010.

civilinės atsakomybės požiūriu⁴⁰⁸ (tiek procedūrinis neteisėtumas, tiek aiškinimo klaida, tiek faktų vertinimo klaida)⁴⁰⁹. Tačiau valstybei atsakomybė už tokius pažeidimus paprastai nekyla, nes yra ribojama kitų atsakomybės sąlygų – priežastinio ryšio ir žalos, taip pat trečiosios šalies veiksmų įvertinimu⁴¹⁰.

Šio darbo autorė pritaria tokiai teorijai tais atvejais, kai institucijos veikia, neturėdamos diskrecijos. Juk ir pagal ESTT praktiką, kaip buvo aptarta, tais atvejais, kai institucija turi labai ribotą diskreciją ar išvis jos neturi, pakankamai rimtam pažeidimui nustatyti pakanka paprasto Europos Sąjungos teisės pažeidimo. Iš tiesų, tokiais atvejais pažeidimo rimtumas ar formalumas yra sunkiai apibrėžiami ir nustatomi aspektai. Vienas ir tas pats pažeidimas vienam asmeniui gali sukelti rimtų neigiamų pasekmių, kitam ne. Kaip jau buvo minėta, tarkime, termino priimti sprendimui praleidimas vienu atveju gali padaryti rimtos žalos, kitu atveju būti išties nereikšmingu pažeidimu. Pavieniais atvejais, kai akivaizdu, jog padaryta žalos, teismai ir termino praleidimą laiko neteisėtais veiksmais⁴¹¹. Reikėtų sutikti, jog konkrečioje byloje tai protingas ir teisingas pasirinkimas, tačiau nevieninga teismų praktika, kai tokie patys veiksmai vienu atveju laikomi teisėtais, o kitu atveju – ne, tikrai neturėtų būti pateisinama. Siekiant kiek įmanoma teisingesnio žalos atlyginimo, kiekvienu iš šių atvejų daugiau dėmesio reikėtų skirti ne pažeidimo rimtumui, bet žalos tikrumui, realumui ir priežastinio ryšio analizei. Tuo tarpu Lietuvos administraciniai teismai (kaip anksčiau būta ir Prancūzijoje) neretai nurodo, kad nenustatyta neteisėtų veiksmų, nors iš tiesų nebūta žalos ar priežastinio ryšio⁴¹². Taigi darbo autorė siūlytų tokiais atvejais viešąją

⁴⁰⁸ Išimtis iš šios taisyklės – tam tikros sritys, kuriose reikalaujama didelio neatsargumo (*faute lourde*) – policijos veiksmai, priežiūros veiksmai ir pan. FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 35. Paprastai tai sritys, kur institucijos turi pakankamai plačią diskreciją.

⁴⁰⁹ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 30–35.

⁴¹⁰ REBHAHN, R. *Public Liability in Comparison – England, France, Germany*. Iš Koziol, H. ir Steininger, B.C. *European Tort Law 2005*. Springer 2006. P. 76, 89.

⁴¹¹ LVAT 2011 m. liepos mėn. 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-2722-11. Byloje asmuo apskundė institucijos neveikimą administracinių ginčų komisijai, kuri priėmė sprendimą pareiškėjo naudai. Pareiškėjas kreipėsi dėl žalos, kurią sudarė bylinėjimosi išlaidos administracinių ginčų komisijoje, atlyginimo.

⁴¹² Pvz., LVAT nurodo, kad nustatyti pažeidimai, teisėjų kolegijos nuomone, nežemino pareiškėjo orumo, taip pat jo laikymo areštiniėje sąlygos negali būti laikomos kankinimu ar nežmonišku elgesiu su

atsakomybę riboti ne remiantis neteisėtų veiksmų sąlyga, o per žalos ir priežastinio ryšio nustatymą⁴¹³.

1.4. Individualaus administracinio akto neteisėtumas kaip viešosios atsakomybės sąlyga

Dažniausiai viešosios atsakomybės klausimai administraciniuose teismuose nagrinėjami, kai sprendžiamas žalos, padarytos individualaus administracinio akto priėmimu, atlyginimo klausimas. Problemos, kylančios apibrėžiant individualų administracinį aktą, jau buvo nagrinėtos darbo II dalies 1.1 skyriuje, todėl šiame disertacijos skyriuje bus analizuojami tokio akto teisėtumo (neteisėtumo) klausimai, t. y. kokie reikalavimai keliami individualiam administraciniam aktui ir kaip šių reikalavimų nesilaikymas vertinamas sprendžiant viešosios atsakomybės klausimus.

Reikalavimai individualiam administraciniam aktui nustatyti Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnyje „Individualaus administracinio akto bendrieji reikalavimai ir pranešimas apie individualaus administracinio akto priėmimą“. Šie reikalavimai buvo įtvirtinti jau pradinėje šio įstatymo redakcijoje ir vėliau kiek papildyti. Šiuo metu Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnis nustato, kad individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis, o taikomos poveikio priemonės turi būti motyvuotos (pastaruoju reikalavimu straipsnis buvo papildytas nuo 2009 m. sausio 1 d.⁴¹⁴) (8 straipsnio 1 dalis); individualiame administraciniame akte turi būti aiškiai suformuluotos

juo, todėl nenustačius neteisėtos veikos šiuo aspektu valstybės civilinė atsakomybė negalima (LVAT 2006 m. vasario 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁵ - 774 / 2006). Kitoje byloje LVAT nurodo, kad neteisėtumo sąlygos vertinimas turi būti siejamas su tuo, ar pašalinus procedūrinį pažeidimą sprendimas galėjo būti kitoks, jei nebūtų įvykdytas minėtos procedūros pažeidimas (LVAT 2012 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-1187-12), nors iš tiesų pirmoje byloje kalbama apie žalos, antroje – priežastinio ryšio nebuvimą.

⁴¹³ Yra ir tokių LVAT sprendimų: pvz., vertindamas panaikinto administracinio akto turinį, teismas sprendė, kad šis sprendimas negalėjo suvaržyti pareiškėjo teisės, t. y. nėra padaryta žalos (LVAT 2012 m. kovo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-336-12, LVAT 2012 m. balandžio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-1968-12).

⁴¹⁴ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2, 5, 7, 8 straipsnių pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 9-1 ir 43 straipsniais įstatymas. Valstybės žinios, 2008, Nr. 123-4657.

nustatytos arba suteikiamos teisės ir pareigos ir nurodyta akto apskundimo tvarka (8 straipsnio 2 dalis); individualus administracinis aktas turi būti pasirašytas jį priėmusio pareigūno ar valstybės tarnautojo arba viešojo administravimo subjekto vadovo, jo pavaduotojo ar įgalioto asmens ir patvirtintas antspaudu (8 straipsnio 3 dalis). Nuo 2011 m. gegužės 1 d. straipsnis buvo papildytas 4 dalimi, reikalaujančia kiekvienam asmeniui, kuriam individualus administracinis aktas yra skirtas arba kurio teisėms ir pareigoms šis individualus administracinis aktas turi tiesioginį poveikį, ne vėliau kaip per 3 darbo dienas nuo šio akto priėmimo raštu pranešti apie individualaus administracinio akto priėmimą, kartu pridėdant individualaus administracinio akto teisės aktų nustatyta tvarka patvirtintą kopiją, jeigu kiti įstatymai nenustato kitaip⁴¹⁵.

Taigi reikalavimus individualiam administraciniam aktui galima suskirstyti taip:

- faktinis pagrindumas,
- teisinis pagrindumas,
- akto adresatui nustatytų teisių ir pareigų aiškumas,
- motyvuotumas,
- atitinkamos formos laikymasis (įskaitant akto apskundimo tvarkos aiškumą),
- informavimas apie priimtą aktą.

Pastebėtina, kad ne bet koks šių reikalavimų nesilaikymas laikomas neteisėtais veiksmais viešosios atsakomybės požiūriu (kaip jau buvo aptarta, administracinio akto neteisėtumas nėra lygus neteisėtumui kaip atsakomybės sąlygai). „Individualus administracinis aktas gali būti pripažintas neteisėtu tik tuo atveju, jei teismas konstatuoja, jog jį priimant buvo pažeistos pagrindinės procedūros, ypač taisyklės, turėjusios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą bei sprendimo pagrindumą. Nežymūs, neesminiai atitinkamo individualaus administracinio akto priėmimo procedūros pažeidimai, kurie neturi jokios įtakos sprendimo pagrindumui, teismų praktikoje paprastai

⁴¹⁵ Ten pat.

nelaikomi pagrindu pripažinti sprendimą neteisėtu ir jį panaikinti Administracinių bylų teisenos įstatymo 89 str. 1 d. 3 p. numatytu pagrindu⁴¹⁶.

Faktinis pagrindumas reiškia, kad prieš priimant individualų administracinį aktą turi būti surinkta visa akto priėmimui reikiama informacija. Svarbu pažymėti, kad informacija turi būti išsami, o ne vien tik pakankama, kad būtų priimtas teisės normoje numatytas sprendimas (pvz., skirti nuobaudai pakanka to, kad nustatytas pažeidimo faktas ir pažeidimą padaręs asmuo, tačiau itin svarbu ir sunkinančių bei lengvinančių aplinkybių buvimo faktas, jų nenurodymas ir neįvertinimas individualiame administraciniame akte turėtų būti vertinamas kaip neteisėti veiksmai).

Nesilaikymas reikalavimo pagrįsti individualų administracinį aktą objektyviais duomenimis (faktais) gali būti konstatuojamas tada, kai: 1) aktas grindžiamas neatitinkančiais tikrovės duomenimis, 2) akte nenurodomi duomenys ar 3) apskritai aktas priimamas nesurinkus ir neįvertinus visų duomenų.

Kai aktas grindžiamas neatitinkančiais tikrovės duomenimis, jis turėtų būti pripažįstamas nepagrįstu, jeigu kitokie, atitinkantys tikrovę, duomenys būtų lėmę kitokio akto priėmimą. O štai ar individualus administracinis aktas priimtas surinkus ir įvertinus visus duomenis, ne visuomet paprasta nustatyti. Jeigu akte yra nurodyti faktai, kuriais grindžiamas sprendimas, bet, pareiškėjo nuomone, šie faktai nėra išsamūs, jis teismui turėtų nurodyti aplinkybes, dėl kurių, jo nuomone, turėjo būti priimtas kitoks sprendimas, o teismas, konstatavęs, kad turėjo būti priimtas kitoks sprendimas, turėtų nustatyti, ar viešojo administravimo subjektui buvo žinomos ar turėjo būti žinomos šios aplinkybės, ir jeigu atsakymas teigiamas, turėtų būti laikoma, jog veiksmų neteisėtumas yra nustatytas. Jeigu akte visiškai nenurodyti duomenys, kuriais remiantis jis priimtas⁴¹⁷, gali būti, kad viešojo administravimo subjektas iš

⁴¹⁶ LVAT 2010 m. liepos 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-837/2010.

⁴¹⁷ Čia reikia pažymėti, kad individualų administracinį aktą gali sudaryti ne vienas dokumentas ir jo pagrindimas išdėstytas nebūtinai toje dalyje, kurioje išdėstytas pats sprendimas, bet turėtų būti nurodyta bent jau kokiais dokumentais remiantis priimtas sprendimas. Pvz., LVAT nurodo, kad „pirminėje informacijoje atspindėti faktai nebūtinai turėtų būti perkeltami į administracinį aktą. Teisėjų kolegijos nuomone, priimant individualų administracinį aktą neretai pakanka padaryti nuorodą į

tiesų neanalizavo faktinių aplinkybių ir dėl to priėmė nepagrįstą sprendimą, arba faktai buvo nustatyti, išanalizuoti ir jais remiantis priimtas pagrįstas sprendimas, tiesiog jie „techniškai“ nenurodyti individualiame administraciniame akte. Autorės nuomone, pirmuoju atveju individualus administracinis aktas turėtų būti panaikinamas ir visa akto priėmimo procedūra pradedama iš naujo, antruoju – panaikinti aktą nėra prasmės, nes priėmus jį iš naujo, sprendimas vis tiek būtų toks pat. Be abejo, „techninis“ faktinio pagrindo nenurodymas individualiame administraciniame akte neturėtų būti toleruojamas, nes taip nesilaikoma įstatymo reikalavimų, skaidrumo ir viešumo principų, tačiau tai turėtų būti laikoma tokiu procedūros pažeidimu, kuris neturi jokios įtakos sprendimo pagrįstumui. Deja, administraciniai teismai ne visuomet aiškinasi, ar aktas iš tiesų yra nepagrįstas, pripažįsta jį neteisėtu ir priteisia žalos atlyginimą vien dėl minėto faktinių duomenų nenurodymo⁴¹⁸, taip nepagrįstai išplėsdami viešosios atsakomybės taikymą⁴¹⁹.

Taigi nepagrįstas objektyviais faktais individualus administracinis aktas turi būti pripažįstamas neteisėtu tik tada, jeigu nustatoma, kad tie faktai yra neteisingi ir tai lėmė būtent tokio akto priėmimą⁴²⁰, arba akto faktinis pagrindas apskritai nebuvo analizuojamas arba yra aiškiai nepakankamas (neišsamus)⁴²¹.

Sprendžiant individualaus administracinio akto pagrįstumo klausimą, taip pat svarbu atkreipti dėmesį į „vieno langelio“ principą, įtvirtintą Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 8 punkte, kur, be kita ko, nurodoma, kad „prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėja ir informaciją iš savo administracijos padalinių, pavaldžių subjektų, prireikus – ir iš kitų viešojo administravimo

atitinkamą šaltinį. Tų pačių duomenų dubliavimas keliose vietose būtų perteklinis, prieštaraujantis gero administravimo principui“ (LVAT 2008 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556-633/2008). Tačiau neturėtų būti pateisinama ir vertinama tinkamų VAĮ suformuluotų reikalavimų laikymusi, kai apie akto priėmimo pagrindus asmuo, kurio atžvilgiu priimamas individualus administracinis aktas, yra informuojamas žodžiu.

⁴¹⁸ LVAT 2011 m. rugpjūčio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-2618-11

⁴¹⁹ Štai pvz., ESTT praktikoje vien tai, kad nėra pakankamai paaiškintos sprendimo priėmimo priežastys, nesukelia atsakomybės (Pirmosios instancijos teismo 1995 m. rugsėjo 18 d. sprendimas byloje Nr. T-167/94 Detlef Nölle prieš Europos Sąjungos Tarybą ir Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1995. P. II-02589).

⁴²⁰ Pvz., LVAT 2009 m. rugpjūčio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-1061/2009.

⁴²¹ Pvz., LVAT 2009 m. kovo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-420/2009.

subjektų gauna pats prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėjantis ir administracinį sprendimą priimantis viešojo administravimo subjektas, neįpareigodamas tai atlikti prašymą, skundą ar pranešimą padavusį asmenį.“ Autorės nuomone, neretai ši nuostata yra nepelnytai pamirštama, reikalaujant, kad informaciją, kurią galėtų gauti pats viešojo administravimo subjektas, pateiktų asmuo⁴²².

Pagrįstumo ir **motyvuotumo** reikalavimai dažnai sutapatinami, nors, autorės manymu, jie vertintini kaip skirtingi reikalavimai: faktinis pagrįstumas reikštų, kad surinkti ir įvertinti visi faktiniai duomenys ir sprendimas priimtas atsižvelgus į faktinių duomenų visumą. Motyvuotumo reikalavimą reikėtų suprasti kaip reikalavimą paaiškinti, kokiais argumentais remiantis (kokios aplinkybės lėmė) pasirinktas vienoks ar kitoks sprendimas. Autorės nuomone, motyvuotumas tampa svarbus, kai priimami diskrecinio pobūdžio sprendimai: juk kai pasirinkimo nėra, nėra ir kažkokių papildomų motyvų, išskyrus tai, kad esant tokioms aplinkybėms, turi būti taikoma tokia teisės norma. Todėl Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio nuostatų nereikėtų suprasti taip, kad motyvuoti reikia tik poveikio priemones: motyvuoti reikia bet kokį sprendimą, kurį priimdamos institucijos turi platesnę ar siauresnę pasirinkimo laisvę. Tiesa, reikia pastebėti, kad motyvuotumo reikalavimas taikomas ne visiems viešojo administravimo subjektų sprendimams. Pvz., LVAT nurodo, kad „savivaldybės tarybos narys yra laisvas apsisprendžiant dėl balsavimo ir neprivalo motyvuoti vienokios ar kitokios savo pozicijos. Dėl to savivaldybės tarybos priimtas sprendimas laikytinas specifiniu administraciniu aktu, kurio nemotyvuotumas negali būti pripažįstamas pakankamu trūkumu, sudarančiu savarankišką pagrindą sprendimui panaikinti“⁴²³.

Motyvuotumo reikalavimą galima pažeisti tiesiog nenurodant motyvų pačiame individualiame administraciniame akte, nors pats sprendimas buvo priimtas remiantis tinkamais motyvais ir argumentais. Tokius pažeidimus

⁴²² LVAT 2010 m. gruodžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-1135-10.

⁴²³ LVAT 2009 m. lapkričio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1425/2009.

LVAT įvardina kaip procedūrinius pažeidimus⁴²⁴ (nors tokiu atveju galima klausti, kodėl toks aktas buvo panaikintas, juk dėl procedūrinių pažeidimų aktas panaikinamas tik tada, kai jį priimant buvo pažeistos pagrindinės procedūros, ypač taisyklės, turėjusios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą bei sprendimo pagrįstumą (Administracinių bylų teisenos įstatymo 89 straipsnio 1 dalies 3 punktas)., Šio darbo autorė mano, kad, kaip ir pagrįstumo atveju, vien motyvų nenurodymas neturėtų lemti civilinės atsakomybės. Kas kita, kai priimamas sprendimas apskritai nesant motyvų arba remiantis netinkamais (nepakankamais) motyvais.

Teisinio pagrįstumo reikalavimą autorė vertina plačiau, nei nurodyta Viešojo administravimo įstatyme, ir traktuoja ne tik kaip reikalavimą surasti ir individualiame administraciniame akte nurodyti konkrečią teisės normą, kuri įtvirtintų viešojo administravimo subjekto teisę ar pareigą priimti tokį aktą, t. y. akto priėmimo teisinį pagrindą, bet ir kaip reikalavimą laikytis specialiuose teisės aktuose, reglamentuojančiuose to konkretaus individualaus administracinio akto priėmimą, nustatytų sąlygų ir tvarkos.

Taigi šis reikalavimas gali būti pažeidžiamas: 1) pažeidžiant materialines teisės normas, kurios reglamentuoja individualaus administracinio akto priėmimą, 2) nesilaikant nustatytos individualaus administracinio akto priėmimo tvarkos (procedūrinių normų) ar 3) apskritai individualiame administraciniame akte nenurodant teisinio pagrindo.

Materialinių teisės normų pažeidimas gali reikšti tiek akto neteisėtumą iš esmės, t. y., kad aktas savo turiniu prieštarauja aukštesnės galios teisės aktams (Administracinių bylų teisenos įstatymo 89 straipsnio („Skundžiamų aktų panaikinimo pagrindai“) 1 dalies 1 punktas), tiek akto neteisėtumą dėl to, kad jį priėmė nekompetentingas administravimo subjektas⁴²⁵ (Administracinių

⁴²⁴ LVAT 2012 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-1187-12.

⁴²⁵ Atvejai, kad individualų administracinį aktą priimtų nekompetentingas subjektas, yra labai reti. Išanalizavus administracinių teismų praktiką žalos atlyginimo bylose, pavyko rasti tik vieną, šiame darbe jau minėtą, atvejį, kai leidimą kapinėse kirsti medį išdavė ne ta savivaldybė, kuri turėjo išduoti. Tiesa, ši byla yra dėl žalos aplinkai atlyginimo, tačiau joje taip pat taikomos viešosios atsakomybės nuostatos, ir šiam darbui ji reikšminga palyginamuoju aspektu. Šioje byloje LVAT nurodė, kad nebuvo ginčijamas pats medžių kirtimo neteisėtumas ekologiniu, estetiniu, kultūriniu, kraštovaizdžio

bylų teisenos įstatymo 89 straipsnio 1 dalies 2 punktą). Pažeidus materialinės teisės normas individualus administracinis aktas vienareikšmiškai turi būti pripažįstamas neteisėtu ir panaikinamas. Tačiau vėlgi, – atsižvelgiant į šio darbo temą, tenka klausti, ar toks akto neteisėtumas yra pakankama viešosios atsakomybės sąlyga?

Čia susiduriame su sudėtinga viešosios atsakomybės taikymo problema – **ar netinkamas teisės normos aiškinimas ir taikymas gali būti laikomas neteisėtais veiksmais viešosios atsakomybės požiūriu.**

Europos Taryba, aiškindama Europos Tarybos Ministrų Komiteto 1984 m. rugsėjo 18 d. rekomendacijos Nr. R (84) 15 dėl viešosios atsakomybės⁴²⁶ nuostatą „pagrįstai tikėtinas atsižvelgus į įstatymų reikalavimus“, nurodo, kad čia nustatytas apribojimas „nusistovėjusiomis teisės normomis“, t. y. normomis, kurios „buvo žinomos, kai aktas buvo vykdomas“ ir tai nesusiję su taisyklėmis, kurias nustatė teismai aiškindami teisės nuostatas po akto, kuris sukėlė žalą, priėmimo⁴²⁷. T. y. reikėtų manyti, kad viešoji atsakomybė už netinkamą teisės aiškinimą neatsiranda.

Administracinių teismų praktikoje administracinio akto priėmimas netinkamai išaiškinus teisę iš pradžių nebuvo laikomas neteisėtais veiksmais civilinės atsakomybės požiūriu. LVAT nurodydavo, kad sprendimas priimtas dėl netinkamo įstatymų ir kitų teisės normų taikymo, o ne dėl neteisėtų atsakovo atstovo veiksmų⁴²⁸, o ta aplinkybė, jog atsakovo darbuotojai kitaip negu teismas įvertino faktines bylos aplinkybes ir pritaikė įstatymą, negali būti vertinama kaip pagrindas valstybės prievolei dėl žalos atlyginimo kilti⁴²⁹. Vėliau žalą, padarytą netinkamu teisės aiškinimu ir taikymu, pradėta atlyginti,

formavimo ar kitais aspektais, taigi leidimą išdavus kompetentingai savivaldybei, žalos gamtai nebūtų padaryta (LVAT 2011 m. vasario 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-402-11).

⁴²⁶ Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States Relating to Public Liability [interaktyvus]. Priimta Ministrų Komiteto 1984 m. rugsėjo 18 d. [Žiūrėta 2012 m. sausio 15 d.]. Prieiga per internetą: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=693711>>.

⁴²⁷ *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Europos Tarybos leidinys. Vilnius: Justitia, 2004 (lietuviško vertimo mokslinis redaktorius V. Valančius). P. 382.

⁴²⁸ LVAT 2003 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-367-03.

⁴²⁹ LVAT 2006 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-793-06.

nors praktika iki šiol nėra nevieninga⁴³⁰. Vienose bylose LVAT aiškina, kad netinkamas materialinės teisės normos pasirinkimas arba netinkamas tokios normos aiškinimas visais atvejais nulemia akto neteisėtumą, neatsižvelgiant į priežastis, dėl kurių toks netinkamumas atsirado⁴³¹. Tačiau vėlesnėje byloje LVAT nepripažino veiksmų neteisėtumo, nes administracinis aktas buvo panaikintas dėl to, kad institucija netinkamai (kitaip nei suformuluotoje teismų praktikoje) taikė teisės aktus⁴³².

ESTT, kaip jau minėta, valstybių narių ar Europos Sąjungos institucijų atsakomybę taiko tada, kai yra pakankamai rimtas pažeidimas. Sprendžiant, ar pažeidimas buvo pakankamai rimtas, *inter alia* atsižvelgiama į pažeistos normos aiškumą ir tikslumą bei į tai, ar padaryta teisės klaida yra pateisinama. ESTT nurodo, kad netinkamas teisės aiškinimas, išskyrus išimtinius atvejus, nėra laikomas neteisėtu aktu⁴³³. Pvz., *British Telecommunications*⁴³⁴ byloje ESTT nurodė, kad neperkelta direktyvos nuostata buvo netiksliai suformuluota ir ją buvo galima aiškinti taip, kaip ją sąžiningai aiškino Jungtinė Karalystė, ir, kadangi nebuvo atitinkamos ESTT praktikos, galėjusios nurodyti, kaip reikėtų aiškinti ginčytiną nuostatą, ESTT paskelbė, kad klaida buvo pateisinama. Panašiai nuspręsta *Denkavit*⁴³⁵ byloje: pažeidimas nepripažintas pakankamai rimtu, nes direktyvą akivaizdžiai buvo galima aiškinti skirtingais būdais, tokias pat aiškinimo klaidas buvo padarę ir kitos valstybės narės, o atitinkamos ESTT praktikos nebuvo. Vedant paraleles su ESTT praktika, tenka pastebėti, kad Lietuvos teismai neanalizuoja, ar aiškinama teisės norma buvo pakankamai

⁴³⁰ Pvz., LVAT 2005 m. spalio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-1273-05, LVAT 2006 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-793-06, LVAT 2008 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-981/2008 ir LVAT 2008 m. rugpjūčio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁷⁵-1415-08.

⁴³¹ LVAT 2010 m. kovo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-472/2010, LVAT 2012 m. vasario 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-329-12.

⁴³² LVAT 2012 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-319-12.

⁴³³ ETT 1970 m. gegužės 28 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 19/69, 20/69, 25/69 ir 30/69 Denise Richez-Parise ir kt. prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1970. P. 00325.

⁴³⁴ ETT 1996 m. kovo 26 d. sprendimas byloje Nr. C-392/ The Queen prieš H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc. Teismų praktikos rinkinys, 1996. P. I-01631.

⁴³⁵ ETT 1996 m. spalio 17 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. C-283/94, C-291/94 ir C-292/94 Denkavit International BV, VITIC Amsterdam BV ir Voormeer BV prieš Bundesamt für Finanzen. Teismų praktikos rinkinys, 1996. P. I-05063.

aiški ir tiksli, o klaida nepateisinama⁴³⁶. Galima manyti, kad tokią Lietuvos teismų praktiką lėmė Lietuvoje nustatyta „griežtoji“ viešoji atsakomybė, t. y. atsakomybė be kaltės, nes analizavimas, ar teisės taikymo klaida yra pateisinama ar ne, daugiau siejamas su kaltės elementu (objektyviai suprantamos kaltės, t. y. ar protingas ir racionalus profesionalas analogiškoje situacijoje galėjo padaryti tokią pačią klaidą).

Procedūriniai pažeidimai priimant individualius administracinius aktus vertinami pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 89 straipsnio 1 dalies 3 punkto nuostatą, t. y. kaip minėta, aktas neteisėtu laikomas tik tada, kai jį priimant buvo pažeistos pagrindinės procedūros, ypač taisyklės, turėjusios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą bei sprendimo pagrįstumą. LVAT procedūrinius pažeidimus vertina gana griežtai, pvz., nurodo, kad net rekomendacinio pobūdžio nuomonės negavimas, jei ją gauti buvo privaloma, laikomas esminiu pažeidimu⁴³⁷.

Tai, kad nenurodyta teisės norma, kuria remiantis priimamas individualus teisės aktas, nors, be abejo, apskritai vertintina neigiamai, tačiau vien tai neturėtų būti laikoma pagrindinių procedūrų pažeidimu, lemiančiu akto panaikinimą. Šios pozicijos administraciniai teismai laikosi⁴³⁸, nors kartais pasitaiko ir priešingos praktikos⁴³⁹.

Dėl kitų individualiam administraciniam aktui keliamų reikalavimų – aiškumo, formos, informavimo – nesilaikymo žalos prašoma atlyginti itin retai⁴⁴⁰. Reikalavimai aiškiai suformuluoti teises ir pareigas bei informuoti apie

⁴³⁶ Pvz., LVAT 2007 m. gruodžio 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-143-1149-07 (panaikintas individualus administracinis aktas) ir LVAT 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-3256-11 (atlyginta tuo aktu padaryta žala), kur, autorės nuomone, taikomos Azartinių lošimų įstatymo ir poįstatyminių aktų nuostatos buvo išties neaiškios ir dviprasmiškos.

⁴³⁷ LVAT 2010 m. spalio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-1037/2010. Toks teismo aiškinimas vertintinas teigiamai, nes, nors negautoje rekomendacinio pobūdžio nuomonėje išdėstytos rekomendacijos nėra privalomos, jos gali turėti esminės reikšmės priimant atitinkamą sprendimą, t. y. galutinis sprendimas galėtų būti kitoks. Tačiau neigiamai reikėtų vertinti tai, jog vien to teismui pakanka, kad konstatuotų veiksmų neteisėtumą, kaip civilinės atsakomybės sąlygą (nors, kaip jau aptarta pirmiau, tokiu atveju reikėtų vertinti, ar nesant pažeidimų sprendimas tikrai būtų buvęs kitoks).

⁴³⁸ LVAT 2010 m. spalio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-1037/2010.

⁴³⁹ LVAT 2011 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-62-2669-11. Šio darbo autorė su tokiu vertinimu nesutinka, juo labiau, kad normos nenurodymas šioje byloje buvo vertinamas ne tik kaip administracinis neteisėtumas, bet ir kaip neteisėtumas civilinės atsakomybės požiūriu.

⁴⁴⁰ Pvz., LVAT 2003 m. rugsėjo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-05-744-03.

priimtą aktą puikiai suprantami: juk asmuo, kuriam aktu nustatomos atitinkamos teisės ar pareigos, turi jas žinoti ir suprasti, kad galėtų efektyviai naudotis šiomis teisėmis ar tinkamai įgyvendinti savo pareigas. Vertinant individualaus administracinio akto teisėtumą administraciniu požiūriu (t. y. sprendžiant akto panaikinimo klausimą), aiškumo reikalavimo paisymas turėtų būti vertinamas objektyviai, t. y. sprendžiant, kaip aktą būtų supratę racionalus ir protingas žmogus. Tačiau sprendžiant civilinės atsakomybės klausimą, autorės nuomone, reikėtų įvertinti ir subjektyvų faktorių, t. y., jeigu individualus administracinis aktas suformuluotas neaiškiai, tinkamai neįteiktas, tačiau asmuo, kuriam jis buvo skirtas, iš esmės suvokė savo teises ir pareigas, žalos atlyginimas neturėtų būti priteisiamas. Tiesa, čia turėtų būti remiamasi ne neteisėtumo kaip atsakomybės sąlygos, o priežastinio ryšio ar žalos nebuvimu. Panašiai reikėtų vertinti ir formos reikalavimo nesilaikymą – jei laikantis formos būtų priimtas toks pat aktas (toks pat sprendimas), sukėlęs tokias pačias pasekmes, žala neturėtų būti atlyginama.

Gali susidaryti situacija, kai žalos atlyginimo reikalaujama ne dėl individualaus administracinio akto priėmimo, o jo **pakeitimo ar panaikinimo**. Pvz., individualiu administraciniu aktu buvo suteiktos tam tikros teisės, o vėliau dėl vienokių ar kitokių priežasčių šis aktas panaikinamas. Akto priėmimas sukėlė asmeniui, kuriam jis buvo skirtas, tam tikrų lūkesčių. Ar tokie veiksmai turėtų būti laikomi neteisėtais?

Jeigu individualaus administracinio akto pakeitimą ar panaikinimą lemtų norminių teisės aktų, kuriais vadovaujantis buvo priimtas šis individualus aktas, pasikeitimai, panašu, kad administraciniai teismai tokio pakeitimo ar panaikinimo nelaikytų neteisėtais veiksmais ir žalos neatlygintų⁴⁴¹. Tiesa, šiuo atveju reikėtų greičiau traktuoti, kad žalos padaryta ne individualaus akto pakeitimu, o norminio akto, kuriuo remiantis buvo pakeistas ar panaikintas individualus administracinis aktas, pakeitimais

⁴⁴¹ Pvz., LVAT pasisakydamas, kad akto pakeitimas buvo neteisėtas, nurodo, kad skundžiamo sprendimo priėmimas buvo sąlygojamas ne naujų aplinkybių atsiradimu ar atitinkamų norminių teisės aktų pasikeitimu (LVAT 2002 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-604-02).

(plačiau apie norminių administracinių aktų neteisėtumą žr. darbo II dalies 1.5 skyriuje).

Situacija, kai priimtas individualus administracinis aktas pakeičiamas, nors aplinkybės, lėmusios tokio akto priėmimą, nepasikeitė, neturėtų būti laikoma teisėta⁴⁴². Tačiau, jeigu priimant individualų administracinį aktą iš tiesų buvo padaryta klaida, tai nereiškia, kad ši klaida neturi būti taisoma. Žalos galima padaryti tiek priimant pirminį aktą (situacija, kai pirminis aktas buvo priimtas klaidingai įvertinus aplinkybes, o vėliau jį pakeičiant ar panaikinant ištaisoma padaryta klaida, reikštų, kad neteisėtas yra pirminio akto priėmimas), tiek jį pakeičiant ar panaikinant (situacija, kai pirminis aktas yra teisėtas, o pakeitimas ar panaikinimas yra nepagrįstas). Tiek vienu, tiek kitu atveju situacijos, kai nepasikeitus aplinkybėms individualūs aktai yra keičiami arba panaikinami ir dėl to vienaip ar kitaip pasikeičia asmens turimų teisių apimtis, turėtų būti vertinamos kaip neteisėti veiksmai nepriklausomai nuo to, ar asmens teisės pažeidė akto priėmimas ar jo pakeitimas.

LVAT nurodo, kad subjektyvaus įvertinimo pasikeitimas negali būti laikomas įstatyminiu pagrindu panaikinti arba pakeisti nustatyta tvarka priimtą individualų teisės aktą⁴⁴³. Tačiau kaip reikėtų spręsti tais atvejais, kai subjektyvus įvertinimas priklauso nuo politinių sprendimų, juk, vadovaudamasis Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatomis, administracinis teismas neturi teisės vertinti politinio ir ekonominio akto tikslingumo? Pvz., savivaldybės taryba priėmė sprendimą, o po rinkimų pasikeitus tarybos sudėčiai sprendimas keičiamas. Ar tai gali būti pripažįstama kaip neteisėti veiksmai? Jau buvo minėta, kad administraciniai teismai nevertina savivaldybės tarybos sprendimų politinių motyvų. Matyt, tokiu atveju teismams tiesiog tektų remtis LVAT suformuota praktika, kad viešojo administravimo subjektas priimtą savo teisės aktą gali panaikinti tik tada, kai tokiu aktu nebuvo asmenims suteiktos civilinės teisės⁴⁴⁴. Kitoje byloje LVAT nurodo, kad subjektas negali panaikinti apskritai visų savo priimtų individualių

⁴⁴² Pvz. LVAT 2006 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A11-815/2006.

⁴⁴³ Ten pat LVAT 2002 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-604-02.

⁴⁴⁴ LVAT 2001 m. spalio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-842-01.

aktų⁴⁴⁵. Taigi teismas turi mechanizmą ginti asmenų įgytus teisėtus lūkesčius ir nuo politinės valios pasikeitimo.

1.5. Norminio akto neteisėtumas kaip viešosios atsakomybės sąlyga

Norminio akto neteisėtumas, kaip viešojo administravimo subjektų civilinės atsakomybės sąlyga, yra itin sudėtingas klausimas. Žalos galima padaryti priimant neteisėtą norminį aktą (norminį administracinį aktą, jei kalbame apie viešojo administravimo subjektų atsakomybę) ir taikant neteisėtą norminį aktą (taip pat ir įstatymą).

Norminį aktą neteisėtu, priklausomai nuo jį priėmusio subjekto statuso, gali pripažinti Konstitucinis Teismas arba administracinis teismas⁴⁴⁶. Bylose, kuriose sprendžiamas žalos, padarytos taikant antikonstituciniu pripažintą įstatymą, atlyginimo klausimas, administraciniai teismai paprastai nurodo, jog tai nėra žalos atlyginimo santykiai, t. y. netaiko civilinės atsakomybės ir Civilinio kodekso 6.271 straipsnio⁴⁴⁷. Tuo tarpu bylose, kuriose yra neteisėtas norminis administracinis aktas (t. y. poįstatyminis aktas), jau konstatuojamas neteisėtų veiksmų ir žalos atlyginimo santykių buvimas⁴⁴⁸.

Kodėl teismas taip sprendžia? Atsakovu tokiose bylose dažniausiai yra ne subjektas, priėmęs neteisėtą norminį aktą, o subjektas, jį taikęs, tačiau kol teisės aktas nepripažintas negaliojančiu, viešojo administravimo subjektas privalo jį vykdyti, taigi vargu ar tokius veiksmus galime laikyti neteisėtais. LVAT irgi nurodo, kad šiuo atveju neteisėtumas slypi įstatymo priėmime, o ne

⁴⁴⁵ LVAT 2002 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-604-02.

⁴⁴⁶ Pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 15 ir 16 straipsnius, administraciniai teismai nagrinėja norminių administracinių aktų teisėtumo klausimą, išskyrus atvejus, kai tokie klausimai yra priskirti Konstitucinio Teismo kompetencijai.

⁴⁴⁷ Pvz., LVAT 2011 m. lapkričio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-575-1831-11 ir kt. Tiesa, pastaruoju metu kai kuriose valstybinių pensijų, sumažintų antikonstituciniu pripažintu įstatymu, priteisimo bylose LVAT pripažįsta, kad neturtinės žalos atžvilgiu galėtų būti taikomas Civilinio kodekso 6.271 straipsnis, tačiau nesutinka, kad neišmokėta pensija galėtų būti laikoma turtine žala (pvz., LVAT 2013 m. liepos 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-1234-13). Reikia pažymėti, kad civilinė atsakomybė tokiose bylose vis dėlto nėra taikoma, nes nenustatomos kitos atsakomybės sąlygos.

⁴⁴⁸ Pvz., LVAT 2003 m. kovo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-262-03, LVAT 2012 m. rugsėjo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-1334-12 ir kt.

jo taikyme: „sudėtingiau yra tais atvejais, kai žalos atlyginimo prievolės kildinamos ne iš viešojo administravimo subjektų įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuotos vykdomosios veiklos, skirtos įstatymams, kitiems teisės aktams, įgyvendinti, neteisėtumo, o iš prieštaraujančio Konstitucijai įstatymo, pažeidžiančio asmenų teises ar teisėtus interesus, vykdymo, t. y. kai vykdomoji veikla atitiko įstatymo reikalavimus, o pats vykdomas įstatymas pažeidė Konstitucijos saugomas bei ginamas teises. Tokios teisinės situacijos būtų priskirtinumo atitinkamiems teismams taisyklės, nustatytos ABTĮ, nereglamentuoja“⁴⁴⁹. Kad šiuo atveju žala padaroma įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmais, o ne viešojo administravimo subjektų veiksmais, LVAT pasisako ir kitose bylose⁴⁵⁰. Antra vertus, panašu, kad teigdamas, jog tokiose bylose nesusiklosto žalos atlyginimo santykiai, LVAT tiesiog vengia spręsti įstatymų leidžiamosios valdžios atsakomybės klausimą⁴⁵¹ (galima netgi teigti, kad administraciniai teismai tam tikra apimtimi čia taiko valstybės imuniteto doktriną) ir įstatymų leidžiamosios valdžios atsakomybę nepagrįstai perkelia viešojo administravimo subjektui. Šis gi negali nevykdyti įstatymo, o padarytą žalą turi kompensuoti iš jam skirtų biudžeto lėšų (kurios, suprantama, buvo planuojamos nežinant, kad ta ar kita įstatymo norma bus pripažinta prieštaraujančia Konstitucijai), o ne iš specialaus žalos atlyginimui skirto fondo.

Tokią išvadą tik patvirtina tai, kad bylose, kuriose konstatuojamas ne įstatymo, o poįstatyminio norminio akto neteisėtumas, jau konstatuojamas neteisėtų veiksmų ir žalos atlyginimo santykių buvimas. Pvz., administraciniam teismui pripažinus, kad kai kurie savivaldybės tarybos sprendimo punktai, reglamentuojantys automobilių važiuoklės blokavimą

⁴⁴⁹ LVAT 2003 m. vasario 3 d. konsultacija Nr. 02-04-04.

⁴⁵⁰ Pvz., LVAT 2004 m. vasario 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸-74-04, LVAT 2013 m. balandžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-895-13, LVAT 2013 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-1202-13.

⁴⁵¹ Kai kuriose bylose netgi kai pareiškėjai nurodo, kad žala padaryta Vyriausybės, Seimo ir Prezidento veiksmais, priimant prieštaraujantį Konstitucijai įstatymą, LVAT konstatuoja, kad nėra būtinos atsakomybės sąlygos – veiksmų neteisėtumo, nes viešojo administravimo subjektų (valstybinio socialinio draudimo institucijos) veiksmai buvo teisėti. Kitų subjektų atsakomybės klausimas net nesvarstytas, nors pareiškėjai to prašo (LVAT 2004 m. rugsėjo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-754-04).

techninėmis priemonėmis ir rinkliavą už blokavimo priemonių nuėmimą, prieštarauja Konstitucijai ir įstatymams, daroma išvada, kad „pareiškėjo automobilio važiuoklė galėjo būti užblokuota be teisėto pagrindo, todėl pirmosios instancijos teismas turėjo tirti [...], ar dėl šių veiksmų atsirado moralinė žala pareiškėjui“⁴⁵². Kitoje byloje, Konstituciniam Teismui pripažinus pažeidžiančiu Konstituciją teisinį reguliavimą, ta apimtimi, kuria nebuvo ir nėra nustatytas reikalavimas fiksuoti egzamino žodžiu priimant į karjeros valstybės tarnautojo pareigas eigą, LVAT pripažino, kad toks Vyriausybės (!) neveikimas padarė asmeniui neturtinės žalos⁴⁵³. Toks praktikos išsiskyrimas tikrai neturėtų būti pateisinamas tuo, kad vienoje byloje neteisėtą norminį aktą priėmė Seimas, o kitoje – savivaldybės taryba ar Vyriausybė.

Kitas sudėtingesnis klausimas – ar norminio akto pripažinimas neteisėtu yra tinkama civilinės atsakomybės sąlyga? Kitaip tariant, ar turi būti atlyginama žala, patirta dėl tokio akto priėmimo, ar žala, padaryta taikant šį norminį aktą? Savaimė aišku, kad veiksmai, atlikti vadovaujantis norminiu aktu jau po šio akto paskelbimo negaliojančiu (nuo atitinkamo teismo sprendimo oficialaus paskelbimo), yra neteisėti⁴⁵⁴. Tačiau jeigu reikalaujama atlyginti žalą, atsiradusią dar iki norminio akto paskelbimo negaliojančiu? Teismų praktika šiose bylose yra itin neaiški ir nevieninga.

Garsiai nuskambėjusiose socialinio draudimo senatvės pensiją gaunančių pensininkų bylose, kai šie reikalavo grąžinti neišmokėtą pensijų dalį, negautą dėl įstatymo nuostatų, kurios buvo pripažintos prieštaraujančiomis Konstitucijai, LVAT nurodė, kad viešojo administravimo subjektai „veikė taip, kaip privalėjo veikti pagal tuo metu galiojusį įstatymą. Jokia kita institucija, be Konstitucinio Teismo, nėra įgaliota spręsti, ar įstatymas ir kiti teisės aktai neprieštarauja Konstitucijai, o iki atitinkamo Konstitucinio Teismo sprendimo paskelbimo priimtiems sprendimams šių aktų pripažinimas prieštaraujančiais Konstitucijai reikšmingas tiek, kiek šie

⁴⁵² LVAT 2003 m. kovo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A10-262-03. Taip pat žr. bylą tuo pačiu klausimu – LVAT 2003 m. rugsėjo 9 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁷-725-2003.

⁴⁵³ LVAT 2012 m. rugsėjo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-1334-12

⁴⁵⁴ Pvz., žr. LVAT 2012 m. spalio 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-438-2382-12.

sprendimai nėra įvykdyti – nesukėlę realių teisinių pasekmių⁴⁵⁵. Analogiškai LVAT sprendžia ir kitoje byloje, kur Konstitucinis Teismas prieštaraujančia Konstitucijai pripažino Valstybinių pensijų įstatymo 11 straipsnio 4 dalį ta apimtimi, kuria nustatyta, kad nukentėjusiųjų asmenų valstybinės pensijos neskiriamos asmenims, jeigu jie 1939–1990 metais tarnavo ar dirbo įstatyme nenurodytose kitose institucijose (struktūrose). Šioje byloje asmeniui pensijos mokėjimas taip pat buvo atnaujintas po Konstitucinio Teismo sprendimo įsigaliojimo⁴⁵⁶.

Tačiau valstybinių pensijų bylose, kur situacija buvo analogiška pirmiau aptartam socialinio draudimo senatvės pensijos sumažinimui, LVAT sprendė visiškai kitaip. Pirmiausia teismas nurodė, kad „pensijos yra nuosavybės teisės objektas, todėl šiam objektui taikomi nuosavybės teisių apsaugos principai, apie kuriuos kalbama nutarime, ir Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos protokolo Nr. 1, iš dalies pakeisto protokolu Nr. 11, 1 str. įtvirtintos apsaugos garantijos“. Todėl teismas pasisakė, kad Konvencijoje apibrėžtų teisių pažeidimas reiškia neteisėtus šalies veiksmus ir yra pagrindas pažeistas nuosavybės teises ginti tiesiogiai taikant tarptautinę teisę – Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją⁴⁵⁷. Visiškai neaišku, kodėl tokia logika nebuvo vadovaujama socialinio draudimo pensijų bylose. Vėliau LVAT atnaujino šios bylos nagrinėjimą tuo pagrindu, kad būtina užtikrinti vienodą administracinių teismų formavimo praktiką, ir, iš naujo nagrinėdamas bylą, nurodė, kad ši byla iš esmės skiriasi nuo pirmiau aptartos socialinio draudimo pensijų bylos. Vienas iš argumentų buvo tai, kad pirmojoje byloje pareiškėjas kreipėsi prašydamas atlyginti žalą, o antrojoje – pareiškėja kreipėsi teisminės gynybos, teigdama, kad jos atžvilgiu viešojo administravimo subjektai priėmė neteisėtus aktus, atliko neteisėtus

⁴⁵⁵ LVAT 2003 m. birželio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A5-264/2003.

⁴⁵⁶ LVAT 2003 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A7-796-2003. Ši byla aktuali ir tuo, kad LVAT atkreipia dėmesį, jog norminis aktas Konstitucinio Teismo paskelbtas prieštaraujančiu Konstitucijai pagal jo pasirašymo ir paskelbimo tvarką, o ne pagal jo turinį. Deja, LVAT detaliau neanalizuoja, ar tokiu atveju turėtų būti taikoma skirtinga praktika iki Konstitucinio Teismo nutarimo įsigaliojimo priimtų aktų teisėtumui. Vėlesnėje praktikoje minėto išskyrimo jau nėra.

⁴⁵⁷ LVAT 2003 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A7-1111-2003.

veiksmus⁴⁵⁸. Tačiau tinkamai kvalifikuoti teisinius santykius yra teismo pareiga, todėl neturėtų būti argumentuojama tuo, kad juos skirtingai traktuoja pareiškėjai. Juo labiau, kad kitose valstybinių pensijų bylose, nors ir buvo reikalaujama atlyginti žalą, tačiau teismas pasisakydavo, jog tai nėra civilinės atsakomybės santykiai (!) ir sprendavo ne taip, kaip socialinio draudimo pensijų bylose, o kaip valstybinių pensijų bylose⁴⁵⁹. Kitas ir esminis argumentas, nulėmęs skirtumą tarp minėtų bylų – Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnio 4 dalies, numatančios, kad „neturi būti vykdomi sprendimai, pagrįsti teisės aktais, kurie pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai ar įstatymams, jeigu tokie sprendimai nebuvo įvykdyti iki atitinkamo Konstitucinio Teismo nutarimo įsigaliojimo“, išaiškinimas. LVAT nurodė, kad „kol sprendimas gali būti apskundžiamas, o skundo padavimo atveju – iki skundo išnagrinėjimo, viešojo administravimo subjekto sprendimas nėra galutinis. Kol sprendimas nėra galutinis, jis negali būti laikomas įvykdytu Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnio 4 dalies prasme“⁴⁶⁰. Ir nors esminiu skirtumu tarp socialinio draudimo ir valstybinių pensijų bylų teismas laikė tai, kad pastarosiose į teismą buvo kreiptasi dar iki Konstituciniam Teismui priimant sprendimą dėl įstatymo neteisėtumo, vėliau ta pati „neįvykdyto sprendimo“ logika buvo taikoma kitokiose bylose, kai į teismą buvo kreiptasi jau po Konstitucinio Teismo sprendimo⁴⁶¹. Šiuo atveju lemiamas yra kreipimosi į teismą momentas – jeigu įstatymo nustatytas kreipimosi terminas nėra praleistas, sprendimas laikomas neįvykdytu ir jam taikomos norminio akto pripažinimo neteisėtu pasekmės⁴⁶². Lygiai toks pat „neįvykdyto sprendimo“ argumentas buvo taikomas ir vėliau sumažinto darbo užmokesčio pareigūnams ir teisėjams bylose, kurių buvo ir dar yra nagrinėjama itin daug⁴⁶³. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinime pastebima, kad „naujausiojoje

⁴⁵⁸ LVAT 2004 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹²-219-04.

⁴⁵⁹ Pvz., LVAT 2004 m. kovo 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹²-67-04 ir kt.

⁴⁶⁰ LVAT 2004 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹²-219-04.

⁴⁶¹ Pvz., LVAT 2006 m. liepos 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸-1123-06.

⁴⁶² LVAT 2004 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹²-219-04.

⁴⁶³ Žr. pvz., LVAT 2005 m. gruodžio 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹-638/2005.

teismo praktikoje galimybė priteisti teisingą apmokėjimą už darbą, kai jis nebuvo mokamas dėl Konstitucijai prieštaraujančio įstatymo, nebėra tiesiogiai siejama su Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnio 4 dalimi ir jos pagrindu išvystyta „neįvykdyto sprendimo“ samprata administracinių teismų jurisprudencijoje⁴⁶⁴. Tačiau, kaip jau buvo aptarta šiame darbe, apibendrinime taip pat pastebima, kad „esminę reikšmę įgyja aplinkybė, ar asmuo dėl savo teisės, taip pat kai ji kyla iš Konstitucijos, gynimo į kompetentingas institucijas (teismus) kreipiasi per įstatymų nustatytą terminą“⁴⁶⁵.

Taigi, kai į teismą kreipiasi asmuo, gindamas savo teises, pažeistas administraciniais aktais, priimtais įgyvendinant vėliau prieštaraujančia Konstitucijai paskelbtą įstatymo nuostatą, civilinė atsakomybė netaikoma⁴⁶⁶, tokių administracinių aktų priėmimas nelaikomas neteisėtais veiksmais civilinės atsakomybės požiūriu, tačiau jie naikinami, ir atkuriamą iki jų priėmimo buvusi situacija, jeigu asmuo dėl savo teisių gynimo kreipėsi per įstatymų nustatytą terminą (pvz., bendrąjį Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 1 dalyje nustatytą 1 mėnesio terminą administraciniams aktams apskūsti).

Bylose, kai norminio akto neteisėtumą konstatuoja administraciniai teismai, kurį laiką buvo išskiriamos dvi situacijos – kai dėl norminio administracinio akto teisėtumo buvo kreiptasi toje pačioje byloje, t. y. norminio administracinio akto teisėtumo klausimą iškėlė tas pats subjektas, kuris teigia, jog jo teisės yra pažeistos, ir kuris reikalauja žalos atlyginimo, ir situaciją, kai norminio administracinio akto teisėtumo klausimas buvo išspręstas kitoje byloje, ir žalos atlyginimo dėl veiksmų, padarytų vadovaujantis dar galiojančiu norminiu aktu, pradedama reikalauti tik tada, kai toks aktas jau paskelbtas neteisėtu. LVAT aiškinimas, kodėl tokios bylos

⁴⁶⁴ LVAT 2013 m. balandžio 3 d. aprobuotas LVAT praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (I dalis). Administracinė jurisprudencija 24. P. 420–582.

⁴⁶⁵ Ten pat.

⁴⁶⁶ Tiesa, pastaruoju metu kai kuriose valstybinių pensijų, sumažintų antikonstituciniu pripažintu įstatymu, priteisimo bylose LVAT pripažįsta, kad neturtinės žalos atžvilgiu galėtų būti taikomas Civilinio kodekso 6.271 straipsnis, tačiau nesutinka, kad neišmokėta pensija galėtų būti laikoma turtine žala (pvz., LVAT 2013 m. liepos 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-1234-13). Reikia pažymėti, kad civilinė atsakomybė tokiose bylose vis dėlto nėra taikoma, nes nenustatomos kitos atsakomybės sąlygos.

sprendžiamos skirtingai, yra toks: „Teismas (pirmosios instancijos – aut. past.) padarė neteislingą išvadą, kad teismo sprendimu pripažinus Taisyklių nuostatas prieštaraujančiomis įstatymams ir kitiems aukštesnės galios teisės aktams, jos negali būti taikomos tik nuo teismo sprendimo paskelbimo Valstybės žiniose dienos, t. y. nuo 2004 m. lapkričio 4 d., nes šio sprendimo galia nukreipta tik į ateitį. Pareiškėjas dėl žalos atlyginimo, kuri atsirado dėl paramos už supirktą pieną neišmokėjimo, kreipėsi į teismą prieš Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui priimant sprendimą dėl Taisyklių nuostatų pripažinimo prieštaraujančiomis įstatymams. Pats pareiškėjas Vilniaus apygardos administracinio teismo prašė kreiptis į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą, kad būtų iširtas Taisyklių atitikimas įstatymų ir Vyriausybės nutarimo reikalavimams. Teismas tokį pareiškėjo prašymą patenkino. Pareiškėjas pasinaudojo visomis įstatymo leidžiamomis galimybėmis savo teisėms ir teisėtiems interesams apginti. Jis kreipėsi teisminės gynybos, teigdamas, kad viešojo administravimo subjektas priėmė neteisėtą aktą ir dėl to jam padaryta žala. Viešojo administravimo subjekto priimto akto pripažinimas prieštaraujančiu įstatymams yra tik viena pareiškėjo teisių apgynimo stadija. Tik po to atsirado galimybė išnagrinėti pareiškėjo reikalavimą dėl žalos atlyginimo. Pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas 2003 m. gruodžio 30 d. nutarime nurodė, jog ši pirmosios instancijos teismo nurodyta taisyklė nėra absoliuti. Nagrinėjamoje byloje Vyriausiojo administracinio teismo sprendimas, kuriuo atskiros Taisyklių nuostatos pripažintos prieštaraujančiomis įstatymams, įsigaliojo dar neužsibaigus teisės normos taikymo procedūrai, todėl nėra taikymo atgal problemos, nes dėl Taisyklių neatitikimo įstatymams buvo kreiptasi kaip tik šioje byloje⁴⁶⁷. Šioje byloje LVAT panašiai, kaip ir bylose dėl pripažintų prieštaraujančiais Konstitucijai įstatymų, nurodo, kad teisės taikymo procedūra nebuvo pasibaigusi, t. y. sprendimas buvo neįvykdytas, tiesa, aiškina tą šiek tiek kitaip (prisimenant, kad prieštaraujančių Konstitucijai įstatymų bylose sprendimas laikomas neįvykdytu tol, kol nepasibaigė jo apskundimo terminas). Kitoje

⁴⁶⁷ LVAT 2005 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-1591-05.

byloje LVAT pateikia kiek kitokį aiškinimą, tiesa, rezultatas vis tiek yra analogiškas: „Administracinių bylų teisenos įstatymo 116 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinta bendro pobūdžio taisyklė, nustatanti, kad norminis teisės aktas (ar jo dalis) laikomas panaikintu ir paprastai negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai buvo paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl atitinkamo norminio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu. Šioje teisės normoje vartojama sąvoka „paprastai negali būti taikomas...“ suponuoja išvadą, kad iš šios bendro pobūdžio taisyklės yra galimos ir išimtys, t. y. atvejai, kai ši bendro pobūdžio taisyklė yra netaikoma. Tokia išimtis iš šios taisyklės ir yra tie atvejai, kai norminio teisės akto teisėtumas yra revizuojamas ryšium su teisme nagrinėjama individualia byla. Priešingu atveju, toks konkretaus norminio akto teisėtumo revizavimas netektų prasmės, kadangi teisme nagrinėjamos individualios bylos baigčiai norminio akto panaikinimas neturėtų jokių teisinių pasekmių ir tektų laikyti, kad toks pripažintas neteisėtu norminis aktas buvo teisėtas ginčo, nagrinėjamo individualioje byloje, atsiradimo metu. Paprastai tokio pobūdžio bylose administravimo subjekto veiksmų teisėtumas yra ginčijamas, remiantis tuo, kad šie veiksmai prieštaravo aukštesnės galios teisės aktų reikalavimams, kurių reikalavimams prieštaravo ir konkretus norminis administracinis aktas. Tokiu būdu tektų pripažinti, kad nepaisant to, jog viešojo administravimo subjekto veiksmai neatitiko aukštesnės galios teisės aktų reikalavimų, jie (veiksmai) yra vis tiek teisėti, kas neatitiktų bendrųjų teisės principų dėl teisės aktų hierarchijos ir pan.“⁴⁶⁸

Pastarojoje byloje remiamasi Administracinių bylų teisenos įstatymo 116 straipsnio nuostatomis, taigi taip išryškėja skirtumas tarp Konstitucinio Teismo įstatyme nustatytų teisės akto pripažinimo prieštaraujančiu Konstitucijai ir Administracinių bylų teisenos įstatyme nustatytų norminio administracinio akto pripažinimo neteisėtu pasekmių: pastarojo 116 straipsnio 1 dalis nustato, kad norminis administracinis aktas (ar jo dalis) laikomas panaikintu ir paprastai negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai buvo paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl atitinkamo

⁴⁶⁸ LVAT 2005 m. gruodžio 30 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸-1690-05.

norminio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu. To paties straipsnio 2 dalis numato, kad administracinis teismas, atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes ir įvertinęs neigiamų teisinių pasekmių tikimybę, savo sprendimu gali nustatyti, jog panaikintas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) negali būti taikomas nuo jo priėmimo dienos. Konstitucinio Teismo įstatymas tokių išimčių nenumato. Vėl tenka pakartoti anksčiau išsakytą nuomonę, kad neturėtų būti daromas skirtumas tarp aktų, kuriuos neteisėtais pripažino Konstitucinis Teismas, ir aktų, kuriuos neteisėtais pripažino administracinis teismas.

2012 m. sausio mėn. LVAT priėmė kitokį sprendimą⁴⁶⁹ ir, nors dėl norminių aktų atitikties Konstitucijai ir įstatymams buvo kreiptasi toje pačioje byloje pareiškėjo prašymu, ir šie aktai pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai, LVAT konstatavo, kad Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje suformuluota įstatymų ir kitų teisės aktų konstitucingumo prezumpcijos taisyklė nagrinėjamo ginčo atveju suteikia pagrindą konstatuoti, kad iki Konstitucinio Teismo nutarimo paskelbimo Vyriausybės nutarimas negalėjo būti laikomas neteisėtu, o viešojo administravimo subjekto veiksmai vykdant šį norminį teisės aktą buvo teisėti. Nenustatytas ir Vyriausybės, priėmusios antikonstitucinį teisės aktą, veiksmų neteisėtumas. Teismas sprendime nurodo, kad remiasi suformuota praktika, tačiau bylose, kurias jis nurodo šiame sprendime, aktai prieštaraujančiais Konstitucijai ar kitiems aukštesnės galios teisės aktams buvo pripažinti ne pagal pareiškėjo kreipimąsi.

Autorės nuomone, tokia teismo praktika diskutuotina. Kai norminio akto priėmimas ar taikymas, asmens manymu, pažeidžia jo teises, būtent to asmens prašymu yra nagrinėjama norminio akto atitiktis aukštesnės galios teisės aktams ir jis pripažįstamas neteisėtu. Jeigu atmesime šio asmens reikalavimą atlyginti žalą, padarytą tokio neteisėto akto priėmimu ar taikymu, jo kreipimasis į teismą dėl norminio akto patikros neturės prasmės ir taip bus paneigiamas teisminės gynybos prieinamumo principas. Vienoje iš vėliausių LVAT nutarčių, kuriose buvo keliamas žalos, padarytos neteisėtu norminiu

⁴⁶⁹ LVAT 2012 m. sausio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-69-12.

aktu, atlyginimo klausimas, LVAT taip pat akcentavo aplinkybę, kad norminė byla, kurioje neteisėtu buvo pripažintas aktas, kurio pagrindu pareiškėjui panaikinta licencija, buvo iškelta būtent pareiškėjui siekiant įrodyti sprendimo dėl licencijos panaikinimo neteisėtumą⁴⁷⁰.

ESTT, nagrinėdamas Europos Sąjungos institucijų atsakomybės bylas, dažniausiai ir susiduria būtent su norminių aktų neteisėtumu, nes Europos Sąjungos institucijos priima tam tikras taisykles, kurias po to jau įgyvendina valstybės narės⁴⁷¹. Tačiau ESTT nemato esminio skirtumo tarp priemonės bendro ar individualaus pobūdžio (kas atitiktų mūsų teisės aktų skirstymą į norminius ir individualius – aut. past.), nuroydamas, kad tai nėra lemiamas kriterijus⁴⁷² ir kad esminis klausimas – institucijos turimos diskrecijos apimtis. Žinoma, akivaizdu, kad teisėkūroje subjektai turi kur kas daugiau diskrecijos nei taikydami teisę, taigi atsakomybė už neteisėtus norminius aktus ESTT praktikoje yra ribojama per diskrecinio pobūdžio sprendimų, kurių neteisėtumui nustatyti paprastai reikalingi kur kas griežtesni kriterijai, vertinimą (plačiau apie tai žr. darbo II dalies 1.3.2, 1.6 ir 1.7 skyriuose). Pažymima, kad kitos valstybės taip pat patiria sunkumų nustatydamos ir taikydamos atsakomybę už neteisėtus norminius aktus⁴⁷³, valstybėse, kuriose pripažįstama atsakomybė už norminių aktų neteisėtumą, paprastai tai yra išimtinis atvejis, ir ši atsakomybė ribojama kitomis priemonėmis (priežastinio ryšio sąlyga, apsauginės normos koncepcija ir kt.)⁴⁷⁴. Itin griežta Lenkijos praktika – Lenkijos Konstitucinis Teismas yra aiškiai nurodęs, kad negalima paduoti ieškinio dėl sumų, sumokėtų pagal tuo metu galiojusį aktą, nepaisant

⁴⁷⁰ LVAT 2013 m. kovo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-525-13.

⁴⁷¹ HEUKELS, T. ir MCDONNELL, A. M. *The Action for Damages in Community Law*. Kluwer Law International, 1997. P. 110–111.

⁴⁷² ETT 2000 m. liepos 4 d. sprendimas byloje Nr. C-352/98 P Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA ir Jean-Jacques Goupil prieš Europos Bendrijų Komisiją, Teismų praktikos rinkinys, 2000. P. I-05291. Nors pripažįstama, kad pakankamai rimto pažeidimo reikalavimas atsirado būtent siekiant apsaugoti plačią Europos Sąjungos institucijų diskreciją priimant teisėkūros sprendimus: SCHERMERS, H. G., HEUKELS, T. ir MEAD P. *Non-contractual liability of the European Communities*. Springer, 1988. P. 7.

⁴⁷³ VAN BOOM, W. H. *On the Intersection Between Tort Law and Regulatory Law – A Comparative Analysis*. Iš Van Boom W. H., Lukas M., Kissling Ch. *Tort And Regulatory Law*. Tort and Insurance Law Vol. 19. Springer, 2007. P. 428.

⁴⁷⁴ KOZIOL, H. ir STEININGER B. C. *European Tort Law 2008*. Springer, 2009. P. 507.

to, kad jis vėliau buvo pripažintas antikonstituciniu, ir netgi už veiksmus, atliktus laikotarpiu, kai aktas pripažintas antikonstituciniu, bet yra pratęstas jo galiojimas, teismas netaiko valstybės atsakomybės, nebent išimtiniais atvejais teismas gali atsisakyti taikyti galiojančią, bet pripažintą antikonstitucine, normą, atsižvelgdamas į pažeistų vertybių svarbą⁴⁷⁵.

EŽTT, kaip teismui, kuris taiko valstybės atsakomybę už EŽTK pažeidimus, norminių aktų (ne)teisėtumo klausimas didesnių problemų nekelia: valstybei kyla atsakomybė, jei ji taiko nors jos teritorijoje ir galiojančią, teisėtą, tačiau EŽTK neatitinkantį teisės aktą⁴⁷⁶.

Norminio akto nepriėmimas ir pakeitimas, kaip neteisėti veiksmai. Žalos galima padaryti ne tik priėmus arba taikant neteisėtą norminį aktą, bet ir apskritai neįtvirtinant atitinkamo reglamentavimo. Čia visų pirma reikėtų paminėti pagarsėjusį EŽTT sprendimą L. prieš Lietuvą⁴⁷⁷, kuriame EŽTT konstatavo, kad Lietuva pažeidė EŽTK, nepriimdama specialaus įstatymo, kuris reglamentuotų lyties keitimo sąlygas ir tvarką, nors Civilinis kodeksas įtvirtina tokią teisę ir valstybės pareigą atitinkamą įstatymą priimti. Nepaisant to, kad Lietuva buvo įpareigota EŽTT sprendimu per tris mėnesius tokį teisės aktą priimti, to padaryta nebuvo. Nagrinėdamas analogišką bylą LVAT taikė Civilinio kodekso 6.271 straipsnį ir nurodė, kad „nagrinėjamoje byloje neteisėti veiksmai, kaip viena iš civilinės atsakomybės sąlygų, pasireiškė tuo, kad Lietuvos valstybė nesudarė tinkamų teisinių prielaidų gydyti diagnozuotą ligą, taip pat nebuvo nustatyta procedūra, kokia tvarka yra vykdomas lyties ir civilinės būklės aktų keitimas [...]. Tačiau Lietuvoje iki šiol nėra priimtas įstatymas, nustatantis lyties pakeitimo sąlygas ir tvarką. Todėl teisėjų kolegija konstatuoja, kad nagrinėjamoje byloje neteisėti veiksmai pasireiškia

⁴⁷⁵ KOZIOL, H. ir STEININGER B. C. *European Tort Law 2008*. Springer, 2009. P. 506.

⁴⁷⁶ Pvz., EŽTT 2002 m. kovo 21 d. sprendimas byloje Stašaitis prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 47679/99, EŽTT 2002 m. kovo 28 d. sprendimas byloje Birutis ir kiti prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 47698/99 ir 48115/99, EŽTT 2000 m. liepos 31 d. sprendimas byloje Jėčius prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 34578/97, EŽTT 2006 m. lapkričio 16 d. sprendimas byloje Vaivada prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 66004/01, 36996/02. Tiesa, reikia pažymėti, kad šios bylos buvo susijusios su baudžiamuoju procesu, o ne viešuoju administravimu, tačiau EŽTT atsakomybės taikymo mechanizmas ir kitose bylose būtų toks pat.

⁴⁷⁷ EŽTT 2007 m. rugsėjo 11 d. sprendimas byloje L. prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 27527/03.

legislatyvine omisija, įstatymų leidėjui nevykdant CK nustatytos pareigos priimti lyties pakeitimo sąlygas ir tvarką nustatantį įstatymą⁴⁷⁸.

Nurodytose bylose buvo kalbama apie įstatymų leidėjo atsakomybę, tačiau, be abejo, panašia logika turi būti vadovaujamosi ir kalbant apie viešojo administravimo subjektų neveikimą, t. y. norminių administracinių aktų nepriėmimą, jeigu toks nepriėmimas trukdo asmenims įgyvendinti jų teises. LVAT minėtoje byloje abstrakčiai kalba apie atsakovo (valstybės) atsakomybę, nesigilindamas, kas turėjo priimti atitinkamus aktus: „Atsakovo neveikimas, t. y. nesudarymas pareiškėjai tinkamų teisinių prielaidų gydytis transseksualumą, traktuotinas kaip neteisėtas neveikimas CK 6.271 straipsnio prasme“⁴⁷⁹. Tai, kad norminių administracinių aktų nepriėmimas gali lemti valstybės atsakomybę, patvirtinta ir vėlesnėje administracinių teismų praktikoje⁴⁸⁰. Tačiau atsakomybė taikoma tik tada, kai aukštesnės galios teisės aktuose yra tiesioginis įpareigojimas viešojo administravimo subjektui priimti atitinkamą teisės aktą. Sudėtingiau būtų atvejais, kai tokio tiesioginio įpareigojimo nėra. Lietuvoje tokių teismų praktikos pavyzdžių nepavyko rasti, o kitose valstybėse pripažįstama, jog teismai vengia taikyti atsakomybę tokiais atvejais, nors teisės doktrina dažnai tokią praktiką kritikuoja⁴⁸¹.

Kitas klausimas, ar viešosios atsakomybės prielaida galėtų būtų laikomas norminio administracinio akto pakeitimas, jei dėl šio akto asmenys buvo įgiję tam tikrus teisėtus lūkesčius. Ar valdžios institucijos, keisdamos savo sprendimus, nepažeidžia teisinio tikrumo ir atsakingo valdymo principų? Administracinių teismų praktikoje tokių bylų nebuvo, nors viena LAT byla lyg ir sudaro tam tikras prielaidas žalai atlyginti ir tokioje teisinėje situacijoje. Ieškovas byloje⁴⁸² prašė priteisti daugiau kaip 1,5 mln. litų žalos atlyginimą,

⁴⁷⁸ LVAT 2010 m. lapkričio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1452-10.

⁴⁷⁹ LVAT 2010 m. lapkričio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1452-10.

⁴⁸⁰ LVAT 2011 m. balandžio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-911-11.

⁴⁸¹ Plačiau apie tai žr. VAN BOOM, W. H. ir PINNA, A. *Liability for failure to regulate health and safety risks*. Iš Van Boom, W. H., Lukas, M. ir Kissling Ch. *Tort And Regulatory Law. Tort and Insurance Law Vol. 19*. Springer, 2007. P. 7–9. Prancūzija vienintelė pateikiama kaip pavyzdys, kur valstybei taikoma atsakomybė už reguliacinio pobūdžio sprendimų nepriėmimą (pvz., Valstybės taryba pripažino, kad valstybė turėjo pareigą priimti atitinkamus teisės aktus esant mokslinių įrodymų apie asbesto keliamą pavojų sveikatai). Ten pat. P. 10.

⁴⁸² LAT 2008 m. liepos mėn. 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-377/2008.

nes, vadovaudamasis galiojančiais teisės aktais (Nacionaline energetikos strategija, patvirtinta Seimo nutarimu, kurioje buvo nustatyta naujų hidroelektrinių statyba Nemuno vidurupyje) nusprendė statyti hidroelektrines, pradėjo rengti reikiamą dokumentaciją (poveikio aplinkai vertinimo programą, ataskaitą su detaliuoju planu, aplinkos monitoringo planą ir kitus dokumentus). Tačiau Seimas pakeitė Vandens įstatymą ir uždraudė statyti užtvankas Nemuno upėje. LAT šioje byloje išvengė būtinybės vertinti įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmų teisėtumą, nurodydamas, kad paties pareiškėjo veikloje būta pažeidimų, tačiau aiškiai nepasisakė, kad teisės aktų keitimas yra teisėtas. Taigi nepaneigta, kad galima būtų reikalauti žalos atlyginimo dėl norminių aktų pakeitimo.

Kaip jau buvo minėta, kai keičiami individualūs administraciniai aktai, tai laikoma neteisėtais veiksmais. Tačiau individualūs administraciniai aktai yra vienkartinio taikymo ir skirti konkrečioms asmenims, kuriems jie ir sukelia tam tikrus lūkesčius. Tai yra teisės taikymo aktai. Kitaip yra norminių aktų, kurie nustato taisykles neapibrėžtam subjektų ratui, atveju. Negalima paneigti, kad norminių aktų keitimas gali padaryti žalos, pažeisdamas įgytus teisėtus lūkesčius. Vis dėlto, autorės manymu, norminių aktų keitimas neturėtų būti pripažįstamas neteisėtu. Tokiais veiksmais valstybė nepažeidžia jokių teisės reikalavimų: juk norminių aktų priėmimas ir yra viena iš valstybės funkcijų (ar valstybės veiklos būdų), todėl teigiant, kad jų keitimas yra neteisėtas, būtų užkertamas kelias bet kokiam teisės aktų tobulinimui. Problemą išspręsti būtų galima pasitelkiant kai kuriose Europos valstybėse populiarią *égalité devant les charges publiques* (Prancūzijoje, Belgijoje) arba *Sonderopfer* (Vokietijoje) teoriją⁴⁸³, kuri leidžia tokiais atvejais atlyginti žalą, padarytą teisėtais veiksmais.

⁴⁸³ Ši teorija, paremta lygybės principu, iš esmės reiškia, kad atskiras individas neturi reikšmingai nukentėti dėl sprendimų, priimamų dėl visos visuomenės gerovės. Remiantis šia teorija asmenims kompensuojama jų patirta našta dėl, pvz., kaimynystėje nutiesto valstybinės reikšmės greitkelio ir pan. Plačiau žr. pvz., BERMANN, A. G. ir PICARD, E. *Introduction to French Law*. Kluwer Law International, 2008. P. 84–85, GROMITSARIS, A. Liability and accountability. Annual report – 2011 – Germany [interaktyvus]. Ius publicum network review [žiūrėta 2012 m. gegužės 15 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/25_08_2011_11_08_

1.6. Diskrecinio pobūdžio sprendimų neteisėtumo kaip viešosios atsakomybės sąlygos vertinimas

Nors viešoji teisė, ypač nustatydamą valdžios institucijų kompetenciją, pasižymi konkretumu ir apibrėžtumu, vis dėlto viešojo administravimo subjektai, įgyvendindami savo įgaliojimus, dažnai naudojami didesne ar mažesne diskrecija. Diskrecija paprastai apibrėžiama kaip pareigūno ar valstybės institucijos teisė spręsti kokį nors klausimą savo nuožiūra⁴⁸⁴, nors teisės doktrinoje pastebima, kad diskrecija neturi būti tapatinama su laisvu pasirinkimu, nurodoma, kad egzistuoja tam tikri saugikliai, neleidžiantys jos iškreipti⁴⁸⁵. Taigi viešojo administravimo subjektai, priimdami diskrecinius sprendimus, yra ribojami būtinybės neperžengti teisės aktuose nustatytų ribų, privalo pagrįsti ir motyvuoti savo pasirinkimą, veikti objektyviai ir, remdamiesi teisės aktais nustatytais duomenimis, priimti savo įsitikinimu geriausią sprendimą.

Diskreciniams sprendimams keliami tam tikri reikalavimai, todėl galima teigti, jog jų nesilaikant, veikiama neteisėtai, taigi gali kilti viešoji atsakomybė. Antra vertus, įvertinti diskrecinio pobūdžio sprendimus yra kur kas sudėtingiau, nei sprendimus, kur viešojo administravimo subjektai yra aiškiai apriboti konkrečiomis ir aiškiai apibrėžtomis pareigomis. Ar neteisėtu turėtų būti laikomas tik toks diskrecinis sprendimas, kurį priimdamas viešojo administravimo subjektas aiškiai peržengė įstatymo nustatytas jam skirtos pasirinkimo laisvės ribas, t. y. veikė *ultra vires*? Ar atvirkščiai, neteisėtas yra toks sprendimas, kuris, nors ir priimtas laikantis įstatymo reikalavimų, motyvuotas ir pagrįstas jį priėmusio subjekto vidiniu įsitikinimu, tačiau jį įgyvendinus paaiškėja, kad tai nebuvo pats tinkamiausias, protingiausias ir pan. pasirinkimas? Ir galiausiai – ar galima neteisėtu pripažinti neveikimą, kai įstatymas numato bendro pobūdžio pareigą tam tikroje srityje ginti asmenų

Gromitsaris.pdf>. Šioje disertacijoje žalos, patirtos dėl teisėtų veiksmų, atlyginimas neanalizuojamas, nes ji skirta deliktinės viešosios atsakomybės (kurios viena iš sąlygų – neteisėti veiksmai) klausimams.

⁴⁸⁴ VAITKEVIČIŪTĖ, V. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius, 1999.

⁴⁸⁵ ANDRUŠKEVIČIUS, A. ir PAŠKEVIČIENĖ, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011. P. 237.

teises, bet konkrečiai nereglamentuoja, kokiais atvejais, kokių priemonių privaloma imtis (pvz., policijos pareigūno pareiga gerbti ir ginti žmogaus orumą, užtikrinti ir saugoti jo teises bei laisves (Policijos veiklos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 1 punktas⁴⁸⁶).

Diskrecinių sprendimų vertinimas sudėtingas ir dėl to, kad dažnai diskrecijos įgyvendinimas vienokia ar kitokia forma yra lemiamas politinių ar ekonominių motyvų. Pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 straipsnio 2 dalį administracinis teismas nevertina ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, taip pat ar aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus. Iš esmės tai reiškia, kad teismas vertina veiksmų teisėtumą, t. y. veiksmų atitiktį teisės aktų reikalavimams, o ne šių aktų priėmimo politinį aspektą ar jų ekonominę naudą. Pvz., vienoje bylų LVAT atsisakė nagrinėti reikalavimą dėl žalos atlyginimo, grindžiamą tuo, kad, pareiškėjos nuomone, galiojantis įstatyminis reglamentavimas yra neteisingas, kadangi neužtikrina tinkamos šeimų/motinų, auginančių neįgalius vaikus, interesų apsaugos⁴⁸⁷. Administraciniai teismai taip pat neanalizuoja politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų atleidimo motyvų, nurodydami, kad teismas tokiu atveju turi nustatyti tik tai, ar sprendžiant atleidimo klausimą buvo laikomasi teisės aktų nustatytų esminių procedūrų ir taisyklių, ar nebuvo viršyta įstatymų nustatyta kompetencija⁴⁸⁸. Remiantis minėta Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostata neretai atsisakoma vertinti viešojo administravimo subjektų reorganizavimo efektyvumo klausimus, nurodoma, kad „tam tikros institucijos vidinės organizacinės struktūros projektavimas, atsižvelgiant į nustatytą teisinį reguliavimą, atitinkamai yra viešojo administravimo subjekto steigėjo arba viešojo administravimo subjekto vadovo

⁴⁸⁶ Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 90-2777.

⁴⁸⁷ LVAT 2005 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-1707-05.

⁴⁸⁸ LVAT 2010 m. birželio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-143-873/2010, LVAT 2010 m. liepos 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-837/2010.

diskrecijos teisė, kuri naudojama, siekiant efektyviai įgyvendinti institucijai priskirtas funkcijas⁴⁸⁹. Kitų valstybių autoriai, analizuodami viešosios atsakomybės klausimus, taip pat nurodo, kad politiniai motyvai neturėtų būti vertinami: štai C. Van Dam atkreipia dėmesį į valdžios padalijimo principą, t. y. mano, kad teismai, vertindami tokio pobūdžio sprendimus, kištųsi į įstatymų leidžiamosios ar vykdomosios valdžios veiklą⁴⁹⁰.

Vis dėlto nėra pakankamai aišku, ką reiškia „politinio ar ekonominio pobūdžio“ tikslingumas ir kiek gali būti vertinamas tokiomis motyvais grįstų sprendimų teisėtumas. Pvz., politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pasirinkimas ir atleidimas administracinių teismų laikomas politiniu sprendimu, kurio motyvai negali būti vertinami. Tačiau ar neturėtų būti vertinamas kaip neteisėtas tokio tarnautojo atleidimas dėl diskriminacinio pobūdžio priežasčių (pvz., dėl netradicinės seksualinės orientacijos)? Galima pateikti ir kitą pavyzdį: politiniais ar ekonominiais motyvais grindžiamas priežiūros priemonių pasirinkimas. Pvz., nors ir turėdama informacijos, kad banko veikla kelia pagrįstų įtarimų, priežiūros institucija nesiima aktyvių veiksmų, nenorėdama kelti panikos tarp gyventojų ir taip galimai sukelti banko bankroto. Ar gali būti toks diskrecijos (ne)įgyvendinimas vertinamas kaip neteisėtas?

Kitų valstybių teismai atsargiai vertina diskrecinius sprendimus. Pvz., Anglijos teismai skiria vadinamuosius politinius sprendimus (angl. *policy decisions*), t. y. diskrecinio pobūdžio sprendimus, o tai, teismų nuomone, reiškia, jog „sprendimą čia turi padaryti institucija, o ne teismas“ (taigi teismas lyg ir negali vertinti tokio sprendimo teisingumo), ir šių sprendimų praktinį įgyvendinimą (angl. *operational decisions*), nors nurodo, kad ir įgyvendinimas savyje turi nemažą diskrecijos elementą⁴⁹¹. Anglijos teisėjai tradiciškai nurodydavo, jog nebūtų „sąžininga, teisinga ir protinga“ nustatyti, kad valdžios

⁴⁸⁹ LVAT 2011 m. vasario mėn. 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-62-1007-11.

⁴⁹⁰ VAN DAM, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007. P. 473.

⁴⁹¹ *Anns v. Merton London Borough Council* [1978] AC 728. Tiesa, pastaruoju metu tai dažniau įvardijama ne kaip *policy/operational decisions* (politiniai/įgyvendinamieji sprendimai), o kaip *decisions making/implementation* (sprendimų priėmimas/įgyvendinimas), nors omenyje turima iš esmės tas pats. Plačiau žr. COOKE, J. *Law of Tort*. Pearson Education, 2005. P. 129.

institucija turėjo rūpestingumo pareigą priimdama politinį sprendimą⁴⁹², o tokios pareigos nebuvimas lemia viešosios atsakomybės netaikymą⁴⁹³. Ypač buvo vengiama rūpestingumo pareigą taikyti policijai, sveikatos ir saugos priežiūros, finansinės veiklos priežiūros institucijoms ir kt.⁴⁹⁴. Iš esmės, diskrecinio pobūdžio veiksmai atsakomybę lemdavo tik tada, kai buvo veikama *ultra vires*. Buvo taikomas *Wednesbury* kriterijus, reiškiantis, kad veiksmai yra neteisėti tik tada, kai veikta taip neprotingai, kad joks protingas asmuo nebūtų taip veikęs⁴⁹⁵. Paskutiniu metu Anglijos teismai labiau linkę pripažinti, kad rūpestingumo pareiga egzistuoja ir valdžios institucijoms⁴⁹⁶, ir esminiu atsakomybės elementu tampa ne tokios pareigos (ne)egzistavimas, o jos (ne)pažeidimas. T. y. diskreciniai sprendimai nebėra nekvestionuojami, o vertinamas jų teisėtumas. Tačiau ir analizuodami jų teisėtumą Anglijos teismai rodo tam tikrą nenorą nustatyti viešąją atsakomybę už diskrecinius sprendimus, nurodydami, kad reikia turėti omenyje tokių sprendimų priėmimo sudėtingumą, o nerūpestingumas neturėtų būti nustatomas per greitai. Taikomas *Bolam* testas, pagal kurį ieškovai turi įrodyti, jog institucija ar

⁴⁹² HUIJSMANS, R. ir VAN MAANEN, G. Supervisors' Liability: The Dutch Fireworks Case. A comparative study between the Netherlands, the United Kingdom and Germany on state liability in case of failure of supervision [interaktyvus]. Maastricht Journal of European and Comparative Law. 2009 – 4. [Žiūrėta 2012 m. sausio 8 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.akd.nl/media/430890/supervisors%20liability_maastricht%20law%20journal_renee%20huijsmans.pdf>. P. 397

⁴⁹³ Čia kalbama apie nerūpestingumo deliktą (*tort of negligence*), kuris šiuo metu Anglijoje yra plačiausiai taikomas deliktas viešajai atsakomybei. Kad būtų nustatyta atsakomybė, pirmiausia reikia nustatyti, jog atsakovas turi rūpestingumo pareigą (*duty of care*) ieškovui, tam taikomas *Caparo* testas: žalą galima protingai numatyti, tarp ieškovo ir atsakovo yra „artimas“ ryšys (*proximity*) ir yra sąžininga, teisinga ir protinga nustatyti rūpestingumo pareigą. *Duty of care* nebuvimas itin dažnai lemia viešosios atsakomybės netaikymą (plačiau apie tai žr. FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 63–67; ELLIOTT, C. ir QUINN, F. *Tort Law*. Pearson Education, 2005. P. 21–22

⁴⁹⁴ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 65.

⁴⁹⁵ ELLIOTT, C. ir QUINN, F. *Tort Law*. Pearson Education, 2005. P. 74.

⁴⁹⁶ Kaip kertiniai sprendimai, lėmę tokius pasikeitimus, minimi *Barrett v. Enfield LBC* [2001] 2 AC 550, *Phelps v. Hillingdon London Borough Council* [2000] 3 WLR 776 sprendimai. Plačiau žr. HUIJSMANS, R. ir VAN MAANEN, G. Supervisors' Liability: The Dutch Fireworks Case. A comparative study between the Netherlands, the United Kingdom and Germany on state liability in case of failure of supervision [interaktyvus]. Maastricht Journal of European and Comparative Law. 2009 – 4. [Žiūrėta 2012 m. sausio 8 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.akd.nl/media/430890/supervisors%20liability_maastricht%20law%20journal_renee%20huijsmans.pdf>. P. 399–403, FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 68–71. Kai kurių autorių nuomone, tokį Anglijos teismų pozicijos pasikeitimą lėmė EŽTT sprendimai, kuriuose Anglija buvo pripažinta pažeidusi EŽTK, nors nacionaliniai teismai sprendė valstybės naudai (*Osman v. UK* ir *Z v. UK*) (FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 79, HARLOW, C. *State liability: Tort law and beyond*. Oxford, 2005. P. 29).

tarnautojas neveikė taip, kaip būtų veikęs bent vienas kompetentingas profesionalas, nesilaikė profesionalams priimtino požiūrio. Nors praktika rodo, kad šio testo įrodymas ieškovams kelia didelių sunkumų, teismai tvirtina, kad tai yra tinkamas standartas vertinant valstybės institucijų veiksmų teisėtumą⁴⁹⁷. Taigi Anglijos teismai apskritai pasižymi nenoru vertinti diskrecinius valdžios institucijų sprendimus.

Vokietijoje diskreciniai sprendimai vertinami griežčiau – nepagrįstas diskrecinių galių naudojimas (taip pat ir nesinaudojimas jomis) gali būti pagrindas taikyti atsakomybę⁴⁹⁸. Šios valstybės teismų praktika yra suformulavusi tam tikrus diskrecijos apribojimus. Pirma, pareigūnas, priimdamas sprendimą, yra ribojamas savo oficialių įgaliojimų, tai reiškia, kad sprendimas turi būti pagrįstas objektyviais ir aktualiais duomenimis, nešališkas, atitikti įstatymų nuostatas, be rimtų priežasčių nenukrypti nuo įprastos praktikos. Antra, pareigūnas elgiasi neteisėtai, jei jis peržengia diskrecijos ribas. Trečia, pareigūnas elgiasi neteisėtai ir tada, kai nepasinaudoja savo diskrecinėmis galiomis, nors turi tai padaryti. Ir galiausiai – sprendimas, kuris kitomis aplinkybėmis būtų buvęs teisėtas, tačiau priimtas dėl neteisėtų priežasčių, laikomas piktnaudžiavimu diskrecine laisve⁴⁹⁹.

Prancūzijoje taikant atsakomybę už veiksmus srityse, susijusiose su didesne diskrecija (policijos, mokesčių, priežiūros ir reguliacinių institucijų veiksmai), taikomas didelio atsargumo (pranc. *faute lourde*) standartas⁵⁰⁰.

ESTT praktikoje plati diskrecija suvokiama kaip motyvas, reikalaujantis riboti Europos Sąjungos atsakomybę, nurodant, kad siekiant, jog tokios galios būtų tinkamai įgyvendinamos, reikalinga tam tikra diskreciją turinčio subjekto apsauga, nes diskrecija lemia tam tikrą netikrumo laipsnį priimant sprendimus⁵⁰¹. Taigi, kaip jau buvo aptarta, diskrecija yra pagrindinis

⁴⁹⁷ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 84–85

⁴⁹⁸ GROMITSARIS, A. *Liability and accountability*. Annual report – 2011 – Germany [interaktyvus]. Ius publicum network review [žiūrėta 2012 m. gegužės 15 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/25_08_2011_11_08_Gromitsaris.pdf>. P. 16.

⁴⁹⁹ VAN DAM, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007. P. 485–486.

⁵⁰⁰ VAN DAM, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007. P. 478.

⁵⁰¹ HEUKELS, T. ir MCDONNELL, A. M. *The Action for Damages in Community Law*. Kluwer Law International, 1997 P. 112.

kriterijus, sprendžiant, ar pažeidimas yra pakankamai rimtas (angl. *sufficiently serious breach*), o tai savo ruožtu yra būtina sąlyga neteisėtumui nustatyti⁵⁰². Jeigu institucija turi labai ribotą diskreciją arba išvis jos neturi, paprastas pažeidimas bus laikomas pakankamai rimtu ir pakankamu atsakomybei atsirasti⁵⁰³. O jei institucija turėjo plačią diskreciją, reikia nustatyti, ar valstybė narė arba atitinkama Europos Sąjungos institucija akivaizdžiai ir šiurkščiai pažeidė savo veiksmų laisvės ribas⁵⁰⁴. Ar pažeidimas akivaizdus ir šiurkštus, sprendžiama pasitelkiant kitus akto teisėtumo vertinimo kriterijus: pažeistos normos aiškumą ir tikslumą, pažeidimo arba žalos padarymą tyčia ar dėl neatsargumo, ar padaryta teisės klaida yra pateisinama ar nepateisinama ir kt. *Noelle* byloje ESTT nurodė, kad teismas, peržiūrėdamas diskrecinį sprendimą, turi įvertinti jo atitiktį procedūrinėms nuostatoms, ar faktai, kuriais grindžiamas sprendimas, buvo tiksliai išdėstyti, ar nebuvo akivaizdžios vertinimo klaidos arba piktnaudžiavimo įgaliojimai, o tai reiškia, kad teismas turi patikrinti, ar institucijos atsižvelgė į visas esmines aplinkybes, ar turima informacija buvo deramai įvertinta, kad būtų priimtas tinkamas ir pagrįstas sprendimas⁵⁰⁵. ESTT vertina ir tokius politinio/ekonominio pobūdžio argumentus, kuriuos Lietuvos teismai atsisako vertinti: pvz., sprenddamas dėl pažeidimo „rimtumo“ (kaip jau aptarta, ESTT praktikoje atsakomybė atsiranda tik už pakankamai rimtą pažeidimą), ESTT analizuoja tai, ar sprendimas buvo pateisinamas. Antai *Amylum*⁵⁰⁶ byloje atsisakyta taikyti atsakomybę, nes

⁵⁰² P.vz., CRAIG, P. *EU Administrative Law*. Academy of European Law European University Institute, Oxford University press, 2006. P. 772, Europos Komisijos 2009 m. liepos 15 d. paaiškinamasis dokumentas. Case law of the Court of Justice of the European Union connected with claims for damages relating to breaches of EU law by Member States [interaktyvus] [žiūrėta 2013 m. vasario 6 d.]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/pdf/jur_09_30385_en.pdf> .

⁵⁰³ ETT 2003 m. liepos 10 d. sprendimas byloje Nr. 472/00 P, Europos Bendrijų Komisija prieš Fresh Marine Company A/S. Teismų praktikos rinkinys, 2003. P. I-07541 (taikant Bendrijos atsakomybę), ETT 1996 m. spalio 8 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 178/94, 179/94 ir 188/94-190/94 Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula ir Trosten Knor prieš Bundesrepublik Deutschland. Teismų praktikos rinkinys, 1996. P. I-04845.

⁵⁰⁴ ETT 1996 m. kovo 5 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 46/93 ir 48/93 Brasserie du Pêcheur SA prieš Bundesrepublik Deutschland ir The Queen prieš Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd ir kt. Teismų praktikos rinkinys, 1996. P.I-01029.

⁵⁰⁵ ETT 1991 m. spalio 22 d. sprendimas byloje Nr. C-16/90, Detlef Nölle prieš Hauptzollamt Bremen-Freihafen. Teismų praktikos rinkinys, 1991, I-05163.

⁵⁰⁶ ETT 1982 m. rugsėjo 30 d. sprendimas byloje Nr. 108/81 G.R. Amylum prieš Europos Bendrijų Tarybą. Teismų praktikos rinkinys, 1982. P. 03107.

sprendimas buvo priimtas kritinėje situacijoje siekiant stabilizuoti cukraus rinką. Lietuvoje panašaus pobūdžio argumentai teismų neveikia⁵⁰⁷.

EŽTT paprastai yra linkęs griežčiau vertinti diskrecinio pobūdžio sprendimus, ypač neveikimo atveju, kai kalbama apie pagrindinių žmogaus teisių, įtvirtintų EŽTK, pažeidimus⁵⁰⁸. Tačiau jis taip pat pripažįsta diskrecinio pobūdžio sprendimų išskirtinumą: „turint omenyje sunkumus, iškylančius policijai veikiant šiuolaikinėje visuomenėje, žmogaus elgesio nenusipėjamumą ir sprendimus, kurie turi būti daromi atsižvelgiant į prioritetus ir išteklius. Tokia pareiga turi būti aiškinama taip, kad nesudarytų institucijoms nepakeliamos ar neproporcingos naštos. Todėl ne kiekviena galimai keliamą rizika gyvybei sukelia pareigą institucijoms imtis priemonių, kad tokios rizikos būtų išvengta“⁵⁰⁹. Griežtai vertinami ir aktyvūs diskreciniai sprendimai, susiję su prievartos priemonių taikymu, nurodoma, kad prievartos priemonės turi būti proporcingos aplinkybėms⁵¹⁰.

Lietuvos teismai nėra suformulavę kažkokių savitų (specifinių) kriterijų diskrecinio pobūdžio sprendimams vertinti. Visų pirma, reikia pastebėti, kad, nors viešojo administravimo subjektai, įgyvendindami diskrecijos teisę, ir gali naudotis tam tikra veikimo laisve, diskreciniams aktams taikomi tie patys reikalavimai kaip ir kitiems administraciniais aktams: jie turi neprieštarauti įstatymams, turi būti pagrįsti ir motyvuoti. Iš sprendimo (ar jį lydinčių dokumentų) turėtų būti aišku, kad buvo apsvarstytos visos galimos

⁵⁰⁷ Pvz., nurodoma, kad akivaizdus finansavimo trūkumas nėra pateisinama priežastis nespręsti kompensacijų už uniformas pareigūnams mokėjimo klausimų. LVAT 2010 m. birželio mėn. 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-1244/2010.

⁵⁰⁸ VAN DAM, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007. P. 509–512, 516.

⁵⁰⁹ EŽTT 1998 m. spalio 28 d. sprendimas byloje Osman prieš JK, pareiškimo Nr. 23452/94.

⁵¹⁰ Pvz.. EŽTT 2008 m. balandžio 24 d. sprendimas byloje Juozaitienė ir Bikulčius prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 70659/01 ir 74371/01, kuriame EŽTT nurodė, kad policijos pareigūnų naudojama mirtiną grėsmę kelianti jėga gali būti pateisinama tam tikromis aplinkybėmis, tačiau toks jėgos panaudojimas turi būti visiškai proporcingas aplinkybėms, o to nėra, jeigu žinoma, kad suimamas asmuo nekelia pavojaus gyvybei arba sveikatai ir nėra įtariamas padaręs smurtinį nusikaltimą, netgi jeigu nepanaudojus mirtiną grėsmę keliančios jėgos bus prarasta galimybė bėglį suimti. EŽTT, atsižvelgdamas į tai, kad nukentėjusieji žuvo nuo policijos pareigūno šūvių, kuriais jis siekė sulaikyti automobilio vairuotoją, pareigūnas žinojo, kad automobilyje buvo kitų asmenų, teismas nenustatė jokių akivaizdžių pavojaus, kurį kėlė sprunkantis vairuotojas po to, kai jis bandė pabėgti iš akistatos su policininkais vietos, požymių, todėl konstatavo, kad buvo pažeistas EŽTK 2 straipsnis (teisė į gyvybę). Panašiai LVAT 2011 m. birželio 23 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. A-858-2457/2011 neteisėtais veiksmais pripažino neproporcingą policijos prievartą prieš asmenį, nepaisant to, kad šis dalyvavo riaušėse.

alternatyvos, ir šis sprendimas pasirinktas kaip tinkamiausias teisės įgyvendinimo būdas. Šie reikalavimai plačiau aptarti analizuojant individualių administracinių aktų neteisėtumą, tačiau tuos pačius reikalavimus galima taikyti ir nerašytinio pobūdžio diskreciniams sprendimams. Kaip jau buvo minėta, diskreciniams veiksams ypač aktualus yra tinkamo motyvavimo reikalavimas, nes pasirinkti vieną iš galimų sprendimų nepakanka – būtina nurodyti, kodėl tai geriausias sprendimas. Pvz., LVAT yra pažymėjęs, kad, nors teisėjas ir nenurodė konkretaus nuteistojo konvojavimo būdo, ir įkalinimo įstaiga galėjo pasirinkti vieną iš įstatyme nustatytų konvojavimo rūšių, ji privalėjo svarstyti kito konvojaus rūšies taikymo galimybę, o ne pasirinkti pačią pirmą konvojavimo rūšį, neapsvarsčius jos pagrįstumo, ir ją taikyti⁵¹¹. Kitoje byloje LVAT nurodė, kad, nors teisės aktai nenumato atsakovui pareigos suteikti nuteistajam trumpalaikes išvykas, tačiau sprendimai nesuteikti trumpalaikių išvykų turėtų būti motyvuoti ir nekelti abejonių dėl to, kad atsakovas piktnaudžiauja valdžia⁵¹². Vertinant diskrecinio pobūdžio sprendimus rekomenduotina atsižvelgti ir į Europos Tarybos Ministrų komiteto 1980 m. kovo 11 d. rekomendacijoje Nr. R (80) 2 dėl administracinių institucijų diskrecinių galių įgyvendinimo⁵¹³ suformuluotus principus. Rekomendacijoje nurodoma, kad diskrecinė galia gali būti įgyvendinama tik siekiant tikslo, dėl kurio ji suteikta, laikytis objektyvumo, nešališkumo, lygybės, proporcingumo. Be to diskrecinis sprendimas turi būti priimamas per protingą laikotarpį ir laikantis bendrų administracinių principų, bet atsižvelgiant į konkretaus atvejo aplinkybes.

Galima išskirti tokius diskrecinių sprendimų vertinimo kriterijus:

1) sprendimas turi būti priimamas neperžengiant teisės aktuose nustatytų ribų. Kitaip tariant, jeigu veikiama *ultra vires*, sprendimas yra

⁵¹¹ LVAT 2001 m. vasario 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴-245-01.

⁵¹² LVAT 2013 m. sausio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-822-128-13.

⁵¹³ Recommendation No. R (88) 2 of the Committee of Ministers to concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities [interaktyvus]. Priimta Ministrų Komiteto 1980 m. kovo 11 d. [Žiūrėta 2013 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=678043&Site=COE>>.

neteisėtas. Tam pirmiausia reikia nustatyti viešojo administravimo subjekto diskrecijos apimtį⁵¹⁴;

2) naudojimasis (ar nesinaudojimas) diskrecija turi būti motyvuotas, t. y. turi būti paaiškinta, kodėl pasirenkamas būtent toks elgesio variantas. Jei tai rašytinis aktas – jo priėmimo motyvai turi būti nurodyti akte;

3) sprendimas turi būti geriausias jį priėmusio subjekto nuomone. Toks kriterijus atrodo labai subjektyvus, tačiau juk diskrecijos esmė ir yra ta, kad priimamas ne bet koks, o geriausias galimas sprendimas. Tai ir turi parodyti sprendimo priėmimo motyvai. Be to, svarbu tai, kad sprendimas turi būti vertinamas per jį priėmusio subjekto prizmę, taigi jeigu pareiškėjo, teismo ar visuomenės nuomone tai nėra geriausias sprendimas, nebūtinai reiškia, kad jis yra neteisėtas;

4) naudojimasis diskrecija turi būti objektyvus, nešališkas, atitikti lygybės prieš įstatymą reikalavimą, negali būti piktnaudžiaujama tarnybiniais įgaliojimais;

5) naudojimasis diskrecija turi būti protingas ir racionalus (plg. su minėtais Anglijoje taikomais *Wednesbury* ar *Bolam* testais, Lietuvoje – bendrojo pobūdžio pareiga elgtis rūpestingai ir atidžiai);

6) sprendimas turi būti proporcingas. Balansą reikia rasti tarp pasirenkamos priemonės griežtumo ir jos tikslo, tarp sąnaudų, reikalingų konkrečiai priemonei įgyvendinti, ir jos tikslo, tarp privataus ir viešojo intereso (turima omenyje tai, kad sprendimas neturi būti „geras ir teisingas“ tik vienai pusei, sprendimo negalima grįsti vien tuo, kad jis yra lengviausiai įgyvendinamas, pigiausias ir pan., arba vien tuo, kad jis yra palankiausias konkrečiam individui);

7) veiksmų teisėtumas turi būti vertinamas jų atlikimo, o ne žalos atsiradimo metu. Diskrecinių sprendimų priėmimas yra itin sudėtinga veikla ir

⁵¹⁴ Pritartina I. Danėlienės nuomonei, kad bet koks administracinio akto teisėtumo teisminis vertinimas turėtų prasidėti nuo tiksliai viešojo administravimo subjektui suteiktos administracinės diskrecijos apimties. Būtent tai, kokia apimtimi yra pripažįstama administracinė diskrecija, konkrečiu atveju lemia ir galių paskirstymą tarp teismo ir administravimo subjekto – kuo platesnės administracinės diskrecijos ribos, tuo siauresnės teismo galimybės vertinti, ar šio subjekto priimtas sprendimas yra teisėtas, ar ne (DANĖLIENĖ, I. *Proporcingumo principas administracinėje teisėje*: daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2012. P. 227).

dažnai tik juos įgyvendinus paaiškėja tikroji jų nauda. Kai kurie autoriai tokių sprendimų vertinimą teismuose dar vadina „antruoju spėjimu“ (angl. *second-guessing public policy*), keldami klausimą, ar teismas turi teisę vertinti kitų valdžių veiksmų teisingumą⁵¹⁵. Autorės nuomone, tai, kad vėliau pasirodė, jog sprendimas nebuvo pati geriausia ir tinkamiausia priemonė, nereiškia, jog toks pasirinkimas buvo neteisėtas, jeigu pasirinktas sprendimas buvo motyvuotas, objektyvus ir protingas jo priėmimo momentu;

8) nesinaudojimas teisės aktuose suteiktomis diskrecijos galiomis taip pat gali būti laikomas neteisėtu.

Lietuvos administraciniai teismai pastaruoju metu ima griežčiau vertinti diskrecinius sprendimus: sprendimams pagrįsti nepakanka, kad buvo įstatyme nustatytos sąlygos, reikalaujama ir motyvuoti, kodėl pasirinktas būtent toks sprendimas. Tai liudija, pvz., teisinės pagalbos tarnybų atsisakymo suteikti teisinę pagalbą vertinimas. LVAT, anksčiau atsisakydavęs pripažinti tokius sprendimus neteisėtais vien tik nustatęs, jog egzistuoja įstatyme nustatytas pagrindas⁵¹⁶, paskutiniuose bylose sprendžia, kad tais atvejais, kai įstatymas numato teisę, bet ne pareigą atsisakyti teikti teisinę pagalbą, nepakanka vien tik įstatyme nurodyto pagrindo: viešojo administravimo subjektas turi pagrįsti, kodėl jis naudojasi tokia teise⁵¹⁷. Diskreciniai sprendimai vertinami atsižvelgiant į EŽTT praktiką, bendruosius teisės principus⁵¹⁸. Tačiau LVAT taip pat pažymi ir paties nukentėjusiojo vaidmenį: „vien ši aplinkybė (kad

⁵¹⁵ VAN BOOM, W. H. ir PINNA, A. *Liability for failure to regulate health and safety risks*. Van Boom, W. H., Lukas, M. ir Kissling, Ch. *Tort And Regulatory Law. Tort and Insurance Law Vol. 19*. Springer, 2007. P. 2.

⁵¹⁶ Pvz., LVAT 2009 m. gruodžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-1430/2009.

⁵¹⁷ Pvz., LVAT neigiamai vertino tai, kad sprendime atsisakyti teikti teisinę pagalbą tarnyba „nenurodė jokių motyvų, kodėl konkrečiu atveju yra tikslinga taikyti VGTPĮ 11 straipsnio 7 dalies 4 punktą, visiškai neanalizavo ir nevertino, ar pareiškėjo prašymas suteikti antrinę teisinę pagalbą yra siejamas su asmens pažeistų ar ginčijamų subjektinių teisių ir įstatymų saugomų interesų gynyba, koks yra tikrai ar galimai pažeistų asmens subjektinių teisių pobūdis, jų ryšys su kitomis bylomis, kuriose jau teikiama valstybės garantuojama teisinė pagalba, ar prašomos teisinės pagalbos pobūdis yra susijęs su realia asmens subjektinių teisių gynyba ir pan., ar prašomos teisinės pagalbos pobūdis bus kokybiškas, efektyvus ir ekonomiškai bei ar nėra piktnaudžiuojama tiek valstybės garantuojama teisine pagalba, tiek materialiomis ir procesinėmis teisėmis“ (LVAT 2012 m. sausio mėn. 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-62-338-12).

⁵¹⁸ Pvz., LVAT 2013 m. balandžio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-858-889-13.

ginčijamas diskrecinis aktas – aut. past.) lemia paties pareiškėjo kur kas didesnę atsakomybės laipsnį⁵¹⁹.

1.7. Netinkama priežiūra kaip viešosios atsakomybės sąlyga

Atskira viešojo administravimo sritimi Viešojo administravimo įstatyme laikoma įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė (pavaldžių subjektų kontrolė, nepavaldžių subjektų priežiūra). Šiame skyriuje nagrinėjama, ar netinkamas tokių veiksmų atlikimas gali būti laikomas neteisėtu kaip viešosios atsakomybės sąlyga.

Pavaldžių subjektų kontrolė, turint omenyje santykius tarp pačių viešojo administravimo subjektų, viešosios atsakomybės taikymui nėra tiek aktuali, kiek organizaciniu požiūriu nepavaldžių subjektų priežiūra. Kaip jau buvo aptarta, pavaldžių subjektų kontrolės atveju atsakomybės subjektas vis tiek yra valstybė (ar savivaldybė), o atsakomybės atsiradimas neturi priklausyti nuo konkretaus tarnautojo (ar konkrečios institucijos) kaltės. T. y. nėra svarbu, kas kaltas dėl asmeniui padarytos žalos – subjektas, atlikęs vienokius ar kitokius veiksmus, ar subjektas, netinkamai kontroliavęs pirmąjį – atsakomybė vis tiek atsiranda valstybei (ar savivaldybei). Dėl to šiame darbe nebus plačiau kalbama apie viešojo administravimo subjektų „tarpusavio“ kontrolę, kaip galimai neteisėtus veiksmus. Kas kita yra nepavaldžių viešojo administravimo subjektų priežiūra (didžiąja dalimi tai valstybinių viešojo administravimo subjektų atliekama savivaldybių institucijų ir įstaigų veiksmų priežiūra). Tokiu atveju atsakingais už neteisėtus veiksmus laikomi tiek savivaldybės viešojo administravimo subjektai, atlikę vienokius ar kitokius veiksmus, tiek ir valstybiniai viešojo administravimo subjektai, atlikę tų veiksmų priežiūrą, taigi atsakovais tokiose bylose yra tiek valstybė, tiek savivaldybė⁵²⁰.

⁵¹⁹ LVAT 2011 m. rugpjūčio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-2734-11.

⁵²⁰ Nėra visiškai aišku, kam priskirti viešąsias paslaugas teikiančius juridinius asmenis – kontroliuojamiems ar prižiūrimiems subjektams. Viešųjų paslaugų teikimas nelaikomas viešuoju administravimu, ir jas teikiantys subjektai nėra valdžios įstaigos. Todėl jų priežiūra yra kas kita, nei pirmiau aptarti santykiai tarp dviejų vienas kitam pavaldžių viešojo administravimo subjektų, kai tiek kontroliuojamojo, tiek kontroliuojančiojo veiksmas yra viešasis administravimas, o civilinės

Įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo priežiūra yra itin plati sritis ir apima bet kokios ūkinės veiklos, taip pat ir kasdienio gyvenimo viešojoje sferoje priežiūrą (turima omenyje, pvz., kelių eismo taisyklių laikymasis ir pan.). Priežiūrą atliekantys subjektai, turint omenyje virš jų kabantį galimos atsakomybės šešėlį, atsiduria itin sudėtingoje situacijoje: iš vienos pusės, žalos atlyginimo gali reikalauti prižiūrimasis subjektas, jei prižiūrinti institucija imasi pernelyg griežtų veiksmų jo atžvilgiu, iš kitos pusės žalos atlyginimo gali reikalauti asmuo, kurio labui ši priežiūra atliekama, jei jis nukentės dėl to, kad priežiūra buvo nepakankama. Todėl šių „dviejų pusių“ veikiamas viešojo administravimo subjektas turi itin atsakingai įgyvendinti priežiūros funkciją, kad nebūtų pažeisti nei vienos iš šių pusių interesai. Šiuo požiūriu nubrėžti skiriančią ribą konkrečioje situacijoje gali būti itin sudėtinga.

Kai žalos atlyginimo reikalauja asmuo, nukentėjęs nuo prižiūrimo subjekto veiksmų, viešosios atsakomybės taikymas išsiskiria tuo, kad atsakomybės subjektu yra ne tiesiogiai žalos padaręs subjektas⁵²¹. Prižiūrėtojas (valstybės ar savivaldybės institucija) gali stebėti, tikrinti, reguliuoti prižiūrimojo veiksmus, tačiau jis nebūtinai turi tiesioginę prižiūrimojo veiksmų kontrolę (čia ir atsiskleidžia skirtumas tarp aukščiau aptartų „priežiūros“ ir

atsakomybės subjektas yra tas pats – valstybė (savivaldybė). Antra vertus, itin dažnai viešąsias paslaugas teikia valdžios institucijų įsteigti ar valdomi juridiniai asmenys. Be abejo, valdžios galios prižiūrėti tokius subjektus yra kitokios, taigi ir atsakingumas už netinkamą jų veiklą turėtų būti kitoks – juk valstybė ar savivaldybė yra tokių juridinių asmenų savininkė, dalininkė ar akcininkė. Tačiau viešąsias paslaugas teikia ir privatūs asmenys. Šio darbo autorės nuomone, santykiai tarp viešojo administravimo subjektų ir viešąsias paslaugas teikiančių juridinių asmenų, kurių savininkė, dalininkė ar akcininkė yra valstybė ar savivaldybė, turėtų būti laikomi kontrolės santykiais, o santykiai tarp viešojo administravimo subjektų ir privačių juridinių asmenų, nors ir teikiančių viešąsias paslaugas – priežiūros santykiais. Tokią išvadą patvirtina ir kai kurios Viešojo administravimo įstatyme naudojamos formulotės. Pvz., apibrėžiant viešąją paslaugą nurodoma, kad tai valstybės ar savivaldybių *kontroliuojamų* juridinių asmenų veikla [...]. Įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka viešąsias paslaugas gali teikti ir *kiti* asmenys (Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 18 dalis). Apibrėžiant viešųjų paslaugų teikimo administravimą nurodoma, kad tai taip pat ir viešųjų paslaugų teikimo *priežiūra ir kontrolė* (Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 20 dalis). Šiame skyriuje, siekiant paprastumo ir aiškumo bus vartojamas terminas „priežiūra“ ir jis apims ir viešųjų paslaugų teikėjų kontrolę, nebent bus specialiai siekiama išskirti valstybės ar savivaldybės kontroliuojamų juridinių asmenų veiklą.

⁵²¹ Čia nekalbame apie santykius tarp prižiūrimojo ir prižiūrinčiojo, t. y. kai žalos padaroma subjektui, kurio atžvilgiu vykdoma priežiūra (pvz., nepagrįstai atlikti patikrinimai, nepagrįstai skirtos baudos ir t. t.), nes tokių veiksmų neteisėtumui taikomi tie patys kriterijai, kaip ir įprastinei viešojo administravimo veiklai (pvz., individualių aktų neteisėtumas). Šis skyrius skirtas aptarti išimtinai situacijoms, kai valstybei (ar savivaldybei) taikoma netiesioginė atsakomybė, kai trečiajam asmeniui žalos padaro jos kontroliuojamas subjektas.

„kontrolės“ sąvokų). O priežiūra yra itin plati valstybės veiklos sritis ir situacijų, kai padaroma žalos vykdant veiklą, kurią tam tikru mastu prižiūri valstybė, gali būti itin daug. Pvz., žmogus apsinuodijo kavinėje, kuriai valstybė išdavė atitinkamus leidimus ir kurią tikrina maisto ir veterinarijos tarnybos inspektoriai. Arba, pvz., tėvai naudoja fizinę ar kitokią prievartą prieš vaiką, o vaiko teisių apsaugos tarnybos, nors ir turėdamos atitinkamos informacijos, nesiima reikiamų priemonių vaiko teisėms apsaugoti. Arba, tarkime, bankrutuoja komercinis bankas, ir teigiama, kad, jei valdžios institucijos būtų ėmęsi atitinkamų veiksmų, bankroto būtų buvę galima išvengti. Panašių pavyzdžių galime vardyti ir vardyti. Netinkama priežiūra – tai ir netinkamų priemonių pasirinkimas, ir (dažniausiai) apskritai jų nesiėmimas. Antra vertus, ar valstybė turi būti atsakinga už visų jos jurisdikcijoje esančių asmenų veiksmus?

Asmeniui, patyrusiam žalos, žinoma, kur kas patogiau ir lengviau kaip atsakovą matyti valstybę, o ne privatų juridinį asmenį. Kai kurių valstybių mokslininkai finansinį valstybės pajėgumą nurodo netgi kaip pagrindinę valstybės, kaip priežiūros subjekto, atsakomybės atsiradimo priežastį⁵²². Antra vertus, ar teisinga, kad, nors tiesiogiai žalos padaro kitas subjektas, atsakomybė už tokią žalą taikoma valstybei? Pastebima, kad valstybė neturėtų veikti kaip draudimo įmonė⁵²³.

Tokia netiesioginė valstybės atsakomybė vertinama įvairiai. Pvz., C. Harlow, kritikuodama Lordų rūmų sprendimą *Dorset Yacht*⁵²⁴ byloje, nurodo, kad toks sprendimas atveria kelią „ekspansiniam“ atsakomybės taikymui, nes naudojama „aptaki“ kontrolės sąvoka, ypač pavojinga valdžios institucijoms,

⁵²² Pvz., HUIJSMANS, R. ir VAN MAANEN, G. Supervisors' Liability: The Dutch Fireworks Case. A comparative study between the Netherlands, the United Kingdom and Germany on state liability in case of failure of supervision [interaktyvus]. Maastricht Journal of European and Comparative Law. 2009 – 4. [Žiūrėta 2012 m. sausio 8 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.akd.nl/media/430890/supervisors%20liability_maastricht%20law%20journal_renee%20huijsmans.pdf>. P. 387.

⁵²³ GROMITSARIS, A. Liability and accountability. Annual report – 2011 – Germany [interaktyvus]. Ius publicum network review [žiūrėta 2012 m. gegužės 15 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/25_08_2011_11_08_Gromitsaris.pdf>.

⁵²⁴ *Dorset Yacht v. Home Office* [1970] AC 1004 (HL). Byloje jachtos savininkas padavė valstybę į teismą dėl žalos, kurią jachtai padarė pataisos įstaigoje laikomi nepilnamečiai, kurių tuo metu tinkamai neprižiūrėjo pataisos įstaigos pareigūnai.

akcentas nuo aktyvių neteisėtų veiksmų perkeliamas pasyviai neveikimui, o atsakomybė perkeliama ant antrinio veikėjo (valstybės) pečių⁵²⁵. Anot šios autorės, šiuolaikinėje visuomenėje manoma, kad valdžia turi pasirūpinti visais savo piliečiais „nuo lopšio iki kapo“, ir tai lemia ekspansinės, orientuotos į „auką“, atsakomybės taikymą⁵²⁶. Kiti autoriai kritiškai vertina sprendimus, kuriuose tokia atsakomybė nebuvo taikoma, pvz., neigiamai buvo sutiktas Nyderlandų Aukščiausiojo teismo sprendimas *Enschede* fejerverkų⁵²⁷ byloje, kur teismas atsisakė taikyti valstybės ir savivaldybės atsakomybę už netinkamai atliktą priežiūrą, nors buvo įrodymų, kad institucijos žinojo apie netinkamai laikomus fejerverkus, prieš tai buvo panašių įvykių kitose vietovėse ir buvo nustatyta, kad esamas reguliavimas buvo nepakankamas. Ypač kritiškai vertinama teismo pozicija, kaip tinkamą gynybos argumentą priėmusi tai, kad priežiūra buvo decentralizuota ir atskiros institucijos nežinojo, ką darė (ar nedarė) kitos institucijos⁵²⁸.

Skirtingose valstybėse atsakomybės už priežiūros veiksmus klausimas sprendžiamas įvairiai, tačiau pripažįstama, kad tokia atsakomybė taikoma itin retai, tiesa, ribojama ji remiantis skirtingais motyvais⁵²⁹. Anglijos teismai tradiciškai nelinkę taikyti viešosios atsakomybės už netinkamai atliktą priežiūrą⁵³⁰. Vokietijoje, nors teismai griežčiau vertina diskrecinio pobūdžio sprendimų teisėtumą ir apskritai palankiau žiūri į viešąją atsakomybę nei Anglijoje, atsakomybės taikymui už netinkamai atliktą priežiūrą problemų kelia jau anksčiau šiame darbe minėta apsauginės normos teorija (vok.

⁵²⁵ HARLOW, C. *State liability: Tort law and beyond*. Oxford, 2005. P. 17–19.

⁵²⁶ HARLOW, C. *State liability: Tort law and beyond*. Oxford, 2005. P. 29.

⁵²⁷ Byloje reikalauta žalos atlyginimo, kai netoli gyvenamosios vietovės susprogus fejerverkų sandėliui žuvo 23 žmonės, daugiau kaip 950 buvo sužeista, apie 500 namų buvo sugriauti arba nebetinkami gyventi. Iš viso žalos padaryta už 550 milijonų eurų. Po patikros paaiškėjo, kad fejerverkai buvo netinkamai laikomi.

⁵²⁸ HUIJSMANS, R. ir VAN MAANEN, G. Supervisors' Liability: The Dutch Fireworks Case. A comparative study between the Netherlands, the United Kingdom and Germany on state liability in case of failure of supervision [interaktyvus]. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2009 – 4. [Žiūrėta 2012 m. sausio 8 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.akd.nl/media/430890/supervisors%20liability_maastricht%20law%20journal_renee%20huijsmans.pdf>. P. 394–396

⁵²⁹ VAN BOOM, W. H. *On the Intersection Between Tort Law and Regulatory Law – A Comparative Analysis*. Iš Van Boom, W. H., Lukas, M. ir Kissling Ch. *Tort And Regulatory Law*. Tort and Insurance Law Vol. 19. Springer, 2007. P. 447–448.

⁵³⁰ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 65–67, 85

Schutznormtheorie). Ji iš esmės reiškia, jog turi būti pažeista norma, kuria siekiama apsaugoti ne tik visos visuomenės plačiąja prasme interesus, bet ir saugoti nukentėjusiojo asmens, arba asmenų grupės, kuriai nukentėjusysis priklauso, interesus. Nukentėjusysis turi būti tokios normos saugomos grupės narys, ir padaryta žala turi atitikti tokios normos apsaugos sritį. Pvz., remiantis apsauginės normos teorija, Vokietijoje nepripažįstama, kad valstybės pareiga prižiūrėti bankų veiklą yra skirta kiekvienam individualiam banko sąskaitos turėtojui, taigi žala, atsiradusi dėl netinkamos bankų veiklos priežiūros Vokietijoje nebūtų atlyginama.⁵³¹ Taip pat nemažai ginčų kelia viešosios atsakomybės už netinkamą statybų ir draudimo veiklos priežiūrą taikymas⁵³². Vokietijoje valstybės atsakomybės už priežiūros veiksmus taikymą apskunkina reikalavimas nukentėjusiajam pirmiausia reikalauti žalos atlyginimo kitais būdais, būtent – iš tiesiogiai ją padariusio asmens⁵³³. Prancūzijoje atsakomybei už priežiūros veiksmus atsirasti dažnai reikalaujama didelio neatsargumo (pranc. *faute lourde*), nors pasitaiko bylų, kuriose pakanka žemesnio *faute simple* standarto (pvz., netinkama kraujo tiekimo paslaugų priežiūra)⁵³⁴, tačiau apskritai atsakomybė šioje srityje visgi taikoma gan plačiai⁵³⁵. Tiesa, valstybės atsakomybė čia stipriai ribojama taikant dalinę atsakomybę (pvz., net esant didelei bankų priežiūros institucijos kaltei, *Kechichian* byloje valstybei taikyta

⁵³¹ GROMITSARIS, A. Liability and accountability. Annual report – 2011 – Germany [interaktyvus]. Ius publicum network review [žiūrėta 2012 m. gegužės 15 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/25_08_2011_11_08_Gromitsaris.pdf>. P. 17. Įdomu, kad iš pradžių Vokietijos teismai buvo linkę taikyti valstybės atsakomybę už netinkamą bankų priežiūrą (1979 m. sprendimai), tačiau po tokių teismų sprendimų įstatymuose buvo įtvirtinta, jog bankų ir draudimo bendrovių priežiūros pareiga galioja tik „viešojo intereso labui“, taip apribojant valstybės atsakomybės taikymą už priežiūros veiksmus REBHahn, R. *Public Liability in Comparison – England, France, Germany*. Iš Koziol, H. ir Steininger, B. C. European Tort Law 2005. Springer 2006. P. 85.

⁵³² REBHahn, R. *Public Liability in Comparison – England, France, Germany*. Iš Koziol, H. ir Steininger, B. C. European Tort Law 2005. Springer 2006. P. 84, GROMITSARIS, A. Liability and accountability. Annual report – 2011 – Germany [interaktyvus]. Ius publicum network review [žiūrėta 2012 m. gegužės 15 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/25_08_2011_11_08_Gromitsaris.pdf>. P. 27.

⁵³³ REBHahn, R. *Public Liability in Comparison – England, France, Germany*. Iš Koziol, H. ir Steininger, B. C. European Tort Law 2005. Springer 2006. P. 85

⁵³⁴ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 108–110.

⁵³⁵ REBHahn, R. *Public Liability in Comparison – England, France, Germany*. Iš Koziol, H. ir Steininger, B. C. European Tort Law 2005. Springer 2006. P. 87.

tik 10 procentų atsakomybės dėl banko nemokumo investuotojų patirtai žalai atlyginti⁵³⁶.

Šiuo požiūriu itin reikšmingas ESTT sprendimas *Peter Paul* byloje⁵³⁷, kurioje buvo nagrinėjamas bankų priežiūrą atliekančios institucijos atsakomybės klausimas. Byloje atsisakyta taikyti valstybės narės atsakomybę pasiremiant jau minėta apsauginės normos doktrina. ESTT pažymėjo, kad Europos Parlamento ir Tarybos 1994 m. gegužės 30 d. direktyva Nr. 94/19/EB dėl indėlių garantijų sistemų nesuteikia asmenims teisių į žalos atlyginimą, jei valstybė neužtikrino kredito įstaigos prisijungimo prie indėlių draudimo sistemos: valstybė tėra atsakinga už tokios sistemos sukūrimą. Taip pat buvo pripažinta, kad kiti Europos Sąjungos teisės aktai, reglamentuojantys bankų priežiūrą, nesuteikia indėlininkams teisių į tinkamą bankų priežiūrą (ESTT atkreipė dėmesį ir į tai, kad kai kuriose valstybėse narėse, ypač Vokietijoje, atsakomybė už netinkamą priežiūrą yra netaikoma). Šis ESTT sprendimas teisės mokslininkų sutiktas kritiškai⁵³⁸. Antra vertus, kai kuriose bylose ESTT taiko atsakomybę už netinkamai Europos Sąjungos institucijų atliktą priežiūrą⁵³⁹.

EŽTT praktikoje valstybei taikoma atsakomybė ne vien už tiesioginius valstybės pareigūnų veiksmus: tiesiogiai žmogaus teises gali pažeisti ir kiti asmenys, tačiau valstybė laikoma atsakinga už tai, kad neužtikrino, jog tokių

⁵³⁶ REBHAWN, R. *Public Liability in Comparison – England, France, Germany*. Iš Koziol, H. ir Steiner, B. C. *European Tort Law 2005*. Springer 2006. P. 89.

⁵³⁷ ETT 2004 m. spalio 12 d. sprendimas byloje Nr. C-222/02 *Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte ir Christel Mörkens prieš Vokietijos Federacinę Respubliką*. Teismų praktikos rinkinys, 2004, I-09425. Šioje byloje indėlininkai, bankrutavus Vokietijos bankui, kreipėsi į teismą, reikalaudami atlyginti jiems žalą. Bankas nebuvo prisijungęs prie indėlių draudimo sistemos, kaip to buvo reikalaujama, taigi indėlininkai negalėjo atgauti indėlių. Pirmosios instancijos teismas indėlininkams buvo priteisęs sumą, kuri pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą buvo nustatyta kaip minimali draustina indėlio suma.

⁵³⁸ TISON, M. Do not attack the watchdog! Banking supervisors liability after Peter Paul [interaktyvus]. *Common Market Law Review*, Vol. 42, No. 3, 2005. [Žiūrėta 2013 m. sausio 10 d.]. P. 5. Prieiga per internetą: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2209033>, GIESEN, I. Regulating regulators through liability. The case for applying normal tort rules to supervisors [interaktyvus]. *Utrecht Law Review*. Volume 2, Issue 1 (June) 2006 P. 30. [Žiūrėta 2013 m. sausio 10 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/viewFile/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-101034/15>.

⁵³⁹ ETT 1961 m. liepos 14 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 9/60 ir 12/60 *Société commerciale Antoine Vloeberghs prieš Europos anglių ir plieno bendrijos Aukščiausiąją valdžios instituciją*. Teismų praktikos rinkinys, specialusis leidimas anglų kalba. P. 00197.

pažeidimų nebūtų (pozityvioji valstybės pareiga⁵⁴⁰). EŽTT nuomone, tai, kad valstybė pati susilaiko nuo EŽTK garantuotų žmogaus teisių pažeidimų, dar nepakanka konstatuoti, kad ji įvykdė savo įsipareigojimus, nustatytus EŽTK 1 straipsnyje⁵⁴¹.

Lietuvoje teismai apskritai pripažįsta, kad valstybė ar savivaldybė gali būti atsakinga tretiesiems asmenims už netinkamai atliktą priežiūrą⁵⁴². Tokios bylos gali būti nagrinėjamos tiek administraciniuose, tiek bendrosios kompetencijos teismuose (pastaruosiuose – kai keliamas ir prižiūrėjo asmens veiksmų, ir priežiūros veiksmų teisėtumo klausimas). Tačiau praktikoje atvejai, kai pripažįstama valstybės ar savivaldybės atsakomybė už netinkamai atliktą priežiūrą, yra gana reti. Nurodoma, kad nėra įrodymų, jog priežiūra buvo netinkama, įstatymai nenustatė atitinkamos pareigos informuoti apie pažeidimus⁵⁴³, taikyti atitinkamas poveikio priemones yra pareiga, bet ne teisė⁵⁴⁴ ir kt. Kol kas vienintelė sritis, kurioje nuosekliai taikoma valstybės ar savivaldybės atsakomybė, – tai netinkama detaliojo planavimo ir statybų priežiūra⁵⁴⁵. Čia netgi teisės kreiptis į teismą dėl statybos leidimo panaikinimo, kai statinio statyba pažeidžia teritorijų planavimo dokumentus, bei teisės sustabdyti statybos leidimo galiojimą ir tuo pačiu vykdomus statybos darbus nevykdomas laikomas neteisėtu neveikimu, už kurį kyla atsakomybė⁵⁴⁶. Kitose srityse šio tyrimo metu pavyko aptikti tik atskirus valstybės ar savivaldybės atsakomybės už netinkamą priežiūrą taikymo atvejus. Kaip teigiamą pavyzdį būtina paminėti LAT 2013 m. birželio 18 d. sprendimą, kuriuo pripažinta, kad

⁵⁴⁰ Apie pozityvius valstybių įsipareigojimus galima kalbėti dviem atvejais: 1) valstybė privalo imtis tam tikrų veiksmų, kad užtikrintų pagarbą asmens teisei į jo privataus gyvenimo apsaugą, pvz., valstybė gali būti įpareigota priimti ar pakeisti tam tikrus įstatymus ir 2) valstybei taip pat gali būti keliami pareiga apsaugoti asmenis nuo kitų individų (plačiau žr. JOČIENĖ, D. ir ČILINSKAS, K. *Žmogaus teisių apsaugos problemos tarptautinėje ir Lietuvos Respublikos teisėje*. Vilnius, 2004.)

⁵⁴¹ EŽTT 2005 m. liepos 26 d. sprendimas byloje Siliadin prieš Prancūziją, pareiškimo Nr. 73316/01.

⁵⁴² LVAT 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-665/2005.

⁵⁴³ LVAT 2001 m. spalio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A3-875-01.

⁵⁴⁴ LVAT 2002 m. lapkričio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-409-02.

⁵⁴⁵ Pvz., LVAT 2002 m. spalio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-823-02, LVAT 2007 m. kovo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-307/2007, LVAT 2011 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-50-11, LVAT 2011 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-3249-11, LVAT 2013 m. kovo 7 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-858-215-13 ir kt.

⁵⁴⁶ LVAT 2009 m. gegužės 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-73/2009.

valstybė galėtų būti laikoma atsakinga už netinkamą kalinių priežiūrą, kai šie, naudodamiesi neteisėtai turimais mobilieisiais telefonais, apgaule išviliojo iš nukentėjusiųjų pinigines sumas. Nors pirmosios ir apeliacinės instancijos teismai atmetė ieškovų reikalavimą taikyti valstybės atsakomybę, LAT, gražindamas bylą nagrinėti iš naujo, nurodė, kad „pataisos namams buvo arba turėjo būti žinoma apie realų pavojų, kad, patekus mobiliesiems telefonams į pataisos įstaigos teritoriją, gali būti daromos atitinkamos nusikalstamos veikos. Teisėjų kolegijos nuomone, tokiomis aplinkybėmis VĮ Marijampolės pataisos namai turėjo pozityviąją pareigą imtis visų pagrįstų priemonių užkirsti kelią nurodytam pavojui, kad atitinkamos visuomenės narių (potencialių nukentėjusiųjų) teisės būtų veiksmingai apsaugotos“⁵⁴⁷. Autorės nuomone, ši LAT nutartis, nepaisant to, kad ja nebuvo priimtas galutinis sprendimas, atveria kelią teismams, taip pat ir administraciniams, plačiau taikyti valstybės ar savivaldybės atsakomybę už netinkamai atliktą priežiūrą.

Kalbant apie netinkamą bankų priežiūrą būtina paminėti, kad Lietuvos banko įstatymas⁵⁴⁸ įtvirtina itin ginčytiną nuostatą, kad „žala, atsiradusi dėl Lietuvos banko ar Lietuvos banko tarnautojų neteisėtų veiksmų, susijusių su finansų rinkos priežiūros atlikimu, atlyginama tik tuo atveju, *jeigu nukentėjęs asmuo įrodo, kad žala padaryta dėl Lietuvos banko ar Lietuvos banko tarnautojų kaltės*“ (išskirta aut.) (Lietuvos banko įstatymo 45 straipsnio 1 dalis). Autorės nuomone, ši nuostata prieštarauja Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje nustatytai griežtajai valstybės atsakomybei, tačiau ji ne tik nustato atsakomybę esant kaltei, bet netgi paneigia Civiliniame kodekse įtvirtintą kaltės prezumpciją. Tačiau praktikoje teismai bylose dėl netinkamos kredito įstaigų priežiūros netaiko Civilinio kodekso 6.271 straipsnio ir atsakovu laiko Lietuvos banką, o ne valstybę, kaip turėtų⁵⁴⁹.

Autorės manymu, už netinkamai atliktus priežiūros veiksmus turėtų būti taikoma viešoji atsakomybė, tačiau itin apdairiai. Jokiu būdu negalima

⁵⁴⁷ LAT 2013 m. birželio 18 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-320/2013.

⁵⁴⁸ Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 99-1957; Valstybės žinios, 2001, Nr. 28-890.

⁵⁴⁹ LAT 2013 m. birželio 28 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-382/2013.

pamiršti, kad yra pirminis ir tiesioginis žalos kaltininkas, kuris neturi išvengti atsakomybės dėl to, kad iš valstybės biudžeto kompensaciją išsireikalauti yra tiesiog patogiaus. Neturėtų būti skatinama mintis, kad valstybė atsako už visas problemas, tarp jų ir kitų teisės subjektų neteisėtą veiklą.

Taikant viešąją atsakomybę už neteisėtą priežiūrą siūlytina:

1) priežiūros veiksmus vertinti pagal atsakovo savarankiškumo laipsnį. Priežiūros būdų ir poveikio priemonių pasirinkimas dažniausiai yra viešojo administravimo subjekto diskrecija, t. y. jis turi didesnę ar mažesnę veiksmų laisvę. Taigi kuo konkrečiau, tiksliau, aiškiau yra apibrėžti viešojo administravimo subjekto įgaliojimai (kuo mažesnę pasirinkimą jis turi), tuo didesnė atsakomybė jam kyla už netinkamą priežiūrą. Nyderlanduose tokiu atveju netgi įrodinėjimo našta perkeliama atsakovui (šis turi įrodyti, kad žala vis tiek būtų atsiradusi, jei net ir būtų imtasi atitinkamų priežiūros veiksmų)⁵⁵⁰;

2) veiksmų teisėtumą (ypač nepakankamos priežiūros atveju) vertinti atsižvelgiant į priežiūros veiklos pobūdį (kuo pavojingesnė veikla, kuo didesnė tikimybė, kad ja gali būti padaryta žalos, kuo didesnis tokios galimos žalos mastas ir pan., tuo atidesnė turi būti priežiūra ir tuo didesnis rūpestingumo standartas taikomas viešojo administravimo subjektams);

3) atsižvelgti į saugomo intereso svarbą – griežčiau vertinti neteisėtumą, kai nepakankama priežiūra padaryta žalos svarbiausiems interesams (gyvybei, sveikatai), nes kuo svarbesnė vertybė, tuo kruopščiau viešojo administravimo subjektai turi ją saugoti;

4) priežiūros veiksmus vertinti jų priėmimo, o ne žalos atsiradimo metu. T. y. jeigu vėliau paaiškėjo, jog nebuvo pasirinkta pati geriausia, tinkamiausia ar pan. priemonė, tai nereiškia, jog toks pasirinkimas buvo neteisėtas, jeigu pasirinktas sprendimas buvo motyvuotas, pagrįstas ir protingas jo priėmimo momentu;

⁵⁵⁰ HUIJSMANS, R. ir VAN MAANEN, G. Supervisors' Liability: The Dutch Fireworks Case. A comparative study between the Netherlands, the United Kingdom and Germany on state liability in case of failure of supervision [interaktyvus]. Maastricht Journal of European and Comparative Law. 2009 – 4. [Žiūrėta 2012 m. sausio 8 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.akd.nl/media/430890/supervisors%20liability_maastricht%20law%20journal_renee%20huijismans.pdf>. P. 394.

5) įvertinti priežiūros subjekto įgaliojimų „rimtumą“, t. y. ar subjektas turi įgaliojimus taikyti poveikio priemones, kokio sunkumo poveikio priemones gali taikyti (pvz., ar gali tik pateikti rekomendacijas, ar imtis privalomų sprendimų, pvz., sustabdyti veiklą, panaikinti licenciją, taikyti baudas ir t. t.). Kuo „svaresni“ priežiūros subjekto įgaliojimai, tuo didesnę atsakomybę už prižiūrimojo veiksmus jis turi;

6) kritiškai vertinti priežastinį ryšį – atsakomybę už priežiūros veiksmus taikyti tik tada, jei būtent šie priežiūros veiksmai lėmė žalos atsiradimą, t. y. aiškiai nustatyti, kas ir kiek sukėlė žalos – ar prižiūrimojo neteisėti veiksmai, ar netinkamai vykdyta priežiūra. Kol kas teismai eina lengvesniu keliu ir žalos atlyginimą priteisia tik iš valstybės ar savivaldybės. Pvz., pareigūnams delsus taikyti administracinę atsakomybę už neteisėtas statybas pareiškėjo sklype, buvo pastatyti keli statiniai, tačiau teismas nevertino pastatus neteisėtai stačiusio asmens veiksmų, nors žala, iš esmės, atsirado dėl jo veiksmų, ir tikėtina, kad netgi pritaikius administracinę atsakomybę, neteisėti veiksmai nebūtinai būtų buvę nutraukti⁵⁵¹;

7) nepamiršti galimybės taikyti dalinę atsakomybę, t. y. nustatyti, kas ir kiek atsakingas už sukeltą žalą ir iš valstybės (ar savivaldybės) priteisti tik dalį žalos atlyginimo. Čia problemų kelia ne tik praktinis žalos procentinio dydžio išraiškos skaičiavimas, bet ir teisės aktų nuostatos ir ligšiolinė teismų praktika. Civilinio kodekso 6.279 straipsnio 1 dalis nustato, kad bendrai padarę žalos asmenys nukentėjusiam asmeniui atsako solidariai. Kol kas esanti teismų praktika dėl atsakomybės už netinkamą priežiūrą veda pavojingu keliu: vienoje byloje LVAT konstatavęs neteisėtus savivaldybės institucijų veiksmus detaliojo planavimo procese ir neteisėtus apskrities viršininko administracijos veiksmu prižiūrint šį procesą, nurodė, kad „valstybės ir savivaldybės institucijų veiksmai persipynė, buvo glaudžiai susiję“, todėl valstybės ir savivaldybės atsakomybė nagrinėjamu atveju laikytina solidaria⁵⁵². Šioje byloje, kai prižiūrimas buvo kitas, nors ir nepavaldus, viešojo administravimo subjektas, ir

⁵⁵¹ LVAT 2007 m. kovo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-307/2007.

⁵⁵² LVAT 2011 m. gruodžio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-62-1119-11.

atliekama viešojo administravimo veiksmų priežiūra, tokią teismo poziciją galima suprasti. Tačiau jeigu ateityje vadovaujantis šia praktika prižiūrėtoji ir prižiūrimajam bus taikoma solidari atsakomybė, kyla pavojus sulaukti itin daug ieškinių, kur vadovaudamiesi finansiniais motyvais ieškovai prašys valstybės atlyginti netinkamai prižiūrimų asmenų jiems padarytą žalą, ir, nors teismai nustatytų, kad didžioji dalis žalos atsirado ne dėl valstybės veiksmų, valstybė privalės kompensuoti tokią žalą. Autorės nuomone, vis dėlto, kai žalos padaroma netinkamai prižiūrimo asmens veikla, reikėtų laikyti, kad šio asmens ir viešojo administravimo subjekto veiksmus galima atskirti, t. y. kad žalos nebuvo padaryta „bendrai“, ir todėl taikyti dalinę atsakomybę⁵⁵³.

Apibendrinant šį skyrių paminėtina, kad atsakomybė gali kilti už įvairiausių viešojo administravimo subjektų veiksmus (aktus, kaip jie įvardinti Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje) – tiek norminių administracinių aktų priėmimą ir jų taikymą, tiek individualius administracinius aktus, neveikimą, fizinio pobūdžio veiksmus. Itin problemiška yra administracinių teismų formuluojama individualaus administracinio akto samprata ir kartais tai lemia sunkumų asmenims, siekiantiems prisiteisti žalos atlyginimą dėl galimai neteisėtų informacinio, rekomendacinio pobūdžio aktų arba raštų, kuriais atsisakyta atlikti tam tikrus veiksmus. Teigiamai vertintina teismų praktika, kai nereikalaujama, kad aktas būtų tiesiogiai skirtas (adresuotas) nukentėjusiam asmeniui, tačiau praktikoje kartais kyla problemų nustatant, ar aktu buvo padaryta žalos asmeniui, kuriam šis aktas nebuvo tiesiogiai skirtas.

Administraciniai teismai reikalauja nurodyti konkrečias teisės normas, kurios buvo pažeistos, tačiau vis dažniau žalos atlyginimas priteisiamas už bendrųjų teisės principų ir netgi bendrojo pobūdžio pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai pažeidimą. Lietuvos administraciniai teismai nesiremia „apsauginės normos“ teorija, taikoma kai kurių Europos valstybių bei ESTT

⁵⁵³ Pvz., LAT yra nurodęs, kad pareigūnų neteisėtas neveikimas (jei toks būtų nustatytas) netinkamai kontroliuojant mobiliųjų telefonų naudojimą pataisos įstaigoje tik netiesiogiai galėjo turėti įtakos žalos, ieškovės patirtos dėl kalinio nusikalstamos veikos panaudojant neteisėtai turimą mobilųjį telefoną, atsiradimui, tiesiogiai žalos padaryta kalinio nusikalstama veika. Šioje byloje nustatyta dalinė valstybės atsakomybė (LAT 2013 m. birželio 18 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-320/2013).

praktikoje, nors yra ir tokių Lietuvos teismų sprendimų, kuriuose galima rasti šios teorijos užuomazgų.

Administracinis neteisėtumas ir neteisėtumas kaip civilinės atsakomybės sąlyga nėra tapačios sąvokos. Tai reiškia, kad:

- viena vertus, administracinio akto panaikinimas neturėtų būti laikomas būtina viešosios atsakomybės sąlyga: neturėtų būti reikalaujama atskirai apskūsti administracinį aktą reikalaujant jo panaikinimo ir tik po to kreiptis dėl tuo aktu padarytos žalos atlyginimo (dėl skirtingų kreipimosi į teismą terminų, taip pat dėl to, kad kartais apskritai gali būti netikslinga panaikinti neteisėtą administracinį aktą arba tokio administracinio akto gali visai nebūti). Pastaruoju metu administracinių teismų praktikoje, sekant bendrosios kompetencijos teismų praktika, šie du reikalavimai jau suprantami kaip skirtingi teisių gynimo būdai, kurie gali būti taikomi tiek kartu, tiek atskirai. Tačiau vertinant paskutiniuosius LVAT sprendimus akivaizdu, kad teismas baiminasi galimo pareiškėjų piktnaudžiavimo, kai pavėlavus laiku apskūsti administracinį aktą, jis „apskundžiamas“ reikalaujant žalos atlyginimo. Matyti LVAT siekis pabrėžti, kad visgi galimi atvejai, kai nėra privaloma vertinti akto neteisėtumą žalos atlyginimo byloje, jei jo neteisėtumas nebuvo ginčytas teisės aktų nustatyta tvarka, tačiau nepateikiamas apibendrintas atsakymas, kokie tie atvejai galėtų būti. Autorės nuomone, vis dėlto nepaisant to, ar administracinis akto neteisėtumas buvo vertintas ir kaip buvo vertintas nagrinėjant reikalavimą dėl jo panaikinimo, žalos atlyginimo bylą nagrinėjantis teismas yra įpareigotas iš naujo vertinti veiksmų neteisėtumo klausimą civilinės atsakomybės požiūriu. Pavojaus, kad tokiu būdu pareiškėjai gali piktnaudžiauti savo teisėmis, gali būti išvengiama atsakomybę ribojant kitomis viešosios atsakomybės sąlygomis – priežastiniu ryšiu ir žala.

- antra vertus, ne bet koks administracinis neteisėtumas automatiškai lemia viešąją atsakomybę. Deja, teismų praktika neformuluoja vieningų kriterijų, kada administracinis neteisėtumas yra tiek „rimtas“, kad būtų taikoma viešoji atsakomybė, ir tai lemia situacijas, kai tokie patys veiksmai (pvz., praleistas terminas) vienose bylose pripažįstami neteisėtais, o kitose – ne.

Administraciniam teismams siūlytina vienodinti praktiką ir analogiškus veiksmus traktuoti vienodai. Autorė siūlo, kai viešojo administravimo subjektai veikia neturėdami diskrecijos, bet kokį, net formalų pažeidimą, vertinti kaip neteisėtus veiksmus civilinės atsakomybės požiūriu. Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą tokiais atvejais turėtų būti ribojama kitomis viešosios atsakomybės sąlygomis – priežastiniu ryšiu ir žala.

Individualaus administracinio akto neteisėtumą dažniausiai lemia nesilaikymas pareigos jį faktiškai ir teisiškai pagrįsti bei motyvuoti. Tačiau vien teisinio ar faktinio pagrindo bei motyvų nenurodymas individualiame administraciniame akte neturėtų lemti viešosios atsakomybės, jei nagrinėjant bylą paaiškėja, kad net laikantis visų reikalavimų, aktu būtų priimamas tas pats sprendimas. Viešąją atsakomybę turėtų lemti tik tokie pažeidimai, kurių išvengus būtų priimtas pareiškėjui palankus sprendimas. Kai nėra aišku, koks turėjo būti galutinis administracinis sprendimas, administraciniai teismai, siekdami nepažeisti valdžių padalijimo principo, turėtų įpareigoti viešojo administravimo subjektą iš naujo priimti sprendimą ir tik tada spręsti žalos atlyginimo klausimą.

Viešosios atsakomybės už norminio akto, vėliau pripažinto prieštaraujančiu aukštesnės galios teisės aktui, taikymas administraciniam teismams kelia itin daug problemų. Kai toks aktas yra įstatymas, administraciniai teismai paprastai nurodo, jog tai nėra žalos atlyginimo santykiai, t. y. netaiko civilinės atsakomybės, o tuo tarpu, kai tai yra poįstatyminis aktas, jau konstatuoja neteisėtų veiksmų ir žalos atlyginimo santykių buvimą. Tokia praktika kelia įtarimų, kad administraciniai teismai vengia taikyti įstatymų leidėjo atsakomybę ir ją nepagrįstai perkelia viešojo administravimo subjektui. Nenuosekli praktika ir sprendžiant norminio akto taikymo iki jo pripažinimo prieštaraujančiu aukštesnės galios teisės aktui klausimą: vienoje byloje tokie veiksmai laikomi teisėtais, nes taikytas tuo metu galiojęs teisės aktas, kitose – neteisėtais. Autorės manymu, problemų bent iš dalies pavyktų išvengti pripažinus, kad neteisėtus veiksmus atliko ne subjektas, taikęs tuo metu galiojusį norminį aktą, o subjektas, jį priėmęs. Be to,

kai dėl norminio administracinio akto teisėtumo buvo kreiptasi toje pačioje byloje, žala (nustačius kitas atsakomybės sąlygas) turėtų būti atlyginama, nes tokiu atveju konkretaus norminio akto teisėtumo revizija netektų prasmės, o asmens teisės liktų neapgintos.

Diskrecinių sprendimų priėmimas yra lemiamas įvairių veiksnių, tarp jų ir politinių bei ekonominių motyvų, kurių administraciniai teismai nevertina. Dėl to šių sprendimų teisėtumo vertinimas yra sudėtingas. Diskreciniai sprendimai neturėtų būti vertinami tik *ultra vires* aspektu, kaip kurį laiką buvo daroma administracinių teismų praktikoje. Taikant atsakomybę už viešojo administravimo subjekto diskreciniu sprendimu padarytą žalą, taip pat turėtų būti atsižvelgiama į tai, ar sprendimas yra motyvuotas, geriausias jį priėmusio subjekto nuomone, objektyvus, protingas ir proporcingas. Visi šie aspektai vertinami ne žalos atsiradimo, o diskrecinio sprendimo priėmimo metu (tai, kad įgyvendinus sprendimą pasirodė, kad jis nebuvo pats tinkamiausias, nereiškia, jog toks pasirinkimas buvo neteisėtas, jeigu jis buvo motyvuotas, objektyvus ir protingas jo priėmimo momentu). Nesinaudojimas suteiktomis diskrecinėmis galiomis, kaip neteisėtas neveikimas, taip pat laikytinas viešosios atsakomybės taikymo sąlyga.

Viešosios atsakomybės taikymas už netinkamai atliktą trečiojo asmens priežiūrą pastaruoju metu kelia itin daug diskusijų. Keliamas klausimas, ar viešoji atsakomybė pernelyg neišplečiama, ar teisinga, kad valstybei taikoma netiesioginė atsakomybė už trečiojo asmens neteisėtus veiksmus. Be to, priežiūra kaip viešojo administravimo sritis yra itin įvairi, o ją atliekantiems viešojo administravimo subjektams nėra lengva priimti sprendimus, kurie būtų teisingi abiejų pusių – prižiūrimojo subjekto ir visuomenės – požiūriu. Visgi pripažintina, kad už netinkamai viešojo administravimo subjektų atliktą priežiūrą turėtų būti taikoma viešoji atsakomybė, tačiau priežiūros veiksmų neteisėtumas turi būti vertinamas itin atsargiai. Priežiūros veiksmų neteisėtumui vertinti autorė siūlo tokius kriterijus: institucijos diskrecijos laipsnį, prižiūrimos veiklos pavojingumą, intereso, kuris saugomas, svarbą, turimų įgaliojimų „svarumą“. Taip pat svarbu taikant viešąją atsakomybę už

priežiūros veiksmus tiksliai vertinti priežastinį ryšį tarp priežiūros veiksmų ir prižiūrimojo padarytos žalos, plačiau taikyti dalinę atsakomybę valstybei (savivaldybei) ir prižiūrimajam subjektui.

2. Žala

2.1. Turtinė žala, patirta dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų

Šiame darbo skyriuje pirmiausia trumpai analizuojamos turtinės žalos, asmenų patiriamos dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų, rūšys (tiesioginiai nuostoliai, vertės sumažėjimas ir negautos pajamos), toliau aptariami turtinės žalos, kaip atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, nustatymo problemos.

Vadovaujantis Civilinio kodekso 6.249 straipsniu, žala yra asmens turto netekimas arba sužalojimas, turėtos išlaidos (tiesioginiai nuostoliai), taip pat negautos pajamos, kurias asmuo būtų gavęs, jeigu nebūtų buvę neteisėtų veiksmų. Šio straipsnio 4 dalyje nurodoma, kad taip pat atlyginamos protingos išlaidos, skirtos žalos prevencijai ar žalai sumažinti, protingos išlaidos, susijusios su civilinės atsakomybės ir žalos įvertinimu ir protingos išlaidos, susijusios su nuostolių išieškojimu ne teismo tvarka.

2.1.1. Turtinės žalos rūšys. Nuostoliai, nelaikomi turtine žala

LVAT išskiria tris turtinės žalos rūšis: „sprendžiant pareiškėjo prašomos atlyginti turtinės žalos (jos dydžio) nustatymo klausimą, yra būtina: 1) išaiškinti, ar dėl minėto institucijos neveikimo pareiškėjas turėjo konkrečių išlaidų (tiesioginių nuostolių), ir, nustačius tokių išlaidų turėjimo faktą, jas priteisti žalos atlyginimui; 2) išaiškinti, ar dėl minėto neveikimo pareiškėjas neteko turto, ar toks jo turtas buvo sužalotas, ir, nustačius tokio turto netekimo

ar sužalojimo faktą, suteikti jam piniginę išraišką (įvertinti prarastą ar sužalotą turtą pinigais) bei priteisti šiuos pinigus žalos atlyginimui; 3) išaiškinti, ar minėtas neveikimas nulėmė pareiškėjo prašomas atlyginti negautas pajamas tokiu būdu, kad galėtų būti laikomas tokių pajamų negavimo priežastimi⁵⁵⁴. Atsižvelgiant į Civilinio kodekso 6.249 straipsnio 4 dalį nurodytina ir ketvirtoji turtinės žalos rūšis: protingos išlaidos, skirtos žalai sumažinti, įvertinti ir išieškoti neteismine tvarka.

Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą byloje gan retai prašoma atlyginti **turtinę žalą dėl turto netekimo arba sužalojimo**⁵⁵⁵. Svarbu, kad atlyginant netekto turto vertę, turi būti įvertinamas ir turto nusidėvėjimas⁵⁵⁶. Taip pat šiai žalos kategorijai reikėtų priskirti ir atvejus, kai turto vertė, nors jis nėra prarastas arba sužalotas, sumažėja dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų (nors LVAT tokius nuostolius laiko atskira turtinės žalos rūšimi, teigdamas, kad „pareiškėjų prašoma atlyginti žala pasireiškė ne sunaikinant ar sužalojant turtą, ne paneigus jų teisę gauti tam tikras pajamas (negautos pajamos), o sumažinus turto, kaip visumos, vertę. Dėl turto nuvertėjimo atsirandantys nuostoliai yra turto vertės sumažėjimas.“⁵⁵⁷). Pvz., pasitaiko, kai sumažėja nekilnojamojo turto vertė dėl gretimuose sklypuose vykdomų statybų pagal neteisėtus viešojo administravimo subjektų išduotus statybų leidimus ar detaliuosius planus, taip pat kai viešojo administravimo subjektai netinkamai atlieka statybų proceso priežiūrą⁵⁵⁸.

Analizuojant atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą bylas, tenka pastebėti, kad **tiesioginiai nuostoliai** – įvairiausia ir dažniausia atlyginama turtinės žalos kategorija. Priteisiama, pvz., detaliojo

⁵⁵⁴ LVAT 2008 m. birželio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-913/2008.

⁵⁵⁵ Pvz., LVAT 2004 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A2-737-04, LVAT 2010 m. gruodžio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-756-2195-10, LVAT 2011 m. rugsėjo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-2381-11, LVAT 2012 m. rugsėjo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-2227-12.

⁵⁵⁶ LVAT 2011 m. balandžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-1129-11.

⁵⁵⁷ LVAT 2011 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-50-11.

⁵⁵⁸ LVAT 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-665/2005, LVAT 2007 m. kovo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-286/2007, LVAT 2011 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-50-11.

plano, kurio vėliau neteisėtai nepatvirtino viešojo administravimo subjektai arba kuris turėjo būti rengiamas pakeisti neteisėtai patvirtintam detaliajam planui, rengimo išlaidos⁵⁵⁹, pinigai, sumokėti už neteisėtai nuvežto automobilio saugojimą⁵⁶⁰, kelionių išlaidos, patirtos važinėjant po valdžios institucijas⁵⁶¹, paskolos, paimtos apyvartinių lėšų trūkumui padengti, jei jų paėmimo laikas ir dydis atitinka neteisėtais veiksmais nesumokėtas sumas, palūkanos⁵⁶², preliminariosios sutarties dėl žemės sklypo, į kurią neteisėtai atkurtos nuosavybės teisės, neįvykdymo netesybos⁵⁶³, medžiotojų būrelio nario mokestis už medžioklės sezoną, kuriuo medžioti asmuo negalėjo dėl neteisėtai panaikinto leidimo laikyti šaunamąjį ginklą⁵⁶⁴, draudimo įmonės išmokėta draudimo išmoka automobilio remontui dėl žalos, patirtos užgriuvus medžiui ar įvažiavus į kliūtį kelyje⁵⁶⁵ ir kt.

Atlyginti **negautas pajamas**⁵⁶⁶ atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą bylose prašoma gana dažnai, tačiau realiai jos atlyginamos itin retai. Civilinio kodekso 6.249 straipsnis negautas pajamas apibrėžia kaip pajamas, kurias asmuo būtų gavęs, jeigu nebūtų buvę neteisėtų veiksmų. Civilinio kodekso komentaras negautas pajamas dar vadina netiesioginiais nuostoliais⁵⁶⁷.

Dar 1999 m. LAT nurodė, kad sprendžiant žalos, padaromos neteisėtais valstybės institucijų ar pareigūnų veiksmais, atlyginimo bylas, turi būti atlyginami ne tik tiesioginiai nuostoliai, bet ir negautos pajamos.⁵⁶⁸ Specialiame 1964 m. Civilinio kodekso 485 straipsnyje, nustatančiame

⁵⁵⁹ LVAT 2010 m. kovo 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-512/2010 ir LVAT 2011 m. gruodžio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-62-1119-11, LVAT 2012 m. rugsėjo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-2107-12.

⁵⁶⁰ LVAT 2011 m. kovo 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-845-11.

⁵⁶¹ LVAT 2010 m. liepos 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-756/2010.

⁵⁶² LVAT 2012 m. gegužės 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-1618-12

⁵⁶³ LVAT 2013 m. vasario 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-317-13.

⁵⁶⁴ LVAT 2013 m. gegužės 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-681-13.

⁵⁶⁵ LVAT 2013 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-798-13 ir kt.

⁵⁶⁶ Svarbu pažymėti, kad, nepaisant to, jog Civilinis kodeksas nustato, kad atlyginamos negautos pajamos, iš tiesų atlyginamas negautas pelnas, t. y. iš apskaičiuotų negautų pajamų atimamos išlaidos, kurios būtų buvę padarytos šioms pajamoms gauti, jeigu nebūtų buvę neteisėtų veiksmų (LVAT 2011 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-858-11).

⁵⁶⁷ MIKELĖNAS, V. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras: šeštoji knyga. Prievolių teisė* (1). Vilnius: Justitia, 2003. P. 324.

⁵⁶⁸ LAT 1999 m. balandžio 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-92.

atsakomybę už neteisėtus valstybės institucijų ar pareigūnų veiksmus, buvo netgi specialiai įtvirtintas negautų pajamų apskaičiavimo būdas: „Negautos pajamos atlyginamos ne daugiau negu priklausytų palūkanų, kurios apskaičiuojamos nuo turėtų išlaidų, turto netekimo arba sužalojimo sumos pagal komercinių bankų mokamas už terminuotus indėlius vidutines palūkanas.“ Pažymėtina, kad toks negautų pajamų apskaičiavimas buvo įtvirtintas tik šiame straipsnyje⁵⁶⁹. Dabartinis Civilinis kodeksas atskirai nereglamentuoja negautų pajamų atlyginimo valstybės atsakomybės atveju. Negautos pajamos tokiose bylose atlyginamos remiantis bendrosiomis nuostatomis.

Nustatant atlygintinos žalos, kurią sudaro negautos pajamos, dydį, svarbu tai, kad negautos pajamos turi būti realios, o ne hipotetinės: „Patirti netiesioginiai nuostoliai (negautos pajamos) turi būti pagrįsti realiomis, įrodytomis, neišvengiamomis, o ne tikėtinomis, hipotetinėmis pajamomis. Vadinasi, priteistinomis negautomis pajamomis negali būti tokios pajamos, kurių gavimas būtų tik hipotetinis, grindžiamas prielaidomis net ir tuo atveju, jei atsakovas pareiškėjo atžvilgiu būtų elgęsis teisėtai, t. y. pagal atitinkamoje situacijoje privalomas taikyti teisės normas“⁵⁷⁰. Apie tai, ar pareiškėjo įvardijami nuostoliai gali būti traktuojami kaip negautos pajamos arba patirtos išlaidos (turto sumažėjimas), sprendina pagal tokius kriterijus: 1) ar pajamos buvo numatytos gauti iš anksto; 2) ar pagrįstai tikėtasi jas gauti esant normaliai veiklai; 3) ar šių pajamų negauta dėl neteisėtų atsakovo veiksmų⁵⁷¹ (plačiau apie sunkumus, kylančius įrodinėjant negautų pajamų realumą, žr. darbo II dalies 2.1.2 skyriuje).

Galimybę priteisti negautas pajamas taip pat riboja ir griežtas priežastinio ryšio traktavimas administracinių teismų praktikoje. Panašu, kad atlyginant negautas pajamas taikoma tiesioginio priežastinio ryšio teorija (plačiau apie priežastinį ryšį žr. darbo II dalies 3 skyriuje), t. y. reikia įrodyti,

⁵⁶⁹ Tiesa, LAT priteisdavo negautų pajamų atlyginimą ir kitais atvejais, nepaisant to, kad toks atlyginimas nebuvo specialiai įtvirtintas 1964 m. Civiliniame kodekse (LAT 2000 m. sausio 5 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-34).

⁵⁷⁰ LVAT 2011 m. rugpjūčio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-2924-11.

⁵⁷¹ LVAT 2011 m. rugsėjo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-2631-11.

kad būtent atsakovo neteisėtas veiksmas lėmė pajamų negavimą, o ne pakankamai prisidėjo prie žalos atsiradimo. Pvz., LVAT yra nurodęs, kad pareiškėjas neįrodė, jog pajamų gavimui jam trūko tik neteisėtai nepriimto sprendimo⁵⁷², arba tiesiai pasakęs, kad neįrodytas tiesioginis priežastinis ryšys⁵⁷³. Taip pat atsisakoma atlyginti žalą negautų pajamų forma, kai pajamų gavimas priklauso nuo keleto veiksnių, iš kurių tik vienas yra viešojo administravimo subjekto neteisėti veiksmai. Antai LVAT yra pažymėjęs, kad „žalos tikrumui nepakanka vien to, kad pareiškėjas atitiko visus paramai gauti keliamus kriterijus, jis visu naudojimosi parama laikotarpiu turi įvykdyti visus paramos gavėjo įsipareigojimus, kas būtų paaiškėję tik paramą administruojančios įstaigoms atliekant patikras“⁵⁷⁴. Tačiau kadangi parama dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų nebuvo paskirta, nebuvo ir vertinama, ar pareiškėjas įvykdė visus įsipareigojimus, t. y. žalos apskritai nebuvo įmanoma įrodyti.

Taip pat remiantis argumentu, kad pajamos turi būti negautos būtent dėl neteisėtų veiksmų, atmetami reikalavimai atlyginti negautas pajamas, jeigu yra duomenų, kad įmonė veikė nuostolingai: „Byloje pateikiama pareiškėjo finansinė atskaitomybė patvirtina, kad jo veikla buvo nuostolinga [...], todėl nagrinėjamu atveju pareiškėjas realiai nebūtų praturtėjęs, net jei ir nebūtų buvę neteisėtų atsakovo veiksmų, tai reiškia, kad negautos pajamos CK 6.249 straipsnio 1 dalies prasme neįrodytos“⁵⁷⁵. Tačiau reikia turėti omenyje, kad vien tik nuostolinga įmonės veikla nereiškia, kad ji nebūtų gavusi pajamų. LAT kur kas anksčiau yra atkreipęs dėmesį, kad priteistos negautos pajamos gali ir sumažinti įmonės bendros veiklos nuostolius⁵⁷⁶.

Negautas pajamas viešosios atsakomybės bylose nėra paprasta priteisti ir kitose valstybėse. Antai D. Fairgrieve pažymi, kad Anglijos teismai labai nenoriai priteisia finansinius nuostolius, kurie nėra susiję su žala asmeniui ar

⁵⁷² LVAT 2011 m. balandžio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-320-11.

⁵⁷³ LVAT 2005 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-1692/2005.

⁵⁷⁴ LVAT 2011 m. sausio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-2259-10.

⁵⁷⁵ LVAT 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-3256-11.

⁵⁷⁶ LAT 2002 m. balandžio 15 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-600/2002.

turtui⁵⁷⁷, o Prancūzijos administraciniai teismai, nors ir priteisia negautas pajamas, tačiau tai ribojama per priežastinio ryšio sąlygą, taip pat įvertinant paties nukentėjusiojo veiksmus, o jeigu ir priteisiama, tai priteisiamos sumos yra „įtartinai mažos“⁵⁷⁸.

Paskutiniajai Civiliniame kodekse išskirtai turtinės žalos rūšiai – **išlaidoms, skirtoms žalai sumažinti, įvertinti ir išieškoti neteisimine tvarka**, – atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą bylose galima būtų priskirti išlaidas, kurias asmenys patiria ginčydami administracinius aktus ikiteismine tvarka ginčus nagrinėjančioje institucijoje. Administraciniai teismai gan dažnai priteisia tokias išlaidas, kaip žalos atlyginimą, traktuodami tai kaip protingas išlaidas, skirtas žalos prevencijai ar žalai sumažinti, taip pat protingas išlaidas, susijusias su nuostolių išieškojimu ne teismo tvarka (Civilinio kodekso 6.249 straipsnio 4 dalies 1 ir 3 punktai)⁵⁷⁹. Tačiau pažodžiui aiškinant Civilinio kodekso nuostatas, pastaroji kategorija apima tik reikalavimo atlyginti žalą nagrinėjimo neteisminėje institucijoje išlaidas, bet ne reikalavimo panaikinti administracinį aktą nagrinėjimo išlaidas. O byloms dėl žalos, padarytos viešojo administravimo subjektų veiksmis, atlyginimo išankstinio nagrinėjimo ne teismo tvarka procedūra netaikoma (Administracinių bylų teisenos įstatymo 18 straipsnio 2 dalies 4 punktas, 19 straipsnio 2 dalies 3 punktas). Taigi vertinant formaliai, bylos nagrinėjimo ikiteismine tvarka išlaidos nepriskirtinos Civilinio kodekso 6.249 straipsnio 4 dalies 3 punkte nurodytai nuostolių kategorijai.

Nuostoliai, nelaikomi turtine žala. Išanalizavus administracinių teismų praktiką sprendžiant bylas dėl viešojo administravimo subjektų padarytos žalos atlyginimo, tenka pastebėti, kad turtinė žala traktuojama gan siaurai. Turtine žala nelaikomos bet kokios sumos, kurias galima atgauti kitais

⁵⁷⁷ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 193.

⁵⁷⁸ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. 198-200 Taip pat žr. REBHAIN, R. *Public Liability in Comparison – England, France, Germany*. Iš Koziol, H. ir Steininger, B.C. *European Tort Law* 2005. Springer 2006. P. 90.

⁵⁷⁹ Pvz., LVAT 2005 m. spalio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A8-823-05, LVAT 2009 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1269/2009, LVAT 2010 m. sausio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-232/2010, LVAT 2011 m. gegužės 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-2167-11.

būdais, pvz., neteisėtai paskirtos ir sumokėtos baudos, teismo išlaidos, mokesčių permokos ir pan.

Tačiau tokia praktika teisinga tik tada, jei tokias sumas, prarastas dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų, iš tiesų galima atgauti kitais būdais. Šiuo atžvilgiu pritaria LVAT nuomonei, kad mokesčio permokų gražinimo ir palūkanų nuo laiku negražintos mokesčio permokos sumos sumokėjimo klausimas privalo būti sprendžiamas viešosios teisės normų nustatyta tvarka⁵⁸⁰ (atitinkamos mokesčių administravimo procedūros yra aiškiai apibrėžtos Mokesčių administravimo įstatyme⁵⁸¹). Juk susidūrus su situacija, kai viešosios teisės santykiai yra tiesiogiai reglamentuoti atitinkamos viešosios teisės normomis ir kai tokia situacija įsakmiai nenurodyta Civiliniame kodekse, turi būti taikomos atitinkamos viešosios teisės normos, o Civilinio kodekso normos tokiais atvejais netaikytinos⁵⁸². Panašiai traktuojami ir reikalavimai kaip žalos atlyginimą priteisti nepagrįstai sumokėtas baudas⁵⁸³.

Tačiau neturėtų būti teigiamai vertinama praktika, kai atsisakoma priteisti žalos atlyginimą, motyvuojant tuo, kad turtinei žalai nepriskiriamos vienokios ar kitokios kategorijos išlaidos, nepaisant to, kad tokių išlaidų, patirtų dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų, neįmanoma atgauti kitais būdais. Čia kaip pavyzdį galima pateikti kitame teismo procese, inicijuotame nukentėjusiojo ar trečiojo asmens iniciatyva dėl viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų, patirtų bylinėjimosi išlaidų atlyginimą. Kaip pastebi LVAT, teisė į išlaidų, patirtų dėl bylinėjimosi, atlyginimą pagal prigimtį artima teisei reikalauti atlyginti žalą⁵⁸⁴, tačiau praktikoje neretai atsisakoma priteisti tokias išlaidas kaip žalos atlyginimą.

Kartais nurodoma, kad tokios išlaidos nevertintinos kaip žala Civilinio kodekso 6.249 straipsnio 1 dalies požiūriu, t. y. procesinių (atstovavimo) išlaidų priteisimo pirmiausia turi būti siekiama tame procese, kuriame jos buvo

⁵⁸⁰ LVAT 2011 m. sausio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-1760-10.

⁵⁸¹ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. Valstybės žinios, 2004, Nr. 63-2243.

⁵⁸² LVAT plenarinės sesijos 2003 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A11-648/2003.

⁵⁸³ Pvz., LVAT 2010 m. rugpjūčio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-857/2010, LVAT 2010 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-1720-10.

⁵⁸⁴ LVAT 2004 m. spalio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵-440/2004.

patirtos⁵⁸⁵. Autorė sutinka su šia teismų pozicija, kai tokias bylinėjimosi išlaidas iš tiesų buvo galima reikalauti atlyginti, tačiau asmuo nepasinaudojo tokia jam įstatymais suteikta teise. Tačiau pasitaiko atvejų, kai pareiškėjas į kitą procesą buvo įtrauktas dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų ir tą procesą dėl to pralaimėjo⁵⁸⁶. Tokiu atveju asmuo privalo atlyginti teismo ir laimėjusios šalies patirtas išlaidas, taigi tokius nuostolius jis patiria ne dėl savo kaltės, o dėl viešojo administravimo subjektų veiksmų. Remiantis pirmiau išdėstyta logika, teismų praktikoje tokios išlaidos žala neretai nelaikomos ir nepriteisiamos⁵⁸⁷, tačiau, autorės nuomone, toks sprendimas nėra teisingas⁵⁸⁸.

Antra vertus, kitose bylose teismai tokias išlaidas priteisia kaip žalos atlyginimą netgi tada, kai pareiškėjas galėjo pasinaudoti, bet dėl nenurodytų priežasčių nepasinaudojo teise reikalauti bylinėjimosi išlaidų atlyginimo⁵⁸⁹.

⁵⁸⁵ LVAT 2011 m. birželio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-34-11. Taip pat atsisakoma priteisti kituose teisminiuose procesuose patirtas išlaidas – LVAT 2006 m. birželio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-1087/2006.

⁵⁸⁶ Pvz., LVAT 2011 m. sausio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-99-11: buvo atkurta nuosavybės teisė į turtą, į kurį nuosavybės teisė negalėjo būti atkurta. Asmuo sklypą pardavė, civilinėje byloje buvo pritaikyta restitucija. Taip pat žr. LVAT 2007 m. lapkričio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁷-749/2007.

⁵⁸⁷ LVAT 2011 m. sausio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-99-11. LVAT nurodė, kad bylinėjimosi išlaidų, kurias šiuo atveju sudaro žyminiai mokesčiai ir atstovavimo išlaidos, atlyginimas yra civilinio proceso dalis, reglamentuojamas Civilinio proceso kodekso I dalies VIII skyriuje, o ne deliktinę atsakomybę reglamentuojančiomis Civilinio kodekso normomis.

⁵⁸⁸ Taip pat neigiamai turėtų būti vertinama administracinių teismų praktika atsisakyti priteisti bylinėjimosi išlaidas, patirtas administracinių teisės pažeidimų teisenos metu, kai asmuo būdavo nepagrįstai nubaustas administracine nuobauda, arba jam nepagrįstai surašytas administracinio teisės pažeidimo protokolas (praktika suformuota LVAT 2003 m. gruodžio 15 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. A⁴-689-03, taip pat žr. LVAT 2002 m. balandžio 16 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷-382/2002, LVAT 2004 m. birželio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴-574-2004, LVAT 2005 m. kovo 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷-307-05, LVAT 2007 m. gegužės 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A²-465/2007, LVAT 2007 m. gruodžio 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁷-1197/2007). Nei Administracinių teisės pažeidimų kodeksas, nei Administracinių bylų teisenos įstatymas tokių išlaidų atlyginimo nenumato, taigi asmuo dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų patiria žalą, kurios neįmanoma atlyginti kitokiu būdu, kai tik pateikiant reikalavimą dėl žalos atlyginimo. Pastaruoju metu administraciniai teismai jau priteisia tokias išlaidas, kaip žalos atlyginimą, pastebėdami, kad „būtinumas atlyginti žalą yra konstitucinis principas, į tai, kad iš Konstitucijos neišplaukia, jog įstatymais galima nustatyti kokias nors išimtis, pagal kurias asmeniui padaryta materialinė ir (arba) moralinė žala neatlyginama“ (LVAT 2011 m. liepos 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-63-2176-11). Tenka tik paraginti administracinius teismus šia logika vadovautis ir kitose žalos atlyginimo bylose, kai asmeniui užkertamas kelias gauti visišką žalos, patirtos dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimą.

⁵⁸⁹ LVAT 2011 m. spalio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-2710-11. LVAT nurodo, kad pareiškėjas „nepasinaudojo ABTĮ 44 straipsnio suteikta teise teikti prašymą dėl patirtų teismo procese išlaidų atlyginimo išnagrinėtoje byloje ir toks prašymas nebuvo atmestas, todėl jis turi teisę prašyti

Pažymėtina, kad ši praktika būdinga ir LAT⁵⁹⁰. Taigi teismų praktika nagrinėjamu klausimu yra nenuosekli ir prieštaringa.

Sprendžiant bylinėjimosi išlaidų, patirtų kitame procese, atlyginimo klausimą atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą byloje, teismams rekomenduotina atkreipti dėmesį, ar tokių išlaidų atlyginimo buvo galima reikalauti tame procese, kuriame jos buvo patirtos. Jei taip, ir jei pareiškėjas negali nurodyti jokių priežasčių, kurias protingai būtų galima vertinti kaip objektyviai užkirtusias kelią tokiam reikalavimui pareikšti, teismai turėtų atsisakyti tokias išlaidas laikyti žala, patirta dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų ne tiek todėl, kad, kaip pirmiau nurodytoje praktikoje, jos nelaikomos žala Civilinio kodekso 6.249 straipsnio požiūriu, kiek todėl, kad ši žala iš tiesų patirta ne vien dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų, o dėl paties pareiškėjo aplaidumo (kitais tariant, nėra priežastinio ryšio tarp viešojo administravimo subjektų veiksmų ir žalos). Antra vertus, jei paaiškėja, kad kitame procese tokių išlaidų atlyginimo reikalauti nebuvo galimybės, jos turėtų būti pripažįstamos žala ir atlyginamos vadovaujantis Civilinio kodekso 6.271 straipsniu.

2.1.2. Turtinės žalos įrodinėjimas ir apskaičiavimas

Vienoje bylų LVAT nurodo, kad „nors nukentėjusio asmens patirti nuostoliai atlyginami, remiantis visiško (adekvataus) žalos atlyginimo principu, tai nereiškia, kad teismas, nagrinėjantis bylą, priteis bet kokio dydžio žalos atlyginimą. Turtinė žala turi būti tikra, konkreti, įrodyta ir kiekybiškai įvertinta“⁵⁹¹. Taigi pareiškėjas, kuris reiškia reikalavimą atlyginti žalą, pirmiausia turi įrodyti patirtą žalą ir, antra – ją sudarančius elementus bei jos

atlyginti patirtas išlaidas kaip žalos atlyginimo ir tokios išlaidos remiantis CK 249 straipsnio 1 dalimi pripažintinos žala“.

⁵⁹⁰ LAT 2011 m. gruodžio 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-375/2011: „Dėl to tais atvejais, kai išteisinto asmens patirtos dėl baudžiamojo proceso išlaidos neatlygintos baudžiamojo proceso teisės normų nustatyta tvarka ir asmuo kreipiasi su civiliniu ieškiniu valstybei, pažeidusiai pozityviasias pareigas, įgyvendinant Konvencijos 6 straipsnio 1 dalį, tokios išlaidos gali būti turtinės žalos sudėtinė dalis.“

⁵⁹¹ LVAT 2010 m. lapkričio 2 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-548/2010.

dydį⁵⁹². Tiesa, kitose bylose LVAT tokių reikalavimų nekartoja, be to, nepaaiškina, kaip suprasti reikalavimus „tikra“ ar „konkreči“, nors, kaip rodo kitų valstybių ir ESTT praktika, šie reikalavimai yra gana reikšmingi įrodinėjant patirtą žalą.

Reikalavimas, kad žala turi būti „tikra“ (dažnai įvardijama ir kaip „reali“⁵⁹³), reiškia tai, kad atlyginama realiai, iš tikrųjų patirta žala. ESTT taip pat nurodo, kad žala turi būti tikra (angl. *certain*)⁵⁹⁴. Pvz., LVAT atmetė reikalavimą priteisti turtinę žalą, kuri bus padaryta ateityje vykdant teismo sprendimą nugriauti statinius, pastatytus pagal neteisėtais pripažintus kompetentingų institucijų išduotus statybos dokumentus, nurodydamas, kad realiai žala atsiras tik įvykdžius teismo sprendimą, o teismo sprendimo vykdymo procese gali būt atlikti veiksmai, kurie gali keisti teismo sprendimo vykdymo tvarką – pavyzdžiui, vykdymo proceso metu gali būti sudaroma taikos sutartis, gali būti atsisakoma nuo išieškojimo ir nuo to gali keistis pareiškėjo nurodomos žalos apimtis⁵⁹⁵. Remiantis tuo, kad žala turi būti reali, neretai atmetami reikalavimai priteisti negautos pajamas. Nustatant atlygintinos žalos, kurią sudaro negautos pajamos, dydį, svarbu tai, kad negautos pajamos turi būti realios, o ne hipotetinės: kaip jau minėta, LVAT yra nurodęs, kad „patirti netiesioginiai nuostoliai (negautos pajamos) turi būti pagrįsti realiomis, įrodytomis, neišvengiamomis, o ne tikėtinomis, hipotetinėmis pajamomis. Vadinasi, priteistinomis negautomis pajamomis negali būti tokios pajamos, kurių gavimas būtų tik hipotetinis, grindžiamas prielaidomis net ir tuo atveju, jei atsakovas pareiškėjo atžvilgiu būtų elgęsis teisėtai, t. y. pagal atitinkamoje

⁵⁹² LVAT 2011 m. gruodžio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-62-1119-11.

⁵⁹³ LVAT 2012 m. gegužės mėn. 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-1531-12.

⁵⁹⁴ Pvz., ETT 1967 m. kovo 2 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 25 ir 26/64 Società Industriale Metallurgica di Napoli (Simet) ir Acciaierie e Ferriere di Roma (Feram) prieš EAPB Aukščiausiąją valdžios instituciją, Teismų praktikos rinkinys, specialusis leidimas anglų kalba. P. 00033, ETT 1976 m. birželio 2 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 56-60/74 Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG ir kt. prieš Europos Bendrijų Komisiją ir Tarybą, Teismų praktikos rinkinys, 1976. P. 00711, taip pat ETT 1977 m. kovo 2 d. sprendimas byloje Nr. 44/76 Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH prieš Europos Bendrijų Tarybą ir Komisiją, Teismų praktikos rinkinys, 1977. P. 00393.

⁵⁹⁵ LVAT 2012 m. gruodžio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-2960-12. Tačiau teismas pažymėjo, kad žala yra padaryta, ir viešojo atsakomybė turi atsirasti, tiesiog jos įvertinimas atidėtas, kol paaiškės realus patirtos žalos dydis.

situacijoje privalomas taikyti teisės normas⁵⁹⁶. Taigi atmetami reikalavimai atlyginti negautas pajamas, jeigu pareiškėjas negali įrodyti, kad jis apskritai ketino gauti nurodomas pajamas arba ketino imtis veiksmų, kad jas gautų. Pažymėtina, kad tai dažnai yra labai sudėtinga įrodyti, nes asmenys dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų, neturėdami kokių nors teisių ar kokio nors turto, netgi ir negali imtis kažkokių veiksmų, kad iš šio turto ar teisių gautų kokias nors pajamas. Pvz., LVAT nurodo, jog „pareiškėjų nurodomi patirti nuostoliai grindžiami tuo, kad nesant neteisėtų atsakovo veiksmų, jie galimai būtų pardavę žemės sklypą didesne kaina [...]. Tačiau byloje nėra pateikta jokių įrodymų, kad pareiškėjai ketino parduoti sklypą (nebuvo sudaryta preliminarinių sutarčių ar pan.)“⁵⁹⁷. Arba, pvz., pareiškėja nurodo, kad laiku atkūrus jai nuosavybės teises, ji būtų gavusi teisės aktuose numatytas išmokas, tačiau teismas atmeta reikalavimą atlyginti tokias negautas pajamas, nes nėra jokių įrodymų, kad pareiškėja būtų pretendavusi (pateikusi kokius prašymus ar pan.) gauti tokias išmokas⁵⁹⁸. Antra vertus, netgi jei asmuo ir imasi tam tikrų veiksmų gauti pajamas, tačiau dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų tokių pajamų gauti jis negali, LVAT taip pat atsisako atlyginti negautas pajamas⁵⁹⁹. Taigi dažnai net neįmanoma įrodyti, ar žala negautų pajamų forma yra „tikra“ ar ne⁶⁰⁰.

Neretai teismai reikalauja įrodyti ne tik tai, kad patirta turtinės žalos, bet ir tikslią tokios žalos piniginę išraišką. Tačiau praktiškai tai ne visuomet įmanoma. Pvz., reikalaujant atlyginti žalą dėl sumažėjusios turto vertės dėl

⁵⁹⁶ LVAT 2011 m. rugpjūčio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-2924-11.

⁵⁹⁷ LVAT 2011 m. rugpjūčio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-2924-11.

⁵⁹⁸ LVAT 2011 m. balandžio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-320-11. Panašiai atmetami reikalavimai, kaip neturtinę žalą priteisti indėlio palūkanas, kurias asmuo tariamai būtų gavęs, jeigu viešojo administravimo subjektui teisėtai veikus laiku gautas pinigines sumas būtų padėjęs kaip banko indėlį (LVAT 2012 m. lapkričio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-2912-12).

⁵⁹⁹ LVAT 2010 m. kovo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-491/2010: LVAT konstatavo, kad pateikdamas prašymą įsidarbinti vairuotoju-vadybininku, pareiškėjas žinojo, kad jam yra atimta teisė vairuoti transporto priemones, todėl jis neturės galimybės dirbti tokio pobūdžio darbo. Tačiau tokio prašymo pateikimas turėtų reikšti, kad asmuo siekė gauti pajamas.

⁶⁰⁰ Tačiau, pvz., pripažinta, kad negautos dėl buto nuomos pajamos yra realios, nes ieškovas buvo išsiėmęs verslo liudijimą, t. y. užsiėmė butų nuomos verslu, pateikė duomenis apie gautas pajamas iš nekilnojamojo turto nuomos, VĮ Registrų centro 2007–2008 m. nuomos kainų studiją, kurioje apskaičiuotas vidutinis nuomos mokestis tame rajone (LAT 2012 m. lapkričio 12 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-480/2012).

gretimuose sklypuose vykdomų statybų pagal neteisėtus viešojo administravimo subjektų išduotus statybų leidimus ar detaliuosius planus, taip pat kai viešojo administravimo subjektai netinkamai atlieka statybų proceso priežiūrą, įrodyti tikslų turto vertės sumažėjimo dydį yra itin sunku, nes atlyginama turi būti žala, patirta ne dėl to, kad apskritai buvo pastatytas statinys, o būtent dėl neteisėtų veiksmų, t. y. dėl konkrečių statybos leidimo ar detaliojo plano pažeidimų (pvz., dėl statinio statybos vietos, statybos linijos, statybos ribos nesilaikymo ir leistino užstatymo intensyvumo viršijimo ir pan.⁶⁰¹). Vargu ar netgi nekilnojamojo turto ekspertai gali tiksliai įvertinti, kiek sumažėjo nekilnojamojo turto vertė dėl to, kad, pvz., gretimas namas yra pastatytas 2 metrais arčiau nei leistina.

Reikalavimas negautoms pajamoms, kad šios turi būti „realios, įrodytos ir neišvengiamos“ taip pat dažnai traktuojamas taip, jog turi būti tiksliai įrodyta ne tik tai, kad dėl neteisėtų veiksmų negauta tam tikrų pajamų, bet įrodytas ir tikslus negautų pajamų dydis⁶⁰². Kai kuriais atvejais tai gali būti įmanoma, tačiau dažniausiai negautos pajamos gali būti įrodomos tik apytiksliai (pvz., įrodinėjamos remiantis kitais laikotarpiais, kuriais nebuvo neteisėtų veiksmų, gautomis pajamomis ir pan.⁶⁰³). Pvz., pirmosios instancijos teismas, atmesdamas pareiškėjo reikalavimą dėl negautų pajamų priteisimo, savo sprendimą iš esmės grindė tuo, kad pareiškėjo vykdyta veikla – azartiniai lošimai, dėl savo specifiškumo yra pagrįsti išlošimų ir pralošimų atsitiktinumu, todėl pareiškėjo nurodomos negautos pajamos yra tik tikėtino pobūdžio, o ne pagrįstos realiomis, neišvengiamomis pajamomis, kurias pareiškėjas galėjo gauti, jei nebūtų buvę neteisėtų atsakovo veiksmų. LVAT pakeitė šį teismo sprendimą, nurodydamas, kad tam tikros kategorijos automatuose laimėjimų suma, išmokama žaidėjams, turi sudaryti tam tikrą procentą, taigi likusi dalis atitenka lošimo organizatoriui kaip jo pajamos, taigi pareiškėjo teiginiai, kad jis negalėdamas savo veikloje naudoti A kategorijos automatų, negavo ir atitinkamų pajamų, sudaro pagrįstą pagrindą išvadai, kad šie pareiškėjo

⁶⁰¹ LVAT 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-665/2005.

⁶⁰² Pvz., LVAT 2008 m. gegužės 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-339/2008.

⁶⁰³ LVAT 2011 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-858-11.

teiginiai nėra tik tikėtino pobūdžio, bet leidžia pagrįstai manyti, kad pareiškėjas realiai galėjo dėl nurodytų priežasčių negauti atitinkamų pajamų, t. y. kad pareiškėjui galėjo būti padaryta žala dėl negautų pajamų⁶⁰⁴.

Teismų praktika, kai bylose, kuriose įrodoma, kad turtinės žalos dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų patirta, tačiau pareiškėjas dėl objektyvių aplinkybių negali įrodyti tikslaus tokios žalos dydžio, reikalavimai atlyginti turtinę žalą apskritai atmetami, vertintina neigiamai. Tokiu būdu teismai ignoruoja Civilinio kodekso 6.249 straipsnio 1 dalį, kuri numato, kad, jei šalis nuostolių dydžio negali tiksliai įrodyti, tai jų dydį nustato teismas. Tačiau yra bylų, kai teismas vadovaujasi šia nuostata, pvz., kai fizinis asmuo dėl neteisėtų veiksmų negalėjo dirbti, jam priteisiamas minimalus atlyginimas⁶⁰⁵. Pozityviai vertintini sprendimai, kaip pvz., Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2011 m. lapkričio 21 d. sprendimas, kuriuo priteistas turtinės žalos, patirtos negautų pajamų pavidalu, atlyginimas, kai akivaizdu, kad tokios žalos yra patirta, tačiau pareiškėjas negali tiksliai įrodyti konkretaus patirtos žalos dydžio. Teismas vadovavosi minėta Civilinio kodekso 6.249 straipsnio 1 dalies nuostata ir pats nustatė atlygintinų nuostolių dydį⁶⁰⁶. Deja, tokia praktika itin reta.

Kartais teismai, negalėdami nustatyti konkretaus turtinės žalos dydžio, įvertina tai priteisdami neturtinę žalą⁶⁰⁷. Autorės nuomone, tokia teismo praktika neatitinka jau minėtos Civilinio kodekso 6.249 straipsnio 1 dalies nuostatos, tačiau toks teismo sprendimas, be abejo, labiau atitinka teisingumo principą, nei sprendimas apskritai atmesti reikalavimą atlyginti žalą.

Reikia pastebėti, kad net ir tais atvejais, kai žalos dydis yra įrodomas ir nesunkiai apskaičiuojamas, teismai kartais daro elementarių klaidų nustatydami žalos atlyginimo dydį⁶⁰⁸.

⁶⁰⁴ LVAT 2010 m. gruodžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-3420-10.

⁶⁰⁵ LVAT 2010 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-1176/2010.

⁶⁰⁶ Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2011 m. lapkričio 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-508-243/2011. Sprendimas paliktas nepakeistas ir apeliacinėje instancijoje (LVAT 2012 m. gegužės 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-1713-12).

⁶⁰⁷ LVAT 2008 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³ – 1796/2008.

⁶⁰⁸ Pvz., LVAT 2007 m. kovo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹ – 271/2007, kurioje tiek pirmos instancijos teismas, tiek vėliau LVAT priteisė išlaidas, kurias pareiškėjas būtų patyręs ir tada,

2.2. Neturtinė žala

Jei turtinės žalos atlyginimas atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą bylose priteisiamas gan retai, neturtinė žala atlyginama kur kas dažniau. Šiame darbo skyriuje bus aptariami neturtinės žalos atlyginimo ypatumai tokiose bylose, svarstomas jos įrodinėjimo klausimas, analizuojama, kokios aplinkybės turi būti vertinamos nustatant neturtinės žalos dydį.

2.2.1. Neturtinės žalos samprata ir rūšys

Civilinio kodekso 6.250 str. neturtinę žalą apibrėžia kaip asmens fizinį skausmą, dvasinius išgyvenimus, nepatogumus, dvasinį sukrėtimą, emocinę depresiją, pažeminimą, reputacijos pablogėjimą, bendravimo galimybių sumažėjimą ir kita, teismo įvertintus pinigais.

Konstitucinis Teismas 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarime pabrėžė, kad Konstitucija įtvirtina žalos skirstymą į materialinę ir moralinę, ir pažymėjo skirtumus tarp šių žalos rūšių: „Atlyginant materialinę žalą visais atvejais yra įmanoma vadovautis visiško (adekvataus) žalos atlyginimo principu (*restitutio in integrum*), kai padarytos žalos dydis gali būti išreiškiamas piniginiu ekvivalentu ir ta žala gali būti atlyginama pinigais (tai nepaneigia galimybės materialinę žalą atlyginti ir kitu turtu ar dar kitaip); taigi už materialius praradimus atlyginama materialiomis vertybėmis. Tuo tarpu, kaip minėta, moralinė žala yra dvasinė skriauda, kurią tik sąlygiškai galima įvertinti ir kompensuoti materialiai; padarytos moralinės žalos, kaip asmens patirtos dvasinės skriaudos, neretai apskritai niekas (*inter alia* jokia materiali kompensacija) negali atstoti, nes asmens psichologinės, emocinės ir kitokios būsenos, buvusios iki tol, kol jis patyrė dvasinę skriaudą, neįmanoma sugrąžinti – tokią būseną kai kada (geriausiu atveju) galima tik iš naujo sukurti,

jei nebūtų buvę neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų (plg. su panašia situacija LVAT 2008 m. lapkričio 24 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1897/2008).

panaudojant *inter alia* materialią (pirmiausia piniginę) kompensaciją už tą moralinę žalą (tai nereiškia, kad kai kada išties nėra neįmanoma vien moralinė satisfakcija už patirtą moralinę žalą). Materiali (piniginė) kompensacija už moralinę žalą, kaip materialus tos moralinės žalos atitikmuo, taip pat turi būti skiriama vadovaujantis visiško (adekvataus) žalos atlyginimo principu, kurio taikymui tokiais atvejais būdingi svarbūs ypatumai, nes tokia materialinė kompensacija savo turiniu iš esmės skiriasi nuo pačios moralinės žalos, kuri buvo padaryta ir už kurią yra kompensuojama, turinio ir dėl to (jos dydis nesvarbu) pagal savo prigimtį negali (arba ne visada gali) atstoti patirtos dvasinės skriaudos. Tokios materialios (pirmiausia piniginės) kompensacijos už moralinę žalą paskirtis – sudaryti materialias prielaidas iš naujo sukurti tai, ko negalima sugrąžinti, kuo teisingiau atlyginti tai, ko žmogui neretai apskritai niekas – jokie pinigai, joks materialus turtas – negali atstoti⁶⁰⁹.

Iš esmės analogiška nuostata suformuluota ir LVAT praktikoje, kuris yra konstatavęs, jog neturtinės žalos atlyginimas yra glaudžiai susijęs su idėja, jog pareiškėjas turėtų likti indiferentiškas toms pasekmėms, kurias sukėlė neteisėti valstybės pareigūnų veiksmai, po to, kai ši žala buvo teisingai atlyginta, įgyvendinimu. Kitaip tariant, teismas nurodo, kad „pareiškėjo, kuris patiria neturtinę žalą, statusas *ex post* turėtų kiek įmanoma labiau prilygti jo susikurtai gerovei *ex ante*“⁶¹⁰. Atkreiptinas dėmesys, jog visiško (adekvataus) žalos atlyginimo principo taikymui neturtinės žalos nustatymo (įvertinimo) atvejais būdingi svarbūs ypatumai: neturtinė žala yra skriauda, kurią tik sąlygiškai galima įvertinti ir kompensuoti materialiai. Neturtiniai praradimai susiję su netektimis, kurios negali būti nedelsiant apskaičiuojamos konkrečia materialine ekonomine forma⁶¹¹.

LAT taip pat pastebi, kad neturtinės žalos atlyginimo atveju visiško žalos atlyginimo principas (*restitutio in integrum*) objektyviai negali būti

⁶⁰⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 90-3529.

⁶¹⁰ LVAT 2008 m. lapkričio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-1897/2008.

⁶¹¹ LVAT 2012 m. sausio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-126-12.

taikomas visa apimtimi, nes neturtinės žalos neįmanoma tiksliai įvertinti pinigais, o teismo pareiga yra nustatyti teisingą kompensaciją už patirtus neturtinio pobūdžio išgyvenimus, praradimus, parinkti tokią piniginę satisfakciją, kuri kiek galima teisingiau kompensuotų nukentėjusiojo neturtinėms vertybėms padarytą žalą⁶¹². LVAT yra nurodęs, kad priteisdamas neturtinės žalos atlyginimą vadovaujasi „teisingo žalos atlyginimo koncepcija, besiremiančia įstatymo ar teismų praktikos suformuotais vertinamaisiais subjektyviais ir objektyviais kriterijais, leidžiančiais kuo teisingiau nustatyti ir atlyginti asmeniui padarytą žalą, atkurti pažeistų teisių pusiausvyrą ir suponuojančiais pareigą preciziškai įvertinti konkrečios situacijos aplinkybes. Taigi priteisiamas neturtinės žalos dydis nustatomas, visų pirma, atsižvelgiant į kompensacinę neturtinės žalos paskirtį ir remiantis teisingo neturtinės žalos atlyginimo idėja“⁶¹³.

Svarbu tai, kad neturtine žala, kaip civilinės atsakomybės sąlyga, nelaikomi visi asmens patirti išgyvenimai. Tokią neturtinės žalos sampratą LAT suformulavo būtent valstybės atsakomybės byloje: pabrėžta, kad neturtinė žala nėra bet koks, net menkiausio laipsnio asmeniui padarytas neigiamas poveikis, o šis poveikis „turi sukelti ne vienkartinis ar trumpalaikius išgyvenimus ar emocijas ar sudaryti kliūtis, kurios nėra sudėtingos ar nesunkiai įveikiamos. Neturtinė žala konstatuojama tada, kai ją darantys veiksmai ar veiksniai yra pakankamai intensyvūs, o ne mažareikšmiai ar smulkmeniški, kai jie yra nepriimtini teigiamos reputacijos ar asmens gero vertinimo požiūriu“⁶¹⁴. Šias LAT išsakytas mintis ne vienoje byloje pakartoja ir LVAT⁶¹⁵. Teismas taip pat nurodo, kad siekiant neturtinės žalos atlyginimo „būtina nustatyti, kad tas asmuo, kuris kreipėsi teisminės gynybos, tikrai patyrė fizinį skausmą, dvasiškai išgyveno, realiai pajautė emocinę depresiją, pažeminimai buvo apčiuopiami, reputacijos pablogėjimas juntamas ir ši dvasinė skriauda,

⁶¹² LAT 2007 m. birželio 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-263/2007.

⁶¹³ LVAT 2012 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-520-2636-12.

⁶¹⁴ LAT 2006 m. gegužės 17 d. nutartyje civilinėje byloje Nr. 3K-3-337/2006.

⁶¹⁵ Pvz., LVAT 2009 m. gegužės 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-613/2009, LVAT 2010 m. kovo 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-510/2010.

pasireiškusi vienu arba keletu iš išvardintų elementų, nebuvo vienkartinio pobūdžio ar momentinė⁶¹⁶.

Taigi neturtine žala laikytini ne bet kokie nepatogumai, atsiradę dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų, o tik tie, kurie peržengia įprastų nepatogumų ribas. Šis aiškinimas galėtų būti (ir kartais yra⁶¹⁷) efektyvus mechanizmas ieškant tinkamo ir teisingo žalos, padarytos viešojo administravimo subjektų veiksmis, atlyginimo, padedančiu pernelyg „neperlenkti lazdos“ taikant valstybės atsakomybę. Deja, praktikoje taip yra ne visuomet ir panašios bylos sprendžiamos skirtingai⁶¹⁸.

EŽTT, priteisdamas „tinkamą atlyginimą“ (angl. *just satisfaction*)⁶¹⁹ pagal EŽTK 41 straipsnį, taip pat priteisia neturtinės žalos atlyginimą. Kaip paaiškinama EŽTT pirmininko Praktiniuose nurodymuose dėl teisingo atlyginimo reikalavimų⁶²⁰, EŽTT, priteisdamas neturtinės žalos atlyginimą, siekia suteikti finansinę kompensaciją už nematerialaus pobūdžio žalą, pvz., fizinio ar psichinio pobūdžio kentėjimus. Panašiai kaip ir nacionalinių teismų

⁶¹⁶ Pvz., LVAT 2010 m. birželio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-290/2010, LVAT 2011 m. vasario mėn. 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-272-11.

⁶¹⁷ Pvz., LVAT 2011 m. gegužės 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-1447-11, LVAT 2011 m. rugsėjo mėn. 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-1431-11.

⁶¹⁸ Plg., pvz., LVAT 2011 m. liepos 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-575-2848-11 (nuspręsta, kad asmuo nepatyrė neturtinės žalos dėl nemotyvuoto sprendimo nesuteikti nemokamos teisinės pagalbos), ir LVAT 2012 m. sausio 26 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-62-334-12, kur panašioje situacijoje priteistas 200 Lt neturtinės žalos atlyginimas. Taip pat galima palyginti itin dažnas bylas, kuriose prašoma žalos atlyginimo dėl kalinimo perpildytose kameroje: vienoje byloje už 152 paras, praleistas perpildytoje kameroje, priteista 1 000 Lt neturtinės žalos atlyginimo (LVAT 2013 m. kovo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-501-13), kitoje – jau 3 000, nors jokių sunkinančių aplinkybių čia nebuvo nustatyta (priešingai, pastarojoje byloje pabrėžtas jaunas nukentėjusiojo amžius ir sveikatos sutrikimų nebuvimas: LVAT 2013 m. kovo 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-146-464-13).

⁶¹⁹ Čia svarbu pažymėti, kad EŽTK nereikalauja, kad EŽTT priteistų žalos atlyginimą pinigines kompensacijos išraiška. EŽTK vartojama platesnė „teisingo atlyginimo“ sąvoka, kuri gali apimti ir nurodymą valstybei suteikti pareiškėjui galimybę, kad jo byla iš naujo išnagrinėtų nepriklausomas ir nešališkas teismas (EŽTT 2003 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje Ükünc ir Günes prieš Turkiją, pareiškimo Nr. 42775/98), kuo skubiau paleisti neteisėtai sulaikytą pareiškėją (EŽTT 2004 m. balandžio 8 d. sprendimas byloje Assanidze prieš Gruziją, pareiškimo Nr. 71503/01), neatlygintinai suteikti butą, lygiavertį tam, į kurį nebuvo atkurtos nuosavybės teisės (EŽTT 2006 m. lapkričio 14 d. sprendimas byloje Jurevičius prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 30165/02) ir kt.

⁶²⁰ EŽTT pirmininko 2007 m. kovo 28 d. išleisti Praktiniai nurodymai „Tinkamo atlyginimo reikalavimai“ [interaktyvus] [žiūrėta 2013 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/8227A775-CD37-4F51-A4AA-1797004BE394/0/PracticeDirectionsJustSatisfactionClaims2007.pdf>>.

praktikoje, pastebima, kad neturtinės žalos prigimtis lemia tai, jog neįmanomas tikslus jos apskaičiavimas.

ESTT neturtinės žalos atlyginimą kol kas priteisia tik tarnybiniuose ginčuose. Žalos atlyginimas priteisiamas už šoką, sutrikdymą ir nerimą, atsiradusius dėl galimo neteisėto atleidimo⁶²¹, už neužtikrintumą ir neramumą⁶²², neužtikrintumo būseną⁶²³, dėl neekonominių, t. y. psichologinių ir nefizinių, nelaimingo atsitikimo padarinių⁶²⁴ ir t. t. Nurodoma, kad teismas yra linkęs priteisti ir simbolines žalos atlyginimo sumas, lygias vienam piniginiam vienetui⁶²⁵. Nors kol kas teismas skyrė kompensacijas už neturtinę žalą tik personalo bylų atvejais, pastebima, jog nepanašu, kad egzistuotų kokia nors priežastis, dėl kurios tokios kompensacijos teismas negalėtų skirti ir kitose, t. y. ne tarnybinėse, bylose⁶²⁶.

Galima išskirti tokias viešojo administravimo subjektų neteisėtais veiksmais padarytos neturtinės žalos rūšis: sveikatos sužalojimą, psichologinio pobūdžio išgyvenimus, kitus nepatogumus, reputacijos pablogėjimą, nusivylimą valdžios institucijomis ir galimybės praradimą.

Sveikatos sužalojimas (įskaitant ir fizinį sužalojimą, ir ligą) vienareikšmiai pripažįstamas sukeliančiu neturtinę žalą. Šiuo atveju neturtinė žala yra ir fizinis skausmas, patiriamas sužalojimo ar ligos metu ir po jo, ir sužalojimo ar ligos pasekmės – tiek laikinos, tiek nuolatinės. Sveikatos sužalojimui autorė priskirtų ir psichinės sveikatos sužalojimą, t. y. streso,

⁶²¹ ETT 1957 m. liepos 12 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 7/56, 3/57 iki 7/57 Dineke Algera ir kt. prieš Europos anglių ir plieno bendrijos asamblėją. Teismų praktikos rinkinys, 1957. P. 00039.

⁶²² ETT 1977 m. liepos 14 d. sprendimas byloje Nr. 61/76 Jean-Jacques Geist prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1977. P. 01419.

⁶²³ ETT 1973 m. liepos 12 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 10 ir 47/72 Nunzio di Pillo prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1973. P. 00763, ETT 1978 m. balandžio 13 d. sprendimas byloje Nr. 75/77 Emma Mollet prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1978. P. 00897.

⁶²⁴ ETT 1979 m. spalio 2 d. sprendimas byloje Nr. 152/77 B prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1979. P. 02819, ETT 1986 m. spalio 8 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 169/83 ir 136/84 Gerhardus Leussink ir kt. prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1986. P. 02801.

⁶²⁵ ETT 1979 m. birželio 14 d. sprendimas byloje Nr. 18/78 V prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1979. P. 02093.

⁶²⁶ SCHERMERS, H. G., HEUKELS, T. ir MEAD, P. *Non-contractual liability of the European Communities*. Springer, 1988. P. 30.

dvasinių išgyvenimų ir pan. sukeltas ilgalaikio psichinio pobūdžio pasekmes, kurias galima įrodyti medicininiais dokumentais (pvz., depresiją).

Nustatant neturtinės žalos, atsiradusios dėl sveikatos sužalojimo, dydį *inter alia* atsižvelgiama į LAT ir LVAT formuojamą praktiką bylose, kuriose reikalavimai dėl neturtinės žalos atlyginimo buvo kildinami iš sveikatos sužalojimo ar susirgimo profesine liga⁶²⁷.

Viešojo administravimo subjektų veiksmai kur kas dažniau nei realius sveikatos sužalojimus sukelia **psichologinio pobūdžio išgyvenimus**. Tai yra dažniausia neturtinės žalos, patiriamos dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų, rūšis. Teismų praktikoje tokie išgyvenimai įvardijami itin įvairiai: stresas⁶²⁸, emocinis stresas⁶²⁹, dvasinis skausmas⁶³⁰, dvasiniai išgyvenimai⁶³¹, neigiami dvasiniai išgyvenimai⁶³² arba tiesiog neigiami išgyvenimai⁶³³, papildomi išgyvenimai („papildomus“ dažnai nurodo kaliniai, kurie ir taip patiria išgyvenimų dėl laisvės atėmimo bausmės⁶³⁴), dvasiniai neramumai⁶³⁵, neigiamos emocijos⁶³⁶, negatyvūs išgyvenimai⁶³⁷, dvasinis sukrėtimas⁶³⁸, nervinė įtampa⁶³⁹, įtampa ir nerimas⁶⁴⁰, stresas ir įtampa⁶⁴¹, emocinė įtampa⁶⁴², sukrėtimas⁶⁴³, neapibrėžtumas⁶⁴⁴, depresija⁶⁴⁵, dvasinė

⁶²⁷ LVAT 2011 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-2457/2011.

⁶²⁸ LVAT 2010 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-1720-10.

⁶²⁹ LVAT 2011 m. rugsėjo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-575-2188-11.

⁶³⁰ LVAT 2011 m. lapkričio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-2679-11.

⁶³¹ LVAT 2009 m. balandžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-526/2009.

⁶³² LVAT 2010 m. sausio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-207/2010.

⁶³³ LVAT 2007 m. gegužės 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-470/07, LVAT 2005 m. sausio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁵-332/2005.

⁶³⁴ LVAT 2008 m. spalio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-1672/2008.

⁶³⁵ LVAT 2011 m. rugsėjo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-575-2188-11.

⁶³⁶ LVAT 2011 m. rugpjūčio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-2618-11.

⁶³⁷ LVAT 2011 m. liepos 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-2219-11.

⁶³⁸ LVAT 2011 m. birželio 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-261-2117-11.

⁶³⁹ LVAT 2011 m. balandžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-1045-11, LVAT 2007 m. birželio 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁴-653/07.

⁶⁴⁰ LVAT 2011 m. kovo 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-1504-11.

⁶⁴¹ LVAT 2010 m. liepos 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-756/2010.

⁶⁴² LVAT 2009 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. ²³-87/2009.

⁶⁴³ LVAT 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-330-08.

⁶⁴⁴ LVAT 2011 m. sausio mėn. 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-99-11.

⁶⁴⁵ LVAT 2009 m. balandžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-526/2009, nors, kaip jau minėta, šio darbo autorė depresiją, kaip psichinės sveikatos sutrikimą, o ne psichologinį išgyvenimą, priskirtų sveikatos sužalojimui.

skriauda⁶⁴⁶, nusivylimas⁶⁴⁷, pažeminimas⁶⁴⁸, neigiamas psichologinis poveikis⁶⁴⁹, bejėgiškumas, kurį sukelia negalėjimas tinkamai įgyvendinti savo teisių⁶⁵⁰, sumenkintas orumas⁶⁵¹, galimybių bendrauti sumažėjimas ir izoliuotumo būseną (kurią sukėlė nepagrįstas sunkesnio laisvės atėmimo režimo taikymas)⁶⁵², diskomfortas⁶⁵³, įprastų (sprendžiant gyvenimiškas situacijas objektyviai neišvengiamų) išgyvenimų ribos peržengimas⁶⁵⁴, pažeista dvasinė pusiausvyra⁶⁵⁵, lūkesčių sužlugdymas⁶⁵⁶, baimė⁶⁵⁷, liūdesys⁶⁵⁸.

Dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų patiriama ne tik psichologinių išgyvenimų, bet ir **kitų nepatogumų**. Tai sugaištas laikas, patirti finansiniai nuostoliai, kurių negalima įrodyti ir atlyginti kaip turtinės žalos, ir pan. Atsižvelgiant į pirmiau aptartą neturtinės žalos sampratą, svarbu, kad tokie nepatogumai turi būti peržengiantys įprastus išgyvenimus: pvz., dėl nepagrįsto nušalinimo nuo vairavimo tamsiu paros metu teko eiti pėsčiomis iki namų 7 km⁶⁵⁹, dėl tinkamai neatlikto blaivumo patikrinimo teko vykti papildomai patikrai⁶⁶⁰, dėl nepagrįstų išskaitymų iš pensijos sukeltas nepriteklius⁶⁶¹, nepatogumai negalint naudotis neteisėtai nuvežtu automobiliu⁶⁶², nepatogumai dėl ant automobilio nuvirtusio medžio⁶⁶³, fiziniai nepatogumai⁶⁶⁴, gyvenimo kokybės pablogėjimas dėl laikymo perpildytoje kameroje⁶⁶⁵, būtinybė dėl neaiškaus atsakymo papildomai kreiptis į

⁶⁴⁶LVAT 2013 m. kovo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-587-13.

⁶⁴⁷LVAT 2011 m. rugsėjo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-575-2188-11.

⁶⁴⁸LVAT 2013 m. vasario 7 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-492-176-13.

⁶⁴⁹LVAT 2009 m. sausio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-140/2009.

⁶⁵⁰LVAT 2012 m. sausio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-40-12.

⁶⁵¹LVAT 2012 m. birželio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-394-12.

⁶⁵²LVAT 2012 m. sausio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-126-12.

⁶⁵³LVAT 2012 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-115-12.

⁶⁵⁴LVAT 2010 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-238/2010.

⁶⁵⁵LVAT 2011 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-2472-11.

⁶⁵⁶LVAT 2013 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-120-13.

⁶⁵⁷LVAT 2009 m. kovo 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-288/2009.

⁶⁵⁸LVAT 2012 m. liepos 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-1350-12

⁶⁵⁹LVAT 2012 m. sausio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-47-12.

⁶⁶⁰LVAT 2012 m. sausio 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-756-34-12.

⁶⁶¹LVAT 2011 m. gruodžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-3158-11.

⁶⁶²LVAT 2011 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-2697-11, LVAT 2012 m. gegužės 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-1336-12.

⁶⁶³LVAT 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1485/2009.

⁶⁶⁴LVAT 2013 m. sausio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-369-13.

⁶⁶⁵LVAT 2011 m. rugsėjo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-2506-11.

institucijas⁶⁶⁶, papildomi nepatogumai pačiam rengiant ieškinį teismui, kai nepagrįstai neskirta teisinė pagalba⁶⁶⁷, nepatogumai negalint medžioti savo medžioklės vienetė⁶⁶⁸. Šiuo aspektu pažymėtina tai, kad rūpesčiai ginant savo teisės teismuose ir kitose institucijose, vertinami nevienodai: vienuose sprendimuose teismai ginčų dėl subjektinės teisės atsiradimo (įgijimo) sprendimą teisės aktų nustatyta tvarka laiko visuomenėje priimtu reiškiniu, dėl ko šio proceso metu patirti nepatogumai esą negali būti laikomi neturtine žala Civilinio kodekso 6.250 straipsnio požiūriu⁶⁶⁹, kitose bylose teismai nurodo, kad dėl neteisėtų veiksmų pareiškėjai buvo priversti kreiptis į teismą ir dėl to patyrė papildomų nepatogumų, t. y. patyrė neturtinę žalą⁶⁷⁰.

Atskira neturtinės žalos rūšimi galima laikyti **reputacijos pablogėjimą**, patirtą pvz., dėl nuobaudos, paskirtos už pažeidimą, kurio asmuo nepadarė⁶⁷¹, ypač jei tokia informacija buvo paskelbta žiniasklaidoje ar pan. Taip pat galimas juridinio asmens dalykinės reputacijos pablogėjimas⁶⁷².

Specifinė neturtinės žalos rūšimi, būdinga tik atsakomybei už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą, laikytinas **nusivylimas valdžios institucijomis**. Kai kuriose bylose teismai pabrėžia, kad buvo pakenkta tikėjimui valdžios įstaigomis⁶⁷³, prarastas ar sumenkintas pasitikėjimas valstybės institucijų darbu⁶⁷⁴ ir pan. Nurodoma, kad aukšti valdžios institucijų veiklos teisėtumo standartai suponuoja atitinkamus privačių asmenų, kitų subjektų lūkesčius – kad priimami sprendimai bus pagrįsti, teisėti⁶⁷⁵. Pareiškėjai taip pat nurodo, kad neteisėti veiksmai, atlikti viešojo administravimo subjektų jų atžvilgiu, „menkina pasitikėjimą Lietuvos

⁶⁶⁶ LVAT 2011 m. rugpjūčio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-2618-11.

⁶⁶⁷ LVAT 2011 m. liepos 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A575-2806/2011.

⁶⁶⁸ LVAT 2007 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-367/2007.

⁶⁶⁹ LVAT 2005 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-188-05, LVAT 2005 m. lapkričio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-1656-05.

⁶⁷⁰ LVAT 2012 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-1493-12

⁶⁷¹ LVAT 2010 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-1720-10.

⁶⁷² LVAT 2010 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-2208-10. Šioje byloje už „neženklių dalykinės reputacijos pablogėjimą“ buvo priteista 10 000 Lt (!). Taip pat žr. LVAT 2013 m. vasario 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-531/2013.

⁶⁷³ LVAT 2011 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-2472-11.

⁶⁷⁴ LVAT 2011 m. gruodžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-3255-11, LVAT 2009 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²³-87/2009.

⁶⁷⁵ LVAT 2011 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-3249-11.

valstybe⁶⁷⁶. Antra vertus, reikėtų pastebėti, kad visi neteisėti viešojo administravimo subjektų sprendimai daugiau ar mažiau kelia nusivylimą jų darbu, todėl neturtinės žalos atlyginimą būtų teisinga priteisti tik tada, kai kartu su tokiu nusivylimu patiriami ir psichologinio pobūdžio išgyvenimai ar kiti nepatogumai.

Įvairūs autoriai pripažįsta, kad tam tikra žalos rūšimi yra **galimybės praradimas** (angl. *loss of chance*)⁶⁷⁷. EŽTT, nagrinėdamas bylas dėl pažeidimo, pasireiškiančio tinkamo proceso neužtikrinimu, paprastai nėra linkęs spekuliuoti dėl to, kokia būtų buvusi bylos baigtis, dažniausia konstatuodamas, jog pažeidimo nustatymas yra pakankama satisfakcija. Tačiau paskutiniu metu pastebima, kad EŽTT keičia šią praktiką ir yra linkęs bent jau apsvarstyti žalos atlyginimą dėl netektos galimybės⁶⁷⁸. ESTT taip pat svarsto žalos, padarytos galimybės praradimu, atlyginimo klausimą (paprastai viešųjų pirkimų atveju)⁶⁷⁹, tačiau kol kas sprendimų, kuriais tokia žala būtų atlyginta, nėra priėmęs.

Nors Lietuvos administraciniai teismai eksplicitiškai nenurodo prarastos galimybės kaip neturtinės žalos rūšies, galima pastebėti apraiškų, kad tokia žala atlyginama, pvz., nurodoma, kad teisės statytis namą prestižinėje vietoje esančiame sklype praradimas gali sukelti didelius dvasinius išgyvenimus, nepatogumus, emocinę depresiją⁶⁸⁰. Žala priteisiama ir dėl neteisėtų teisinės pagalbos tarnybų sprendimų, kai tokie sprendimai užkerta kelią tinkamai išspręsti bylą teisme, nesiimant prognozuoti, koks galėtų būti teismo sprendimas tinkamai atstovavus byloje⁶⁸¹.

⁶⁷⁶ LVAT 2013 m. kovo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-520-2322-12.

⁶⁷⁷ Pvz., FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 203–210.

⁶⁷⁸ FENYVES, A. ir kt. *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*. Walter de Gruyter, 2011. P. 16.

⁶⁷⁹ ETT 2000 m. birželio 15 d. sprendimas byloje Nr. C-13/99 P Team SRL prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 2000. P. I-104671.

⁶⁸⁰ LVAT 2011 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-3249-11.

⁶⁸¹ LVAT 2011 m. gruodžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-62-3145-11, LVAT 2011 m. spalio 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-62-3573-11.

2.2.2. Neturtinės žalos atlyginimo ribojimai ir įrodinėjimo problemos

Civilinio kodekso 6.250 straipsnio, apibrėžiančio neturtinę žalą, 2 dalyje nustatyta, kad neturtinė žala atlyginama tik įstatymų nustatytais atvejais. Tačiau reikia pažymėti, kad Konstitucinis Teismas dar 2002 m. birželio 30 d. nutarime nurodė, jog „net ir nesant atitinkamo įstatyminio reguliavimo asmuo gali reikalauti jam atlyginti neteisėtais valstybės institucijų ar pareigūnų veiksmais padarytą žalą tiesiogiai remdamasis Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalimi bei kitais Konstitucijos straipsniais, kuriuose nustatytos atitinkamų žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei gynimo garantijos“⁶⁸². O 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarime Konstitucinis Teismas pasisakė, kad „teismai, pagal savo kompetenciją sprendžiantys tokias bylas, turi konstitucinius įgaliojimus atitinkamą žalos atlyginimą priteisti, tiesiogiai taikydami Konstituciją (joje įtvirtintus teisingumo, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo, proporcingumo, tinkamo teisinio proceso, asmenų lygiateisiškumo, teisėtų lūkesčių apsaugos principus, kitas Konstitucijos nuostatas), bendruosius teisės principus, vadovaudamiesi *inter alia* protingumo principu ir kt.“⁶⁸³. Taigi tai reiškia, kad net kai nėra reikalingos specialios įstatyminės nuostatos, pakankamas pagrindas neturtinei žalai atlyginti yra Konstitucija.

Tačiau kurį laiką teismų praktika sprendžiant valstybės atsakomybės bylas buvo kitokia⁶⁸⁴. Antai sprendžiant bylas dėl žalos, padarytos dar galiojant 1964 m. Civiliniam kodeksui, LAT pateikė išaiškinimą, pagal kurį „deliktinė atsakomybė pasižymi tuo, kad ji atsiranda teisės normose nustatyta tvarka ir

⁶⁸² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2000, Nr. 54 -1587.

⁶⁸³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 90-3529.

⁶⁸⁴ Net po šio Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarime pateikto išaiškinimo LVAT teigė, kad „įstatymų leidėjas, turi būti atitinkamuose teisės aktuose, priklausomai nuo to, kokius visuomeninius santykius jie apibrėžia, specialiai įtvirtinęs neturtinės žalos atlyginimo galimybę“ LVAT 2007 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-1197/2007.

sālygomis, todėl, jei šią atsakomybę nustatančiose normose nėra nustatyta moralinės žalos atlyginimo, tai vadovaujantis bendrais principais negalima įpareigoti atlyginti žalą kitaip, jei nenustato įstatymas⁶⁸⁵. Taip pat ir LVAT yra konstatavęs, kad speciali deliktinės atsakomybės rūšį reguliuojanti teisės norma – Civilinio kodekso 485 straipsnis, numatantis atsakomybę už žalą, padarytą neteisėtais valstybinių ir kitų organizacijų, taip pat pareigūnų veiksmais administracinio valdymo srityje, neturtinės (šiam kodekse vadinama moraline žala) žalos atlyginimo galimybės nenumatė⁶⁸⁶.

Iš pradžių panašiai aiškintas ir naujo priimto Civilinio kodekso 6.271 straipsnis: „CK 6.271 straipsnis reglamentuoja tik turtinės žalos atlyginimą. Neturtinės žalos atlyginimas CK 6.271 straipsnyje nenumatytas. Todėl priteisti pareiškėjui neturtinę žalą įstatyminio pagrindo nebuvo“⁶⁸⁷. Vėliau atkreiptas dėmesys⁶⁸⁸, kad įstatyminis pagrindas atlyginti viešojo administravimo subjektų padarytą neturtinę žalą vis dėlto yra, nes Viešojo administravimo įstatymo 42 straipsnis nustato, kad turtinė ir neturtinė žala, atsiradusi dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų aktų, atlyginama Civilinio kodekso ir kitų įstatymų nustatyta tvarka (pirminės 1999 m. birželio 17 d. Viešojo administravimo įstatymo redakcijos 39 straipsnyje taip pat buvo įtvirtinta galimybė atlyginti neturtinę (tuometinėje redakcijoje vadintą „moraline“) žalą).

Remdamiesi šiomis nuostatomis ir LVAT plenarinės sesijos 2003 m. gruodžio 15 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. A⁴-689-2003 suformuota praktika, jog administracinių teisės pažeidimų teiseną ir joje dalyvaujantys subjektai nepatenka į viešojo administravimo sistemą, todėl sprendžiant neturtinės žalos atlyginimo klausimą Viešojo administravimo įstatymo nuostatos netaikytinos⁶⁸⁹, ilgą laiką administraciniai teismai nepriteisdavo neturtinės žalos, padarytos nagrinėjant administracinių teisės pažeidimų

⁶⁸⁵ LAT 2002 m. birželio 24 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-920/2002, LAT 2003 m. kovo 24 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-391/2003.

⁶⁸⁶ LVAT 2007 m. rugsėjo 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A16-559/2007.

⁶⁸⁷ LVAT 2003 m. gegužės 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-10-457-03.

⁶⁸⁸ Pvz. LVAT 2004 m. gruodžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-987/2004 ir kt.

⁶⁸⁹ LVAT plenarinės sesijos 2003 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-689-2003.

bylas⁶⁹⁰. Panašių problemų buvo sprendžiant ir vidaus administravimo veiksmais padarytos neturtinės žalos atlyginimą. Kaip jau buvo aptarta, nors Viešojo administravimo įstatyme vidaus administravimas įtvirtintas kaip viena iš viešojo administravimo sričių, LVAT vidaus administravimo nelaiko viešuoju administravimu, ir buvo nurodęs, kad Valstybės tarnybos įstatymui nenumatant moralinės žalos atlyginimo galimybės, tarnybiniame ginče (taigi vidaus administravimo atveju) nėra pagrindo pareiškėjui priteisti jo prašomos moralinės žalos⁶⁹¹.

Praktika, kai buvo reikalaujama įstatyminio neturtinės žalos atlyginimo pagrindo, buvo pakeista tik LVAT 2008 m. balandžio 17 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. A-442-330-08, kurioje šis teismas pagaliau pastebėjo, kad, atsižvelgiant į Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalies nuostatas, į tai, kad būtinumas atlyginti žalą yra konstitucinis principas, į tai, kad iš Konstitucijos neišplaukia, jog įstatymais galima nustatyti kokias nors išimtis, pagal kurias asmeniui padaryta materialinė ir (arba) moralinė žala neatlyginama, valstybės institucijų veiksmais padaryta neturtinė žala administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje gali būti atlyginama, nepaisant to, jog įstatyme konkrečiai nenustatytas specialus tokios žalos atlyginimo pagrindas⁶⁹². Iš LVAT priimtų sprendimų matyti, kad šiuo metu nebereikalaujama, jog neturtinės žalos atlyginimas būtų įtvirtintas įstatyme⁶⁹³.

Neigiamai turėtų būti vertinama buvusi teismų praktika, kai būtina neturtinės žalos atlyginimo sąlyga buvo laikomas turtinės žalos buvimas. Tokia praktika buvo suformuota LVAT 2001 m. gruodžio 19 d. nutartimi⁶⁹⁴, nors

⁶⁹⁰ LVAT 2004 m. sausio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-128/2004, LVAT 2004 m. birželio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A7-506-04, LVAT 2004 m. spalio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A5-817/2004, LVAT 2005 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-550/2005, LVAT 2005 m. rugsėjo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A8-1115-05, LVAT 2006 m. spalio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-180-1696-06.

⁶⁹¹ LVAT 2003 m. vasario 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-116-03.

⁶⁹² LVAT 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-330-08.

⁶⁹³ LVAT 2010 m. kovo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-491/2010, LVAT 2011 m. vasario 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-101-11, LVAT 2011 m. sausio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-99-11, LVAT 2011 m. sausio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-159-11.

⁶⁹⁴ LVAT 2001 m. gruodžio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-1083/2001: „CK 485 straipsnio 1 dalis numato turtinės žalos atlyginimo galimybę, šio straipsnio 2 dalies normoje, nustatančioje, kad „be turtinės žalos, šiais atvejais taip pat atlyginama ir moralinė žala“, numatyta

kiek anksčiau LAT, taikydamas valstybės atsakomybę, išaiškino atvirkščiai: „Pagal Civilinio kodekso nuostatas, atsakomybė už padarytą moralinę žalą nėra tiesiogiai priklausoma nuo turtingos žalos padarymo fakto ir gali būti taikoma tiek kartu su turtinga atsakomybe, tiek ir atskirai.“ LAT pabrėžė, kad neturtingos žalos atlyginimą laikant priklausomu nuo turtingos žalos atlyginimo, būtų pažeistas žalos pilnutinio atlyginimo principas, o neteisėtais veiksmais padaryta neturtinga žala gali būti savarankiška, nepadarant žalos asmens turtui ar turtingoms teisėms⁶⁹⁵. Tačiau, nepaisant to, LVAT praktika vienu iš neturtingos žalos atlyginimo pagrindų laikyti turtingos žalos buvimą, buvo plačiai taikoma⁶⁹⁶ iki LVAT 2002 m. spalio 18 d. nutarties⁶⁹⁷, kurioje LVAT nurodė, kad viešojo administravimo institucijos padaryta neturtinga (moralinė) žala atlyginama nebūtinai tiesiogiai siejant ją su turtingos žalos padarymu.

Neturtingos žalos įrodinėjimas skiriasi nuo turtingos žalos, kurią paprastai būna įmanoma tiksliai apskaičiuoti ir visiškai atlyginti. Juk vargu ar galima tiksliai įrodyti, kiek žmogus patyrė ir ar apskritai patyrė fizinio skausmo ar dvasinių kančių. LVAT irgi nurodo, kad neturtingos žalos įrodinėjimas, atsižvelgiant į neturtingos žalos sampratą, atskleistą Civilinio kodekso 6.250 straipsnio 1 dalyje, negali nepasižymėti atitinkama specifika. Neturtinga žala yra padaroma fizinio ar dvasinio pobūdžio pakenkimais, kurie sukelia kančias ir išgyvenimus, ji paprastai pasireiškia tam tikrais žmogaus dvasinio, vidinio pasaulio patyrimais, netekimais ar skausmais ir dažnai yra susijusi su žmogaus sąmonės lygmens reiškiniais, kuriuos įrodyti tiesioginiais įrodymais, kaip tai galėtų būti padaryta, pavyzdžiui, dėl automobilio sugadinimo, dažnai yra neįmanoma. Ginčo dėl neturtingos žalos padarymo sprendimui negali būti

galimybė atlyginti ir moralinę žalą, tačiau tik tuo atveju, jei yra pagrindas atlyginti turtingą žalą, t. y. moralinę žalą, atsiradusią dėl neteisėto valstybės ar savivaldybės institucijų, įstaigų, tarnybų bei jų pareigūnų ir valdininkų veiksmų ar neveikimo, nesant turtingos žalos, neatlyginama“.

⁶⁹⁵ LAT 2001 m. spalio 11 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-688.

⁶⁹⁶ LVAT 2001 m. lapkričio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A10-925-01, LVAT 2001 m. lapkričio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-944-01, LVAT 2001 lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-998-01, LVAT 2001 gruodžio 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴-1051-01, LVAT 2002 m. sausio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-92-02, LVAT 2002 m. rugpjūčio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-757/02, LVAT 2002 m. sausio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-116-02, LVAT 2002 m. balandžio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-417/2002, ir kt.

⁶⁹⁷ LVAT 2002 m. spalio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶-816/2002.

taikomi tokie patys įrodymų konkretumo standartai, kaip nagrinėjant turtinės žalos padarymo klausimus, šiuo atveju didesnę reikšmę turi visuotinai žinomų aplinkybių, tam tikrų reiškinių atitikimo visuotinai priimtos moralės ir etikos normoms bei vertinimams kriterijai⁶⁹⁸. EŽTT yra pažymėjęs, kad iš pareiškėjo apskritai negali būti reikalaujama pateikti įrodymų apie patirtą neturtinę žalą⁶⁹⁹. Tačiau administraciniai teismai neretai reikalauja iš pareiškėjų pateikti konkrečius neturtinės žalos įrodymus, ir asmenų reikalavimus atlyginti tokią žalą, padarytą neteisėtais viešojo administravimo subjektų veiksmais, atmeta, arba jų net nepriima nagrinėti dėl to, kad neįrodytas žalos buvimas⁷⁰⁰. Tačiau pastaruoju metu LVAT praktika keičiasi, ir nebereikalaujama konkrečių neturtinės žalos įrodymų⁷⁰¹, o kartais net apskritai nereikalaujama įrodyti neturtinės žalos buvimo⁷⁰². Deja, pirmosios instancijos teismai neretai nesivadovauja tokia LVAT praktika⁷⁰³. Autorės manymu, konkrečių neturtinės žalos įrodymų reikia reikalauti tada, kai nurodoma, kad žala padaryta sveikatos sužalojimu, tuo tarpu neturėtų būti reikalaujama konkrečiais įrodymais pagrįsti to, kad pareiškėjas patyrė psichologinio pobūdžio išgyvenimų ar kitų nepatogumų. Teigiamai vertintina LVAT pozicija, kai byloje sudėtinga pateikti neturtinę žalą patvirtinančius objektyvius duomenis, vertinti ją pasirenkant palyginamąjį kriterijų – t. y. vertinti, kokius išgyvenimus tokioje situacijoje patirtų bet kuris kitas asmuo, kaip situaciją vertintų visuomenė, atsižvelgiant į

⁶⁹⁸ LVAT 2008 m. balandžio 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-619/2008.

⁶⁹⁹ EŽTT 2006 m. birželio 1 d. sprendimas byloje Gridin prieš Rusiją, pareiškimo Nr. 4171/04.

⁷⁰⁰ Pvz., LVAT 2009 m. spalio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1235/2009, LVAT 2010 m. kovo 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-510/2010, LVAT 2009 m. gruodžio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1472/2009, LVAT 2009 m. gruodžio 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-261-1567/2009 (pastarojoje byloje pirmos instancijos teismas buvo priteisęs 3000 Lt žalos atlyginimą, nurodydamas, kad byloje esantys įrodymai patvirtina, jog pareiškėjas buvo priverstas kreiptis į įvairias institucijas, siekdamas nustatyti naudojamo sklypo teisinį statusą, pareiškėjui nebuvo nustatyta tvarka ir terminais į jo visus prašymus atsakyta arba delsiama atsakyti, todėl pareiškėjas patyrė nepatogumų ir išgyvenimų. Tačiau LVAT nurodė, kad pareiškėjas jokių neturtinės žalos įrodymų nepateikė bei nenurodė jų galimos buvimo vietos, todėl atmetė reikalavimą dėl neturtinės žalos atlyginimo).

⁷⁰¹ Pvz., LVAT 2013 m. vasario 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-602-84-13, LVAT 2013 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-858-219-13 ir kt.

⁷⁰² LVAT 2011 m. sausio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-133-11.

⁷⁰³ Pvz. LVAT 2013 m. vasario 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-602-84-13, kuria teismas panaikino Vilniaus apygardos administracinio teismo nutartį atsisakyti priimti pareiškėjo skundą, nes šis esą nepagrindė neturtinės žalos dydžio.

dominuojančias moralės, socialines bei kultūrinės normas⁷⁰⁴. Antra vertus, reikia nepamiršti, kad neturtinė žala turėtų būti individualizuojama, atsižvelgiant į įvairias aplinkybes, *inter alia* nukentėjusiojo asmenybę (žr. darbo II dalies 2.2.3 skyrių), taigi palyginamasis kriterijus neturėtų būti suabsoliutinamas.

Anglijoje teismai vengia priteisti neturtinės žalos atlyginimą, ypač kai nėra fizinio asmens sužalojimo⁷⁰⁵. Prancūzijos teismai kur kas labiau linkę priteisti neturtinės žalos atlyginimą už įvairaus pobūdžio kentėjimus, įskaitant sielvartą, dvasinius kentėjimus, žalą asmens reputacijai ir kt., tačiau sumos yra gana mažos⁷⁰⁶.

2.2.3. Aplinkybės, kurias vertina teismas, nustatydamas neturtinės žalos dydį

Civilinio kodekso 6.250 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad teismas, nustatydamas neturtinės žalos dydį, atsižvelgia į jos pasekmes, šią žalą padariusio asmens kaltę, jo turtinę padėtį, padarytos turtinės žalos dydį bei kitas turinčias reikšmės bylai aplinkybes, taip pat į sąžiningumo, teisingumo ir protingumo kriterijus. Taigi neturtinės žalos dydžio kriterijų sąrašas nėra išsamus, nes teismas reikšmingomis gali pripažinti ir kitas aplinkybes. Konstitucinis Teismas irgi yra nurodęs, kad jokie įstatymuose *expressis verbis* nurodyti kriterijai, kuriais remiantis būtų galima nustatyti (įvertinti) atlygintinos žalos dydį, neturi kliudyti teismui vykdyti teisingumą – atsižvelgus į visas turinčias reikšmės bylos aplinkybes, nustatyti asmeniui valstybės institucijų, pareigūnų neteisėtais veiksmais padarytos materialinės ir (arba) moralinės žalos dydį ir, vadovaujantis teise, *inter alia* nenusižengiant teisingumo, protingumo, proporcingumo imperatyvams, priteisti teisingą

⁷⁰⁴ LVAT 2012 m. rugpjūčio 30 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-492-2056-12.

⁷⁰⁵ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 214.

⁷⁰⁶ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 213, 217.

atlyginimą už tą asmens patirtą materialinę ir (arba) moralinę žalą⁷⁰⁷. Šiame skyriuje aptarsime, į kokius veiksmus atsižvelgia mūsų teismai, nustatydami neturtinės žalos dydį atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą bylose.

Pažeistų vertybių svarba. Be abejo, neturtinės žalos atlyginimo dydis turi atitikti pažeistos vertybės svarbą. Antai LVAT nurodė, kad pažeidimas kėlė grėsmę asmens gyvybei, saugumui, sveikatai⁷⁰⁸, arba pabrėžė, kad neteisėtu sulaikymu buvo suvaržyta viena svarbiausių žmogaus prigimtinių teisių – teisė į asmens laisvės neliečiamumą, todėl neabejotinai buvo padaryta žala, kuri turi būti atlyginta⁷⁰⁹. Taip pat reikšmingu laikomas ir teisės dalyvauti rinkimuose pažeidimas: „Pareiškėjui visiškai nepriteisus atlyginti neturtinę žalą, būtų galima teigti, kad valstybės institucijos, pažeisdamos konstitucinę asmens teisę valdyti savo šalį, nepadarė jokių dvasinių nepatogumų tokiam asmeniui, jog vien konstatavimas, kad tokia konstitucinė asmens teisė buvo pažeista, yra pakankama satisfakcija asmeniui: taip būtų paneigtas ir konstitucinės teisės valdyti savo šalį instituto reikšmingumas“⁷¹⁰. Teismų ne kartą nurodyta, kad itin jautri sritis yra nuosavybės teisių atkūrimas, tai „kartu reiškia ir istorinio teisingumo atstatymą, neteisėtais okupacinės valdžios veiksmais Lietuvos piliečiams padarytą skriaudų atlyginimą“, dėl to netinkamas valstybės institucijos veikimas įgyvendinant Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymą⁷¹¹ dažniau nei kitose viešojo administravimo teisinių santykių srityse gali sukelti teisėtai pretenduojantiems į grąžinamą nuosavybę asmenims neigiamus

⁷⁰⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 90-3529.

⁷⁰⁸ LVAT 2013 m. sausio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-492-2917-12.

⁷⁰⁹ LVAT 2010 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-642/2010, LVAT 2009 m. balandžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-526/2009.

⁷¹⁰ LVAT 2010 m. liepos 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-992/2010.

⁷¹¹ Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas. Valstybės žinios, 1997, Nr. 65-1558.

dvasinius išgyvenimus ir nepatogumus, įstatymo vertinamus kaip neturtinė žala⁷¹².

Pažeidimo pobūdis. Vertinant pažeidimo pobūdį, nustatomas jo mastas: atsižvelgiama, ar pažeidimas buvo šiurkštus⁷¹³, ar tik mažareikšmis, procedūrinis⁷¹⁴, vertinamas pažeidimo sunkumas (pvz., nustačius higienos normų pažeidimą laisvės atėmimo įstaigose, vertinama, kiek, koku laipsniu jos pažeistos⁷¹⁵). Itin dažnai atsižvelgiama į pažeidimo trukmę⁷¹⁶, taip pat į tai, ar pažeidimai buvo vienkartiniai (momentiniai) ar pasikartojantys⁷¹⁷.

Vertinamas ir pažeidimo padarymo laikas. Pvz., atkreiptas dėmesys, kad tai, jog statiniai nugriauti žiemą, nesuteikiant kito gyvenamojo ploto, galėjo sustiprinti neigiamą nukentėjusių asmenų reakciją ir paaštrinti kančių laipsnį bei mastą⁷¹⁸. Arba, pvz., asmuo neteisėtai nušalintas nuo vairavimo ir jo transporto priemonė nuvežta tamsiu paros metu⁷¹⁹.

Neturtinės žalos pasekmės. Taikant šį Civiliniame kodekse įtvirtintą kriterijų, įvertinama padaryto pažeidimo įtaka tolesniam nukentėjusiojo gyvenimui⁷²⁰, jo sukeltų neigiamų išgyvenimų intensyvumas ir tęstinumas (pvz., įvertinama, jei neteisėtumas buvo operatyviai konstatuotas, taip

⁷¹² LVAT 2005 m. spalio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A14-1625-05, LVAT 2011 m. sausio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-99-11.

⁷¹³ Pvz., LVAT 2011 m. sausio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-99-11, LVAT 2010 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-1720-10, LVAT 2010 m. sausio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-155/2010, LVAT 2010 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-370/2010, LVAT 2005 m. spalio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-14-1625-05.

⁷¹⁴ Pvz., LVAT 2008 m. rugsėjo 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1639/2008, LVAT 2008 m. birželio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶³-870/2008, LVAT 2006 m. spalio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁵-1709/2006, LVAT 2006 m. vasario 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁵-826/2006.

⁷¹⁵ LVAT 2011 m. balandžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-1012-11.

⁷¹⁶ Pvz., LVAT 2013 m. birželio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-899-13, LVAT 2009 m. gegužės 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-438-610/2009, LVAT 2008 m. birželio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-913/2008, LVAT 2005 m. spalio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A14-1625-05.

⁷¹⁷ Pvz., LVAT 2011 m. spalio 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-858-2233-11, LVAT 2011 m. sausio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-1774-10, LVAT 2007 m. spalio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-483/2007.

⁷¹⁸ LVAT 2010 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-1003/2010.

⁷¹⁹ LVAT 2012 m. sausio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-47-12.

⁷²⁰ LVAT 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-330/2008, LVAT 2008 m. lapkričio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1897/2008, LVAT 2009 m. kovo 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶³-339/2009.

pašalinant jo sukeltus neigiamus išgyvenimus⁷²¹), ar pareiškėjo teisės yra pažeistos negrįžtamai⁷²², ar pasikeitė ir koku laipsniu pasikeitė iki pažeidimo buvusi gyvenimo kokybė (ypač turint omenyje žalą, padarytą sveikatos sužalojimu⁷²³), ar neteisėtų veiksmų sukelti dvasiniai išgyvenimai yra pasibaigę⁷²⁴, ar buvo sukelta papildomų nepatogumų, rūpesčių⁷²⁵. Taip pat pažymėtina, kad sveikatos sutrikdymas vertinamas griežčiau lyginant su dvasiniu sukrėtimu⁷²⁶.

Žalą padariusio asmens kaltė. Nors atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą atsiradimui kaltė nėra privaloma sąlyga, tačiau ji gali būti reikšminga nustatant atlygintinos neturtinės žalos dydį. Neturtinės žalos dydžiui įtakos gali turėti tai, ar neteisėtą veiką sudaro nusikalstami veiksmai⁷²⁷, veikta tyčia ir sąmoningai⁷²⁸. Nustatydamas neturtinės žalos dydį, teismas atsižvelgia į faktą, kad, pvz., viešojo administravimo subjektai veikė ignoruodami elementariausius ir akivaizdžius rūpestingumo bei atidumo reikalavimus⁷²⁹, visiškai neproporcingomis priemonėmis⁷³⁰. Antra vertus, teismas mažina neturtinės žalos dydį, jei viešojo administravimo subjektai neturėjo galimybių kitaip elgtis (pvz., dėl patalpų stygiaus apgyvendinti kalinius reikalaujamo ploto normas atitinkančiose patalpose⁷³¹), jei buvo imtasi priemonių ištaisyti neteisėtus veiksmus⁷³², jei padarytas pažeidimas buvo geranoriškai pripažintas⁷³³, atsiprašyta⁷³⁴, jei darant pažeidimą neturėta tikslo specialiai žeminti bausmes atliekančių asmenų orumo

⁷²¹ LVAT 2012 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-1493-12.

⁷²² LVAT 2008 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-1796/2008.

⁷²³ Pvz., LVAT 2011 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-2457/2011.

⁷²⁴ LVAT 2011 m. sausio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-99-11, LVAT 2007 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-749/2007.

⁷²⁵ LVAT 2011 m. liepos 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A575-2806/2011.

⁷²⁶ LVAT 2010 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-1003/2010.

⁷²⁷ LVAT 2009 m. rugpjūčio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-1007/2009.

⁷²⁸ LVAT 2009 m. rugpjūčio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-1007/2009, LVAT 2008 m. balandžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-621/2008.

⁷²⁹ LVAT 2010 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-1003/2010.

⁷³⁰ LVAT 2011 m. lapkričio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-2679-11.

⁷³¹ LVAT 2011 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-601-11.

⁷³² LVAT 2012 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-115-12, LVAT 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-330-08.

⁷³³ LVAT 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-330-08.

⁷³⁴ LVAT 2008 m. lapkričio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1897/2008.

ar nežmoniškai su jais elgtis ir pan.⁷³⁵. Taip pat atsižvelgiama į tikslus, kurių bandė pasiekti viešojo administravimo subjektas (pvz., jei vilkinta buvo siekiant taikaus ginčo sureguliuavimo, tai įvertinama mažinant neturtinės žalos dydį⁷³⁶). Vis dėlto, autorės nuomone, žalos padariusio asmens kaltės forma turėtų turėti reikšmės tik tiek, kiek nuo tos kaltės formos priklauso padaryto pažeidimo sunkumas ir dėl to pažeidimo patirtos žalos apimtis. Pvz., tyčia, visiškai neproporcingomis priemonėmis ir pan. padaryti pažeidimai yra sunkesni, ir akivaizdu, kad jie gali lemti didesnius dėl to nukentėjusiojo patirtus išgyvenimus, taigi ir didesnę atlygintinos neturtinės žalos dydį. Tuo tarpu sutiktina su LVAT nuomone, išsakyta vienoje iš vėlesnių bylų, kad neturėtų būti teikiama pernelyg daug reikšmės tam, kad pareigūnai, apklausdami nepilnametį nedalyvaujant jo įstatyminiam atstovui, Vaikų teisių apsaugos tarnybos atstovui arba psichologui, veikė netyčia, nes „teisėsaugos institucijų pareigūnų veiksams taikytinas maksimalus atsakingo ir rūpestingo elgesio standartas, be to, žala, atsiradusi dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, yra atlyginama nepriklausomai nuo jos darbuotojų kaltės“⁷³⁷. Todėl, autorės nuomone, neturėtų turėti ypatingos reikšmės atlygintinos žalos dydžiui ir pirmiau minėti argumentai, kad viešojo administravimo subjektai neturėjo galimybių elgtis kitaip ir pan.

Nukentėjusio asmens ypatumai. Vertinant nukentėjusiojo asmens ypatumus, dažniausia paminimas nukentėjusiojo asmens amžius ir sveikatos būklė. LVAT manymu, senyvas nukentėjusio asmens amžius yra objektyvi aplinkybė, kurią konstatavus, priteistinos neturtinės žalos dydis pareiškėjo atžvilgiu gali būti didinamas, nes „vyresnio amžiaus asmenų sveikata silpnesnė, bet kokie neigiamo pobūdžio dvasiniai išgyvenimai, patirtas stresas turi atitinkamos įtakos jų sveikatos būklės pablogėjimui“⁷³⁸. LVAT taipogi nurodo, kad „tokio amžiaus žmonės [...] paprastai jautriau ir giliau reaguoja į

⁷³⁵ LVAT 2013 m. sausio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-73-13.

⁷³⁶ LVAT 2007 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-367/2007.

⁷³⁷ LVAT 2012 m. rugsėjo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-2265-12.

⁷³⁸ LVAT 2010 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-1003/2010.

negatyvaus pobūdžio faktus, susijusius su jais asmeniškai⁷³⁹. Garbus nukentėjusiųjų amžius minimas ne vienoje administracinių teismų nagrinėtoje byloje⁷⁴⁰. Teisė į didesnę žalos atlyginimą pripažįstama ir nepilnamečiams: „egzistuoja pakankamas pagrindas manyti, jog nepilnamečiams asmenims įvykiai, dėl kurių kilo neturtinė žala, turės ilgalaikio pobūdžio pasekmių jų vidiniam pasauliui, vertybių sistemai, o jų patirtas dvasinis sukrėtimas išgyvenamas daug jautriau dėl silpnesnės ir lengviau pažeidžiamos vaikų dvasinės pusiausvyros“⁷⁴¹.

Kita svarbi aplinkybė – nukentėjusiojo sveikatos būklė⁷⁴²: ji aktuali ne tik kaip neteisėtų veiksmų pasekmė, bet ir kaip aplinkybė, dėl kurios asmuo galėjo patirti didesnę žalą. Įvertinama ir tai, jei nukentėjusi moteris yra nėščia⁷⁴³.

Amžius ir sveikatos būklė gali turėti ir atvirkštinės įtakos neturtinei žalai vertinti, pvz., nurodoma, kad dėl pareiškėjo jauno amžiaus, teigiamos sveikatos būklės nėra pagrindo teigti, kad nukrypimai nuo ploto normos jam būtų galėję sukelti didesnes psichologines ar fizines neigiamas pasekmes⁷⁴⁴.

Atsižvelgiama į nukentėjusiojo išsilavinimą, profesiją, pvz., įvertinama tai, kad nukentėjęs asmuo yra profesionalus teisininkas⁷⁴⁵, arba atvirkščiai – atsižvelgus į išsilavinimą padaroma išvada, kad pačiam pareiškėjui gali būti sunku išsiaiškinti darbingumo netekimo, profesinio susirgimo nustatymo bei kompensavimo tvarką, nustatyti įstaigas ir institucijas, į kurias reikia kreiptis⁷⁴⁶.

Teismai atsižvelgia ir į kitus nukentėjusiųjų ypatumus. Pvz., sprendamas bylą dėl neteisėtai pastatytų pastatų nugriovimo čigonų tabore, LVAT

⁷³⁹ LVAT 2007 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-749/2007.

⁷⁴⁰ LVAT 2011 m. balandžio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-756-280-11, LVAT 2007 m. vasario 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-180/2007, LVAT 2005 m. spalio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-14-1625-05 ir kt.

⁷⁴¹ LVAT 2010 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-1003/2010.

⁷⁴² LVAT 2012 m. gruodžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-520-2791-12, LVAT 2010 m. kovo 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-122/2010.

⁷⁴³ LVAT 2012 m. liepos 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-2692-12.

⁷⁴⁴ LVAT 2011 m. rugsėjo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-2506-11.

⁷⁴⁵ LVAT 2003 m. rugsėjo 9d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁷-725-2003.

⁷⁴⁶ LVAT 2005 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-1609-05.

pastebėjo, kad nukentėjusieji yra romų tautybės asmenys, ir atkreipė dėmesį į Europos Tarybos teisės aktus bei EŽTT praktiką, kur pažymima, kad romai yra viena iš labiausiai pažeidžiamų asmenų grupių ir jiems turi būti suteikiama speciali apsauga, taip pat į tai, kad pagal išsilavinimo, dalyvavimo darbo rinkoje, sveikatos apsaugos, būsto, nepakantumo romams ir jų diskriminacijos bei organizacinių ir administracinių gebėjimų sritis romų tautybės asmenys susiduria su reikšmingomis ir nevienadienėmis problemomis visose minėtose srityse, be to, dėl uždaro gyvenimo būdo ir menko išsilavinimo romai ne visada gali tinkamai ginti savo teises ir interesus, atskleisti diskriminacijos atvejus, pasinaudoti Lietuvos Respublikos įstatymų ir tarptautinių sutarčių teisės normomis. Todėl LVAT sprendė, kad romų patirtus dvasinius išgyvenimus dėl nugriautų statinių sustiprino „jų, kaip vienos iš pažeidžiamiausių asmenų grupės, padėtis, kas nagrinėjamos bylos kontekste taip pat laikytina neturtinės žalos atlyginimo suma didinančia aplinkybe“⁷⁴⁷. Panašiai sprendžiama ir dėl žalos atlyginimo kitoms pažeidžiamoms socialinėms grupėms priklausantiems asmenims, pvz., neįgaliesiems⁷⁴⁸.

Paties nukentėjusiojo veiksmai. Nustatydami neturtinės žalos dydį teismai taip pat dažnai atsižvelgia į Civilinio kodekso 6.282 straipsnio 1 dalies nuostatą: „Kai paties nukentėjusio asmens didelis neatsargumas padėjo žalai atsirasti arba jai padidėti, tai atsižvelgiant į nukentėjusio asmens kaltės dydį (o kai yra žalos padariusio asmens kaltės, – ir į jo kaltės dydį) žalos atlyginimas, jeigu įstatymai nenustato ko kita, gali būti sumažintas arba reikalavimas atlyginti žalą gali būti atmestas“. Taigi priteistinas neturtinės žalos dydis sumažinamas atsižvelgiant į paties nukentėjusiojo veiksmus⁷⁴⁹ (plačiau apie nukentėjusiojo veiksmų vertinimą žr. šio darbo II dalies 3.3 skyriuje).

Kitos aplinkybės. Priteisdami neturtinės žalos atlyginimą, teismai taip pat vertina, ar neturtinės žalos nepriteisimo atveju pareiškėjo pažeistos teisės iš

⁷⁴⁷ LVAT 2010 m. rugsėjo mėn. 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-1003/2010.

⁷⁴⁸ Teismas atsižvelgė į tai, jog neturtinę žalą patyrė vienas iš labiausiai pažeidžiamų visuomenės narių, nes neįgalus asmuo yra žmogaus teisių ir pareigų subjektas, jis turi teisę į pozityvią valstybės pagalbą. Žmonėms su negalia reikia daugiau visuomenės paramos, supratimo, užuojautos (LVAT 2011 m. lapkričio mėn. 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-2679-11).

⁷⁴⁹ Pvz., LVAT 2010 m. gegužės 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-669/2010, LVAT 2010 m. gruodžio mėn. 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-1135-10.

esmės liktų neapgintos, t. y. nebūtų pasiektas kertinis teisinės valstybės principas dėl pažeistų teisių teismo gynimo⁷⁵⁰. Pvz., gali būti vertinama, ar neteisėtas aktas buvo panaikintas⁷⁵¹ (manoma, kad neteisėto akto panaikinimas jau gali būti laikomas tam tikra satisfakcija pareiškėjui), taip pat ar buvo atlyginta turtinė žala⁷⁵². Antra vertus, kartais teismai nepagrįstai remdamiesi šiuo argumentu atsisako atlyginti neturtinę žalą⁷⁵³.

Atsižvelgiama taip pat ir į laiką, per kurį nukentėjusysis kreipėsi dėl žalos atlyginimo: nurodoma, kad „asmens patirtų dvasinių ir fizinių kančių poveikis asmens fizinei ir psichinei sveikatai yra skaudžiausias ir labiausiai juntamas tuo laiku, kai asmenį veikia šias kančias sukeliantys neteisėti aktai (Civilinio kodekso 6.271 str. prasme). Laiko veiksnys asmens patirtas dvasines ir fizines kančias menkina, jos blėsta“⁷⁵⁴.

Kaip vieną iš aplinkybių, vertinamų nustatant atlygintinos neturtinės žalos dydį, LVAT yra paminėjęs ir neturtinės žalos sumą, kurią prašo priteisti pareiškėjas, tačiau teismas nurodė, kad ši suma „vertinama kaip nevaržanti

⁷⁵⁰ LVAT 2008 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-1796/2008.

⁷⁵¹ LVAT 2008 m. lapkričio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1897/2008.

⁷⁵² LVAT 2008 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-1796/2008: šioje byloje pareiškėjai negalėjo pateikti įrodymų apie patirtos turtinės žalos dydį; tikslaus turtinės žalos dydžio nesugebėjo nustatyti ir ekspertizė, nors buvo akivaizdu, kad turtinės žalos patirta. Žinoma, turėtų būti keliamas klausimas, ar teismas tinkamai įgyvendino CK 6.249 straipsnio nuostatą, įpareigojančią teismą nustatyti nuostolių dydį, jei šalis jo negali tiksliai įrodyti, tačiau tai, kad teismas vis dėlto atlygino patirtą žalą priteisdamas palyginti nemažą neturtinės žalos atlyginimo sumą (po 10 000 Lt kiekvienam pareiškėjui), turėtų būti vertintina teigiamai teisingumo principo atžvilgiu.

Čia dera pastebėti, kad EŽTT kai kuriose bylose apskritai neskirsto žalos į turtinę ir neturtinę ir priteisia tam tikras sumas „visai patirtai (turtinei ir neturtinei) žalai atlyginti“ (EŽTT 2003 m. kovo 6 d. sprendimas byloje Jasiūnienė prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 41510/98, EŽTT 2008 m. sausio 8 d. sprendimas byloje Jucys prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 5457/03).

⁷⁵³ LVAT 2011 m. lapkričio 21 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. A-525-3063-11 atmetė pareiškėjo reikalavimą atlyginti neturtinę žalą, padarytą tuo, kad jam pusę metų neteisėtai nemokėta bedarbio pašalpa. Teismas nurodė, kad padaryto pažeidimo konstatavimas vertintinas kaip pakankama satisfakcija. Autorės manymu, tokia išvada padaryta nepagrįstai: pareiškėjas nurodė, kad jis tuo laikotarpiu, kai jam neteisėtai buvo nemokėta bedarbio pašalpa, neturėjo kitų pajamų, turėjo įvairių išlaidų ir pan. Pasitvirtinus šioms aplinkybėms, atsižvelgiant į pažeidimo trukmę, tektų pripažinti, kad asmuo galėjo patirti nemažą įtampą ir nerimą dėl lėšų stokos.

⁷⁵⁴ Pvz., LVAT 2012 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-320-12. Teismas nurodė, kad tai, jog pareiškėjas dėl neturtinės žalos, kildinamos iš netinkamų kalinimo sąlygų, kreipėsi į teismą praėjus net 3 metams po to, kai išvyko iš šios įstaigos, leidžia daryti išvadą, kad pareiškėjo patirta dvasinė skriauda jam nebuvo tokia skaudi, kad jis taip ilgai delsė kreiptis teismo gynbos. Taip pat žr. LVAT 2012 m. vasario 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-63-1343-12, LVAT 2013 m. birželio 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-525-1341-13.

teismo diskrecijos nustatyti neturtinės žalos dydį konkrečioje byloje ir yra tik viena reikšmingų bylai aplinkybių, į kurią teismas turi atsižvelgti⁷⁵⁵.

Vienoje bylų LVAT yra nurodęs, kad atsižvelgia į visuotinai žinomą aplinkybę – sunkią valstybės finansinę padėtį⁷⁵⁶. Toks vertinimas rodo teismo norą riboti valstybės atsakomybę remiantis užsienyje (ypač bendrosios teisės valstybėse) populiariais finansiniais motyvais. Vis dėlto, abejotina ar individualioje žalos atlyginimo byloje toks motyvas yra tinkamas, kai analogiškose bylose juo nebuvo remiamasi⁷⁵⁷.

LVAT yra pažymėjęs viešosios atsakomybės išskirtinumą ir nurodęs, kad „sprendžiant klausimą dėl viešosios civilinės atsakomybės, gali būti taikoma visiško nuostolių atlyginimo išimtis“⁷⁵⁸. Teismas tokią išvadą padarė taikydamas Civilinio kodekso 6.251 straipsnio 2 dalyje nustatytą išimtį, pagal kurią teismas gali sumažinti nuostolių atlyginimo dydį, atsižvelgdamas į atsakomybės prigimtį. LVAT šioje byloje atkreipė dėmesį į viešosios atsakomybės skirtumą nuo profesinės atsakomybės, taip pat nuo atsakomybės už nusikaltimu padarytą žalą ir pabrėžė, kad pagal Civilinio kodekso 6.251 straipsnio 2 dalį „gali būti atsižvelgiama į atsakomybės pobūdį, būtent į tai, kad atsakomybė yra be kaltės, žala padaroma legaliais veiksmais“⁷⁵⁹. Tačiau tokia teismo išvada diskutuotina: minėta Civilinio kodekso nuostata taikytina, jeigu dėl visiško nuostolių atlyginimo atsirastų nepriimtinių ir sunkių pasekmių, o Civilinio kodekso komentare nurodoma, kad ši norma „turi būti taikoma labai atsargiai, ir tik išimtiniais atvejais, kai sąžiningumas, protingumas ir teisingumas iš tiesų reikalauja sumažinti nuostolių atlyginimo dydį“⁷⁶⁰.

⁷⁵⁵ LVAT 2012 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-520-2636-12.

⁷⁵⁶ LVAT 2013 m. balandžio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-53-13.

⁷⁵⁷ Šioje byloje buvo nagrinėjamas žalos, padarytos nuteistajam neuztikrinant teisės aktais nustatyto minimalaus gyvenamojo ploto laisvės atėmimo vietoje. Tokių bylų yra itin daug, tačiau kitose nenurodoma, kad atsižvelgta į sunkią valstybės finansinę padėtį.

⁷⁵⁸ LVAT 2012 m. gruodžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-2313-12.

⁷⁵⁹ Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad LVAT nurodo, jog viešosios atsakomybės bylose sprendžiamas klausimas „dėl *legaliais* (išskirta aut.) veiksmais padarytos žalos atlyginimo, t. y. dėl žalos atlyginimo padarytos valstybės ar savivaldybės institucijoms vykdant savo kompetenciją, būtent – netinkamai vykdant savo kompetenciją“. Tai nėra teisinga, atsižvelgiant į tai, kad viena iš viešosios atsakomybės sąlygų yra *neteisėti* veiksmai, o „legalus“ reiškia „teisėtas, atitinkantis įstatymą, įstatymo leidžiamas“ (žr. VAITKEVIČIŪTĖ, V. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius, 1999).

⁷⁶⁰ MIKELĖNAS, V. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras: šeštoji knyga. Prievolių teisė* (1). Vilnius: Justitia, 2003. P. 347.

Atsižvelgiant į tai, abejotina, ar tokia išimtis galėtų būti taikoma viešosios atsakomybės bylose⁷⁶¹.

Vertindami neturtinės žalos dydį, administraciniai teismai atsižvelgia į LVAT⁷⁶², EŽTT⁷⁶³ bei nacionalinių bendrosios kompetencijos teismų praktiką⁷⁶⁴.

Neigiamai turėtų būti vertinama praktika, kai teismas nenurodo, kokiomis aplinkybėmis remdamasis priteisia konkretų neturtinės žalos dydį (ypač kai motyvų nenurodo apeliacinės instancijos teismas, keisdamas pirmosios instancijos teismo sprendimą ir priteisdamas kitokią neturtinės žalos atlyginimo sumą)⁷⁶⁵.

2.2.4. Pažeidimo pripažinimas – tinkamas neturtinės žalos atlyginimo būdas?

LVAT, sprenddamas atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą bylas ir nustatęs neteisėtus veiksmus, neretai nepriteisia neturtinės žalos atlyginimo pinigais, nurodydamas, kad pažeidimo pripažinimas yra tinkama satisfakcija⁷⁶⁶. Čia sekama EŽTT praktika, kur ne vienoje byloje konstatuota, kad toje konkrečioje byloje pažeidimo nustatymas pats savaime yra pakankamas ir teisingas atlyginimas⁷⁶⁷. LAT taip pat taiko

⁷⁶¹ LVAT šioje byloje, norėdamas pažymėti skirtumą tarp atlygintino neturtinės žalos dydžio viešosios atsakomybės bylose ir neturtinės žalos, padarytos, pvz., nusikaltimu, dydžio, greičiau turėjo vadovautis kitomis, jau minėtomis aplinkybėmis – pažeidimo sunkumu, žalą padariusio asmens kalte ir pan.

⁷⁶² Pvz., išsamiai įvertinta LVAT praktika bylose, kuriose reikalauta žalos, padarytos laikant nerūkančius kalinius kartu su rūkančiais, LVAT 2013 m. balandžio 8 d. sprendime administracinėje byloje Nr. A-556-859-13.

⁷⁶³ Pvz., LVAT 2010 m. lapkričio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1452-10, LVAT 2013 m. vasario 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-170-13.

⁷⁶⁴ LVAT 2013 m. vasario 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-170-13.

⁷⁶⁵ LVAT 2012 m. vasario 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-417-12.

⁷⁶⁶ Pvz., LVAT 2003 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-907-03, LVAT 2008 m. balandžio 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴⁴-619/2008, LVAT 2011 m. birželio mėn. 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-2265-11, LVAT 2012 m. sausio mėn. 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-143-12 ir kt.

⁷⁶⁷ Pvz., EŽTT 1984 m. gegužės 24 d. sprendimas byloje Hauschildt prieš Daniją, pareiškimo Nr. 10486/83, EŽTT 2000 m. spalio 10 d. sprendimas byloje Doktoras prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 42095/98. Tačiau EŽTK, kaip jau buvo pažymėta, įtvirtina ne vien deliktinius atsakomybės santykius, o platesnį pažeidimo atlyginimo mechanizmą. Taigi ir pažeidimo pripažinimas, kaip sekdami EŽTT praktika sprendžia mūsų administraciniai teismai, turėtų būti laikomas ne viešosios atsakomybės įrankiu, bet alternatyviu teisių gynimo būdu.

tokį pažeistų teisių gynimo būdą⁷⁶⁸. ESTT, spręsdamas Europos Sąjungos institucijų ar valstybių narių atsakomybės klausimus, tokio žalos atlyginimo būdo netaiko, nors generalinis advokatas Bot savo išvadoje⁷⁶⁹ yra pažymėjęs, kad byloje gali būti taikoma EŽTT praktika, ir pažeidimo pripažinimas savaime gali būti „tinkama satisfakcija“, pakankama tam, kad būtų atlyginta asmens patirta žala, jei nėra padaryta materialinės žalos.

Pati idėja, kad nukentėjusio asmens pažeistos teisės gali būti apgintos ne vien tik priteisiant žalos atlyginimą pinigais, yra priimtina. Kai kurie autoriai pastebi, kad nukentėję nuo valdžios institucijų neteisėtų veiksmų asmenys dažnai siekia ne tiek materialaus atlyginimo, o moralinio pasitenkinimo, kurį galėtų suteikti pripažinimas, kad jie buvo teisūs, atsiprašymas ir pan.⁷⁷⁰. Lietuvos teismų praktikoje yra buvę atvejų, kai prašoma simbolinio 1 Lt žalos atlyginimo⁷⁷¹ arba prašoma įpareigoti atsakovą atsiprašyti⁷⁷². Tačiau pažeidimo pripažinimas, kaip asmens teisių gynimo būdas, nors ir plačiau taikomas administracinių teismų praktikoje, kelia nemažai abejonių.

Pirmiausia reikia pastebėti, kad pažeidimo pripažinimas neturėtų būti laikomas neturtinės žalos atlyginimo forma. Minėta, kad Civilinio kodekso 6.250 straipsnis neturtinę žalą apibrėžia kaip asmens fizinį skausmą, dvasinius išgyvenimus, nepatogumus, dvasinį sukrėtimą, emocinę depresiją, pažeminimą, reputacijos pablogėjimą, bendravimo galimybių sumažėjimą ir kita, *teismo įvertintus pinigais* (išskirta aut.). T. y. jau įstatyminis neturtinės žalos apibrėžimas nurodo, kad ji įvertinama pinigais. Tiesa, Civilinio kodekso

⁷⁶⁸ Tiek įprastose civilinės atsakomybės bylose (LAT 2008 m. sausio 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-2/2008), tiek ir viešosios atsakomybės bylose (LAT 2012 m. sausio 24 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-2/2012).

⁷⁶⁹ Generalinio advokato Bot išvada, pateikta 2009 m. kovo 31 d. byloje Nr. C-385/07 Der Grüne Punkt-Duales System Deutschland GmbH prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 2009. P. I-06155.

⁷⁷⁰ HARLOW, C. *State liability: Tort law and beyond*. Oxford, 2005. P. 121.

⁷⁷¹ LVAT 2008 m. gegužės 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-587/2008, LVAT 2012 m. rugpjūčio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-2603-12, LVAT 2013 m. vasario 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-602-150-13.

⁷⁷² LVAT 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²⁴⁸ 655/2008, LVAT 2008 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-341/2008, LVAT 2008 m. gegužės 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-767/2008.

komentare nurodoma, kad šalis susitarus neturtinė žala gali būti atlyginama ir natūra, pavyzdžiui prekėmis ar paslaugomis⁷⁷³, tačiau bet kokių atveju tai yra turtinio pobūdžio žalos atlyginimas. Taigi, jeigu teismas nustato, kad asmuo dėl neteisėtų viešojo administravimo subjekto veiksmų patyrė žalos, jam turėtų būti priteisiamas žalos atlyginimas pinigais. Tačiau LVAT neretai nurodo, kad tai yra neturtinės žalos atlyginimo forma: „Neturtinės žalos atlyginimui užtenka konstatuoti, jog buvo neteisėti policijos pareigūnų veiksmai, nepriteisiant piniginės kompensacijos“⁷⁷⁴. Tai jokia būdu neturėtų būti laikoma tinkamu neturtinės žalos atlyginimu.

Be to, reikia pasakyti, kad tokia teismo praktika pripažinti pažeidimą apskritai neturėtų būti siejama su civiline deliktine atsakomybe, kurios dalimi ir yra atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą. Civilinė deliktinė atsakomybė – tai turtinė prievolė, kurios viena šalis turi teisę reikalauti atlyginti nuostolius (žalą), o kita šalis privalo atlyginti padarytus nuostolius (žalą). Civilinio kodekso komentare nurodoma, kad civilinei atsakomybei visada būdingas turtinis pobūdis, šis požymis skiria civilinę atsakomybę nuo kitų pažeistos teisės gynybos būdų⁷⁷⁵. Deklaratyvus paskelbimas, kad buvo padarytas pažeidimas, tačiau žalos atlyginimas pinigais nepriteisiamas, negali būti laikomas civiline atsakomybe.

Kitose bylose LVAT, taikydamas pažeidimo pripažinimą, kaip tinkamą satisfakciją už patirtą skriaudą, nurodo, kad nebuvo nustatyta neigiamų padarinių, kurie patektų į atlygintinos neturtinės žalos sampratą, t. y. iš esmės teismas pasisako, kad nebuvo nustatyta žalos. Tačiau žala yra būtina civilinės atsakomybės sąlyga. Taigi jei teismas nenustato žalos, reikėtų konstatuoti, kad civilinė atsakomybė apskritai neatsiranda, o ne kad pareiškėjo reikalavimas dėl

⁷⁷³ MIKELĖNAS, V. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras: šeštoji knyga. Prievolių teisė* (1). Vilnius: Justitia, 2003. P. 345.

⁷⁷⁴ LVAT 2007 m. liepos 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-718/2007. Sprendimu, kuriuose pripažįstama, kad neteisėtais veiksmais padaryta neturtinės žalos, ir pažeidimo fakto konstatavimas laikomas padarytos žalos atlyginimo forma, yra ir daugiau, pvz., LVAT 2012 m. gegužės 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-858-1490-12, LVAT 2012 m. spalio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-2650-12, LVAT 2013 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-873-13 ir kt.

⁷⁷⁵ MIKELĖNAS, V. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras: šeštoji knyga. Prievolių teisė* (1). Vilnius: Justitia, 2003. P. 334.

neturtinės žalos priteisimo tenkintinas iš dalies, pripažįstant, kad buvo pažeista pareiškėjo teisė⁷⁷⁶.

Kitose bylose LVAT pažeidimo pripažinimą laiko atskiru teisių gynimo būdu⁷⁷⁷, t. y. nesieja jo su civiline atsakomybe. LVAT pažeidimus pripažįsta tik tada, kai yra pateiktas reikalavimas atlyginti neturtinę žalą, o reikalavimo pripažinti veiksmų neteisėtumą, kaip atskiro reikalavimo, nepriima: „Teismas gali nagrinėti tik tokias bylas, kuriose siekiama realiai apginti pažeistas teises ar teisėtus interesus, padarant konkretų poveikį atitinkamiems materialiniams teisiniams santykiams (panaikinant aktą, įpareigojant atsakovą atlikti tam tikrus veiksmus, priteisiant žalos atlyginimą ar pan.). Veiksmų neteisėtumo konstatavimas gali būti tik motyvas, pagrindžiantis teismo sprendimą, kuriuo nustatomi tam tikri patvarkymai dėl materialinių teisinių santykių (panaikinamas aktas, atsakovas įpareigojamas atlikti tam tikrus veiksmus, priteisiamas žalos atlyginimas ar pan.). Vien tik veiksmų neteisėtumo konstatavimas pats savaime jokio konkretaus poveikio materialiniams teisiniams santykiams negali padaryti“⁷⁷⁸ (plačiau apie tokią praktiką rašyta darbo II dalies 1.3.1 skyriuje). T. y. teismo praktika kontroversiška: reikalavimo pripažinti pažeidimą teismas net nepriima, tačiau pats savo iniciatyva tokių teisių gynimo būdą taiko. Administraciniai teismai ragintini laikytis vienodos praktikos ir vienodai traktuoti pažeidimo pripažinimą, visgi pastebėtina, kad toks teisių gynimo būdo efektyvumas diskutuotinas, nes vien pažeidimo pripažinimas jokio konkretaus poveikio nukentėjusiojo asmens teisėms neturi.

Apibendrinant šį skyrių, reikia pastebėti, kad kaip turtinė žala, patirta dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų, dažniausiai priteisiami

⁷⁷⁶ Kaip, pvz., padaryta LVAT 2008 m. balandžio 16 d. sprendimu administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-619/2008.

⁷⁷⁷ LVAT 2003 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-907 – 03, LVAT 2003 m. gegužės 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-501/2003, LVAT 2009 m. birželio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶³-606/2009, LVAT 2010 m. spalio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-1240/2010, LVAT 2011 m. birželio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-2265-11, LVAT 2012 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-1386-12.

⁷⁷⁸ LVAT 2011 m. birželio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-492-499-11 ir kt.

tiesioginiai nuostoliai. Negautos pajamos priteisiamos itin retai, dažniausiai dėl to, kad labai sunku įrodyti jų realumą. Tačiau administraciniai teismai, nustatydami atlygintinos turtinės žalos dydį, dažnai veikia pasyviai ir nesiima įstatyme įtvirtintos pareigos nustatyti nuostolių dydį, jei šalis negali jų tiksliai įrodyti, nors akivaizdu, kad nukentėjusysis patyrė turtinės žalos. Turtinės žalos sampratą administraciniai teismai traktuoja siaurai ir dažnai nepriteisia sumų, kurių gavimą reglamentuoja kiti teisės aktai, nepaisydami to, kad tokia tvarka pasinaudoti nukentėjusysis negali.

Neturtinė žala, padaryta neteisėtais viešojo administravimo subjektų veiksmais, priteisiama kur kas dažniau nei turtinė. Tai nėra bet kokie asmens patirti išgyvenimai, o tik tie, kurie peržengia įprastų nepatogumų ribas. Išskirtinos tokios neteisėtais viešojo administravimo subjektų veiksmais asmenims padarytos neturtinės žalos rūšys: sveikatos sužalojimas, psichologinio pobūdžio išgyvenimai, kiti nepatogumai, reputacijos pablogėjimas, nusivylimas valdžios institucijomis ir galimybės praradimas.

Neturtinės žalos ypatumai kelia tam tikrų sunkumų administraciniams teismams sprendžiant jos atlyginimo klausimą: nepagrįstai reikalaujama konkrečiai įrodyti neturtinės žalos buvimą, nepaisant to, kad čia negali būti taikomi tokie patys įrodymų konkretumo standartai kaip nagrinėjant turtinės žalos padarymo klausimus, nepagrįstai atsisakoma atlyginti neturtinę žalą siejant jos atlyginimą su turtinės žalos padarymu arba reikalaujant imperatyvios įstatymo nuostatos, įtvirtinančios neturtinės žalos atlyginimo galimybę. Tiesa, pastaruoju metu administraciniai teismai neturtinę žalą atlygina remdamiesi *inter alia* tiesiogiai Konstitucija ir kelia mažesnius reikalavimus jos įrodinėjimui.

Administracinis teismas, nustatydamas priteistinos neturtinės žalos, asmeniui padarytos viešojo administravimo subjekto veiksmais, atlyginimo dydį, atsižvelgia į pažeistų vertybių svarbą, pažeidimo pobūdį, neturtinės žalos pasekmes, žalą padariusio viešojo administravimo subjekto kaltę, nukentėjusio asmens ypatumus, jo veiksmus, galimai prisidėjusius prie žalos atsiradimo, taip

pat į tai, ar neturtinės žalos nepriteisimo atveju pažeistos pareiškėjo teisės iš esmės liktų neapgintos, ir kitas aplinkybes.

Administraciniai teismai, atsižvelgdami į bylos aplinkybes ir remdamiesi EŽTT praktika, kartais nepriteisia neturtinės žalos atlyginimo pinigais ir pakankama satisfakcija pareiškėjui laiko padaryto pažeidimo konstatavimą. Tačiau nepaisant to, kad Civilinis kodeksas nurodo, jog neturtinė žala turi būti įvertinama pinigais, administraciniai teismai dažnai pažeidimo pripažinimą laiko neturtinės žalos atlyginimo forma. Visgi pažeidimo pripažinimas, kaip nukentėjusio asmens teisių gynimo būdas, apskritai nesietinas su civiline atsakomybe, nes civilinė atsakomybė – tai turtinė prievolė, be to, jos atsiradimui būtinas žalos egzistavimas. Kitose bylose pripažįstama, kad tai atskiras teisių gynimo būdas, tačiau savarankiško pareiškėjų reikalavimo pripažinti pažeidimą administraciniai teismai nepriima, nors patys savo iniciatyva tokių gynybos būdą taiko. Vis dėlto pastebėtina, kad toks teisių gynimo būdo efektyvumas diskutuotinas, nes vien pažeidimo pripažinimas jokio konkretaus poveikio nukentėjusio asmens teisėms neturi.

3. Priežastinis ryšys

Būtina atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą sąlyga – priežastinis ryšys. Šiai sąlygai tiek teismai, tiek doktrina paprastai skiria mažiausiai dėmesio. Antai teismai dažnai tiesiog nurodo, kad priežastinis ryšys nustatytas, abejonių dėl priežastinio ryšio egzistavimo nekyla ir pan.⁷⁷⁹, ir giliau neanalizuoja šio klausimo, nors, kaip nurodyta Civilinio kodekso komentare, ši civilinės atsakomybės sąlyga leidžia nustatyti civilinės atsakomybės ribas, todėl ją būtina taikyti itin kruopščiai, nes kitaip galimi neigiami padariniai – vienais atvejais atsakomybės taikymas gali reikšti neteisingumą ir nesąžiningumą skolininko atžvilgiu, nes atsakomybės ribos bus

⁷⁷⁹ LVAT 2005 m. liepos 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-797-05, LVAT 2010 m. kovo 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁶-512/2010, LVAT 2010 m. kovo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁶-532/2010, LVAT 2011 m. liepos 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-2219-11 ir kt.

neprotingai išplėstos; kitais atvejais skolininko atleidimas nuo atsakomybės gali reikšti neteisingumą ir nesąžiningumą kreditoriaus atžvilgiu, nes atsakomybės ribos bus neprotingai susiaurintos⁷⁸⁰. Žinoma, dažnai būna akivaizdu, kad žalą sukėlė būtent tam tikras neteisėtas veiksmas, tačiau atskirais atvejais priežastinį ryšį nustatyti nėra paprasta, ypač kai žalos atsiradimą lėmė keli veiksniai. Galima teigti, kad priežastinio ryšio nepagrįstas nuvertinimas teismų praktikoje yra viena iš kliūčių tinkamai nustatyti atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą ribas.

Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje, reglamentuojančiame valstybės atsakomybę, nėra specialių nuostatų, skirtų priežastiniam ryšiui. Taigi valstybės atsakomybei taikomos bendrosios civilinės atsakomybės nuostatos. Šiame darbo skyriuje aptariama priežastinio ryšio samprata ir gilinamasi į priežastinio ryšio specifiką teismams taikant atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą.

3.1. Priežastinio ryšio nustatymo mechanizmas. Tiesioginis ar netiesioginis priežastinis ryšys?

Civilinio kodekso 6.247 straipsnis „Priežastinis ryšys“ nustato, kad „atlyginami tik tie nuostoliai, kurie susiję su veiksmais (veikimu, neveikimu), nulėmusiais skolininko civilinę atsakomybę tokiu būdu, kad nuostoliai pagal jų ir civilinės atsakomybės prigimtį gali būti laikomi skolininko veiksmų (veikimo, neveikimo) rezultatu“.

Analizuojant teismų praktiką⁷⁸¹ priežastinio ryšio nustatymo procesą sąlygiškai galima padalyti į du etapus: pirmame nustatomas faktinis priežastinis ryšys, o antrame – teisinis priežastinis ryšys. Panašūs priežastinio

⁷⁸⁰ MIKELĖNAS, V. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras: šeštoji knyga. Prievolių teisė* (1). Vilnius: Justitia, 2003. P. 337.

⁷⁸¹ LAT 2005 m. lapkričio 9 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-556/2005, LAT 2007 m. lapkričio 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-345/2007, LAT 2010 m. lapkričio 16 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-454/2010, LVAT 2011 m. liepos 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-3034-11, LVAT 2011 m. gruodžio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-62-1119-11 ir kt.

ryšio nustatymo etapai taikomi ir kitų valstybių teisėje⁷⁸². Tiesa, kai teismai analizuoja konkrečios bylos aplinkybes, paprastai aiškiai nenurodoma, kuris tai etapas ir koks – faktinis ar teisinis – priežastinis ryšys nustatytas arba nenustatytas.

Faktinis priežastinis ryšys nustatomas naudojant *conditio sine qua non* testą (ekvivalentinio priežastinio ryšio teorija). Šiame etape sprendžiama, ar žalingi padariniai kyla iš neteisėtų veiksmų, t. y. nustatoma, ar žalingi padariniai būtų atsiradę, jeigu nebūtų buvę neteisėto veiksmo⁷⁸³. Anglijoje šis testas dar vadinamas „jei ne“ (angl. *but-for*) testu. Pagal jį bet kuris veiksnys, be kurio žala nebūtų atsiradusi, laikomas žalos atsiradimo sąlyga. Ieškovas turi įrodyti, kad jei ne neteisėtas veiksmas, žalos nebūtų atsiradę. Anglijos teismai taiko principą „viskas arba nieko“, ir faktinis priežastinis ryšys vertinamas sveriant tikimybes: žala bus visiškai atlyginama, jei labiau tikėtina, kad žalą sukėlė atsakovo veiksmai, ir atvirkščiai – jei labiau tikėtina, kad žala atsirado dėl kitų veiksmų, ieškinys bus atmestas⁷⁸⁴.

Faktinio priežastinio ryšio nustatymas gali padėti tinkamai taikyti atsakomybę už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą, kai žalos padaroma procedūrinio pobūdžio pažeidimais. Kaip jau buvo minėta darbo II dalies 1.3.2 ir 1.4 skyriuose, teismai ne visada vienodai traktuoja tuos pačius pažeidimus (pvz., termino praleidimas), vienais atvejais pripažįsta juos neteisėtais, taigi ir pakankamu pagrindu atsakomybei kilti, kitais atvejais – tik formaliais pažeidimais, kurie nesudaro neteisėtų veiksmų civilinės atsakomybės požiūriu, taigi tokiu atveju žalą atlyginti atsisakoma. Šiame darbe jau buvo siūloma visus tokius veiksmus pripažinti neteisėtais, o esmine sąlyga, apibrėžiančia atsakomybės ribas, čia galėtų tapti priežastinis ryšys. Naudojant *conditio sine qua non* testą, teismui reikėtų patikrinti, ar, jei nebūtų buvę

⁷⁸² FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 165, REBHAIN, R. *Public Liability in Comparison – England, France, Germany*. Iš Koziol, H. ir Steininger, B. C. *European Tort Law* 2005. Springer 2006. P. 88, MIZARAS, V. Lietuvos deliktų teisės raidos aktualijos ir tendencijos. Iš Mizaras, V. *Šiuolaikinės civilinės teisės raidos tendencijos ir perspektyvos*. Vilnius: Justitia, 2007. P. 69.

⁷⁸³ MIZARAS, V. Lietuvos deliktų teisės raidos aktualijos ir tendencijos. Iš Mizaras, V. *Šiuolaikinės civilinės teisės raidos tendencijos ir perspektyvos*. Vilnius: Justitia, 2007. P. 69. Taip pat žr. pvz., LAT 2007 m. lapkričio 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-345/2007.

⁷⁸⁴ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 165–166.

neteisetų veiksmų (pvz., sprendimas būtų buvęs priimtas nepažeidžiant terminų), žala, kaip tokių veiksmų pasekmė, vis vien būtų atsiradusi. Tokia pati logika turėtų būti taikoma atvejais, kai sprendime netinkamai nurodyta teisės norma, kai sprendime nenurodytos faktinės aplinkybės, motyvai, kuriais grindžiamas sprendimas ir pan.

Panašiai šis klausimas sprendžiamas Prancūzijoje. Tiesa, čia teismus tai daryti įgalina ir galimybė modifikuoti motyvus, kuriais grindžiamas ginčijamas administracinis aktas (pranc. *substitution de motifs ou bases légales*), taip parodant, kad toks pat aktas galėjo būti priimtas teisėtai, atsisakyti jį panaikinti ir atsisakyti atlyginti žalą. Taip itin dažnai atsisakoma atlyginti žalą, padarytą procedūriniais pažeidimais, taip pat tais atvejais, kai sprendimus priima nekompetentingas subjektas⁷⁸⁵.

Tokių sprendimų apraiškų galima pastebėti ir LVAT praktikoje. Vienoje bylų LVAT pabrėžė, kad atsakovo administraciniai aktai buvo panaikinti ne iš esmės, o dėl procedūrinių pažeidimų, todėl nėra priežastinio ryšio⁷⁸⁶. Kitoje, šiame darbe jau minėtoje, byloje atsisakyta atlyginti žalą dėl to, kad sprendimą priėmė nekompetentingas subjektas – leidimą turėjo išduoti kitos savivaldybės administracija, iš jos paaiškinimų matyti, kad tokį leidimą jį būtų išdavusi, taigi būtų atsiradę tos pačios pasekmės, todėl LVAT sprendžia, kad žala ir priežastinis ryšys neįrodytas⁷⁸⁷. Tačiau tokių sprendimų palyginti nedaug, ir, kaip buvo minėta, šiuos klausimus teismas dažniausiai sprendžia vertindamas veiksmų neteisėtumo, o ne priežastinio ryšio sąlygą, taip neišvengdamas nenuoseklumo teismo praktikoje, kai vienoje byloje tie patys veiksmai pripažįstami neteisėtais, kitose – nepripažįstami.

Reikia pastebėti, kad minėta prancūziškoji sistema yra kritikuojama, įžvelgiant konstitucinio valdžių padalijimo principo pažeidimą. Nurodoma, kad taip vertindami administracinius aktus teismai kišasi į viešojo administravimo veiklą, nes iš esmės tai reiškia, kad jie iš naujo priima administracinį aktą. Be to, pastebima, kad teismams gali būti sunku įvertinti, koks iš tiesų turėjo būti

⁷⁸⁵ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 172, 184–185.

⁷⁸⁶ LVAT 2010 m. gruodžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-1722-10.

⁷⁸⁷ LVAT 2011 m. vasario 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-402-11.

priimtas aktas⁷⁸⁸. Pažymėtina, kad Lietuvos administraciniai teismai savo sprendimuose išvengia šios problemos ir nesikiša į ne savo kompetencijos sritį. Štai LVAT yra nurodęs, kad priimti atitinkamo sprendimo už viešojo administravimo subjektą jis negali, tačiau gali panaikinti neteisėtą aktą ir įpareigoti viešojo administravimo subjektą iš naujo jį priimti⁷⁸⁹. Žalos atlyginimo bylose, teismams siūlytina sprendimą dėl žalos atlyginimo priimti tik tada, kai yra visiškai aišku, koks būtų buvęs priimtas administracinis aktas, jei nebūtų buvę pažeidimų (tokiu atveju priklausomai nuo bylos aplinkybių gali ir nebūti prasmės įpareigoti viešojo administravimo subjektą iš naujo svarstyti tą patį klausimą ir priimti tą patį aktą – pakanka atlyginti žalą). Kitais atvejais teismas turėtų įpareigoti viešojo administravimo subjektą iš naujo priimti administracinį aktą, ir, jei paaiškėtų, kad neteisėtai priimtu aktu padaryta žalos, nukentėjęs asmuo galėtų iš naujo kreiptis į teismą dėl šios žalos atlyginimo.

Antrajame priežastinio ryšio nustatymo etape nustatomas teisinis priežastinis ryšys, t. y. sprendžiama, ar padariniai teisiškai nėra pernelyg nutolę nuo neteisėto veiksmo (deliktinės atsakomybės ribas siaurinti priežastinio ryšio teorija)⁷⁹⁰. Šis etapas teismams kelia didesnių problemų. Čia pirmiausia reikia atsakyti į klausimą, ar priežastinis ryšys turi būti tiesioginis (t. y. reikia įrodyti, kad būtent atsakovo neteisėtas veiksmas sukėlė žalą), ar pakanka netiesioginio priežastinio ryšio (t. y. užtenka įrodyti, kad atsakovo veiksmai būtų pakankamai prisidėję prie žalos atsiradimo).

Pažymėtina, kad užsienio valstybėse, nors anksčiau buvo reikalaujama tiesioginio priežastinio ryšio, dabar taikomas pakankamo priežastinio ryšio reikalavimas. Štai Anglijoje tiesioginio priežastinio ryšio reikalavimas pirmą kartą buvo atmestas *The Wagon Mound*⁷⁹¹ byloje ir nurodyta, kad atsakovas yra atsakingas už žalos atsiradimą, jeigu buvo galima pagrįstai tikėtis, kad atitinkami veiksmai sukels atitinkamas pasekmes. Prancūzijoje tiesioginio priežastinio ryšio reikalavimą administraciniuose teismuose pakeitė adekvataus

⁷⁸⁸ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 185.

⁷⁸⁹ LVAT 2011 m. liepos 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-575-2848-11.

⁷⁹⁰ LAT 2007 m. lapkričio 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-345/2007.

⁷⁹¹ *Overseas Tankship Ltd v. Morts Dock & Engineering Co Ltd* [1961] AC 388. Žr. FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 166–167.

priežastinio ryšio teorija (pranc. *la théorie de la causalité adéquate*)⁷⁹². Vokietijoje taip pat taikomas *conditio sine qua non* ir adekvataus priežastinio ryšio testas, kuris, kaip nurodo R. Rebhahn, nėra didelė kliūtis reikalaujant žalos atlyginimo ir netgi yra liberalesnis, nei, pvz., pirmiau minėtas Anglijoje taikomas pagrįsto žalos numatymo (angl. *reasonably foreseeable*) reikalavimas⁷⁹³.

ESTT praktikoje, sprendžiant bylas dėl Europos Sąjungos atsakomybės pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 340 straipsnio 2 dalį, dažnai nurodoma, kad priežastinis ryšys turi būti tiesioginis (angl. *direct*)⁷⁹⁴. Antra vertus, analizuojant konkrečius pavyzdžius, galima manyti, kad tokiu reikalavimu turima omenyje, jog institucijų neteisėtas elgesys neturi būti pernelyg nutolęs nuo reikalaujamos atlyginti žalos (t. y. pripažįstamas netiesioginis priežastinis ryšys, kai veiksmai, kaip jau buvo minėta, turi būti pakankamai prisidėję prie žalos atsiradimo). Pvz., *Dumortier Freres* byloje pareiškėjai teigė, kad jie ne tik neteko pajamų, bet ir buvo priversti uždaryti savo fabrikus, netgi pradėti bankroto procedūras. ESTT nusprendė, kad šalių pateikti duomenys nebuvo pakankami, kad būtų nustatytos tikrosios tolimesnės žalos priežastys. ESTT pasakė, kad darant prielaidą, jog finansavimo panaikinimas padidino pareiškėjų patiriamus sunkumus, šie sunkumai nebūtų pakankamai tiesioginė neteisėto Tarybos elgesio pasekmė tam, kad atsirastų Bendrijos atsakomybė ir tektų atlyginti žalą. Valdžios institucijų nesutartinės atsakomybės už teisėkūros priemones (angl. *legislative measures*) srityje valstybių narių teisei bendri principai, kuriuos nurodo EEB sutarties 215

⁷⁹² FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 169. Tiesa, nurodoma, kad priežastinio ryšio sąlyga Prancūzijoje yra su kitomis valstybėmis palyginti ribojanti, nes dažnai žalos atlyginimas mažinamas ar išvis nepriteisiamas dėl paties nukentėjusiojo ar trečiųjų asmenų veiksmų (REBHAWN, R. *Public Liability in Comparison – England, France, Germany*. Iš Koziol, H. ir Steininger, B.C. *European Tort Law 2005*. Springer 2006. P. 89).

⁷⁹³ REBHAWN, R. *Public Liability in Comparison – England, France, Germany*. Iš Koziol, H. ir Steininger, B. C. *European Tort Law 2005*. Springer 2006. P. 88.

⁷⁹⁴ Pvz., ETT 2009 m. liepos 16 d. sprendimas byloje Nr. C-440/07 P. Europos Bendrijų Komisija prieš Schneider Electric SA. Teismų praktikos rinkinys, 2009. P. I-06413 ir kt. Kai kuriose bylose atsisakoma atlyginti žalą, nes ji yra „netiesioginė pasekmė“ (pvz., ETT 1986 m. spalio 8 d. sprendime sujungtose bylose Nr. 169/83 ir 136/84 Gerhardus Leussink ir kt. prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1986. P. 02801, atsisakyta atlyginti tarnautojo sužalojimu jo šeimos nariams padarytą neturtinę žalą, nors pripažinta, kad tokia žala buvo padaryta).

straipsnis (atitinkantis Europos Sąjungos atsakomybės pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 340 straipsnį, – aut. past.), negali būti aiškinami taip, kad įpareigotų atlyginti bet kokias neteisėto akto žalingas pasekmes, net ir visai nutolusias⁷⁹⁵. Kitoje byloje nurodyta, kad nėra tiesioginio priežastinio ryšio tarp neteisėto sprendimo taikyti antidempingo muitą ir įmonės likvidavimo, nes muitas taikytas prekėms, kurių prekyba pareiškėjas anksčiau neužsiėmė, be to, turėta sumokėti suma buvo palyginti nedidelė. T. y. čia taip pat turimas omenyje ne tiesioginis, o pakankamai nutolęs priežastinis ryšys⁷⁹⁶.

Kitose bylose nurodoma, kad žala turi būti „pakankamai tiesioginė pasekmė“⁷⁹⁷. T. y. ESTT pripažįsta ir netiesioginį priežastinį ryšį ir sprendžia jo pakankamumo klausimą.

Tai, kad ESTT pripažįsta netiesioginį priežastinį ryšį, patvirtina ir tai, kad atlyginama žala už netinkamai atliktą valstybių narių priežiūrą, nors tiesioginė žalos priežastis yra valstybių narių veiksmai. Dar 1961 m. liepos 14 d. sprendime ESTT konstatavo, kad jei Komisija, kuri privalo prižiūrėti, kad valstybės narės ir Bendrijos įmonės laikytųsi EAPB sutarties 4a straipsnio, neįgyvendina šios savo funkcijos, nukentėjusieji turi teisę laikyti, kad jų teisėti lūkesčiai ar jų teisės buvo pažeistos ir prašyti žalos, kuri buvo jiems padaryta, atlyginimo⁷⁹⁸.

Lietuvos teisės doktrina⁷⁹⁹ ir LAT praktika⁸⁰⁰ taip pat pripažįsta, kad Civilinis kodeksas įtvirtina lankstaus priežastinio ryšio doktriną, kuri reiškia,

⁷⁹⁵ ETT 1979 m. spalio 4 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 64 ir 113/76, 167 ir 239/78, 27, 28 ir 45/79 P. Dumortier frères SA ir kt. prieš Europos Bendrijų Tarybą. Teismų praktikos rinkinys, 1979. P. 03091.

⁷⁹⁶ Pirmosios instancijos teismo 1995 m. rugsėjo 18 d. sprendimas byloje Nr. T-167/94 Detlef Nölle prieš Europos Sąjungos Tarybą ir Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1995. P. II-02589.

⁷⁹⁷ ETT 2008 m. rugsėjo 9 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. C-120/06 P ir C-121/06 P, Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) ir Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC (C-120/06 P), Giorgio Fedon & Figli SpA ir Fedon America, Inc. (C-121/06 P) prieš Europos Sąjungos Tarybą ir Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 2008. P. I-06513.

⁷⁹⁸ ETT 1961 m. liepos 14 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 9/60 ir 12/60 Société commerciale Antoine Vloeberghs prieš Europos anglių ir plieno bendrijos Aukščiausiąją valdžios instituciją. Teismų praktikos rinkinys, specialusis leidimas anglų kalba. P. 00197.

⁷⁹⁹ MIKELĖNAS, V. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras: šeštoji knyga. Prievolių teisė* (1). Vilnius: Justitia, 2003. P. 338; MIZARAS, V. *Lietuvos deliktų teisės raidos aktualijos ir*

kad nereikalaujama, jog skolininko elgesys būtų vienintelė nuostolių atsiradimo priežastis, todėl priežastiniam ryšiui konstatuoti užtenka įrodyti, kad skolininko elgesys yra pakankama nuostolių atsiradimo priežastis, nors ir ne vienintelė. Tačiau neturi būti pernelyg didelio skolininko elgesio ir nuostolių atotrūkio, t. y. nuostoliai neturi būti pernelyg tolimas skolininko elgesio padarinys⁸⁰¹. LAT nurodo, kad lankstus priežastinio ryšio taikymas atitinka civilinės atsakomybės tikslą kompensuoti padarytus nuostolius, kurių atsiradimas yra susijęs su veikimu ar neveikimu, dėl kurio šie nuostoliai atsirado. Teismai vertina visas aplinkybes ir žalos atsiradimo priežastis, kad nustatytų pakankamą neteisėtų veiksmų ir atsiradusių padarinių ryšį⁸⁰². Pažymėtina, kad pažeidėjo elgesys gali būti ne vienintelė žalos atsiradimo priežastis, bet pakankama nuostoliams atsirasti. Teismų praktikoje pabrėžiama, kad civilinėje atsakomybėje atsakomybės pagrindu pripažįstamas ir netiesioginis priežastinis ryšys, kai žala atsiranda ne betarpiškai iš neteisėtų veiksmų, bet yra pakankamai susijusi su žalingomis pasekmėmis. Taikant deliktinę atsakomybę, netiesioginis priežastinis ryšys pripažįstamas tinkama civilinės atsakomybės sąlyga, jeigu neteisėti veiksmai padėjo žalai (nuostoliams) atsirasti ar jiems padidėti. Svarstant, kokio laipsnio netiesioginis priežastinis ryšys yra svarbus civilinei atsakomybei, reikia vadovautis tuo, kad priežastinis ryšys yra civilinės atsakomybės sąlyga, jei nustatyta, kad žala yra neteisėtų veiksmų rezultatas. Tai reikštų, kad neteisėti veiksmai nelėmė, bet pakankamu laipsniu turėjo įtakos žalai atsirasti. Ši taisyklė taikoma kiekvienu deliktinės atsakomybės atveju esant netiesioginiam priežastiniam ryšiui⁸⁰³.

Tačiau LVAT praktika nustatant priežastinį ryšį žalos, asmenims padarytos viešojo administravimo subjektų veiksmais, atlyginimo bylose nėra vieninga.

tendencijos. Iš Mizaras, V. *Šiuolaikinės civilinės teisės raidos tendencijos ir perspektyvos*. Vilnius: Justitia, 2007. P. 69.

⁸⁰⁰ Pvz., LAT 2010 m. kovo 1 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-53/2010.

⁸⁰¹ MIKELĖNAS, V. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras: šeštoji knyga. Prievolių teisė* (1). Vilnius: Justitia, 2003. P. 338.

⁸⁰² LAT 2011 m. gruodžio 5 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-467/2011.

⁸⁰³ LAT 2010 m. kovo 1 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-53/2010.

Kai kuriose bylose LVAT aiškiai pasisako, kad reikalaujama tiesioginio priežastinio ryšio. Tokį reikalavimą LVAT grindžia specialios Civilinio kodekso 6.271 straipsnio 3 dalies, kurioje „aktas“, kaip neteisėtas viešojo administravimo subjekto veiksmas, apibrėžiamas kaip „bet koks valdžios institucijos ar jos darbuotojų veiksmas (veikimas, neveikimas), kuris *tiesiogiai daro įtakos* (išskirta aut.) asmenų teisėms, laisvėms ir interesams“, analize. LVAT nurodo, kad nuoroda į tiesioginę įtaką asmenų teisėms, laisvėms ir interesams aiškintina, kaip reikalavimas nustatyti tiesioginį priežastinį ryšį⁸⁰⁴. Tiesioginio priežastinio ryšio reikalavimas dažnai taikomas ir vėlesnėse bylose⁸⁰⁵. Remdamasis tokia logika, LVAT, pvz., atsisakė priteisti žalos atlyginimą, atsiradusį dėl turto arešto, kuris turtui buvo uždėtas dėl mokesčių inspekcijos sprendimų, kurie vėliau buvo pripažinti neteisėtais. Teismas nurodė, kad neteisėtas yra mokesčių inspekcijos sprendimas, o ne turto areštas, ir nors pats sąskaitų areštavimas yra susijęs su panaikintu sprendimu ir yra jo išdava, tai nereiškia, kad pats sprendimas sukėlė tikrą ar tariamą žalą⁸⁰⁶.

Atsižvelgiant į pirmiau minėtą LAT praktiką ir civilinės teisės doktriną, vargu ar galima sutikti su tokiu teismo aiškinimu. Juolab, kad kitose bylose LVAT jau sprendžia taip: „civilinei atsakomybei pagal CK 6.271 straipsnį teisiškai reikšmingu pripažįstamas tiesioginis ir netiesioginis priežastinis ryšys. Šio straipsnio 3 dalimi nustatyta termino „aktas“ reikšmė negali būti suprantama kaip tiesioginio priežastinio ryšio privalomas žalos atlyginimo elementas pagal CK 6.271 straipsnį, o nustato akto kaip individualios priemonės tiesioginio (o ne išvestinio) poveikio pobūdį, kuris daro nepalankią įtaką įstatymo saugomoms asmenų teisėms, laisvėms ir interesams, o ne žalos

⁸⁰⁴ LVAT 2004 m. rugsėjo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-732-04.

⁸⁰⁵ LVAT 2009 m. lapkričio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-1329/2009, LVAT 2010 m. gegužės 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556-669/2010, LVAT 2010 m. birželio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-290/2010, LVAT 2010 m. liepos 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-718/2010, LVAT 2011 m. sausio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-366-11.

⁸⁰⁶ LVAT 2004 m. rugsėjo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-08-740-04 (vėliau šioje byloje pareiškėjas prašė atnaujinti procesą, nurodydamas, kad teismas neteisingai pritaikė CK 6.247 straipsnio nuostatas ir nepagrįstai konstatavo nesant priežastinio ryšio, tačiau atnaujinti procesą vis tiek buvo atsisakyta (LVAT 2005 m. sausio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. P¹⁴-29-05).

atsiradimo būdą⁸⁰⁷ (šioje byloje pareiškėja, vairuodama dviratį, dalyvavo eismo įvykyje ir jame patyrė kūno sužalojimą, po eismo įvykio dviratis dingo. Nors tiesioginė žalos priežastis buvo nenustatytų asmenų veiksmai pasisavinant pareiškėjos dviratį, teismas nurodė, kad pareigūnai netinkamai vykdė savo pareigas apsaugant eismo įvykio vietoje kitiems asmenims priklausantį turtą, dėl ko turtas buvo prarastas ir pareiškėjai buvo padaryta žala, t. y. pripažino ir netiesioginį priežastinį ryšį). Netiesioginis priežastinis ryšys pripažįstamas pakankamu ir kitose bylose⁸⁰⁸.

Pastebėtina, kad vis dėlto kai kuriais atvejais, kai konstatuojama, jog yra netiesioginis ryšys, iš tiesų jis turėtų būti laikomas tiesioginiu. Jei veiksmas, sukėlęs žalą, yra tiesioginė neteisėtų veiksmų pasekmė (pvz., baudos paskyrimas ir turto areštas išieškant baudą), priežastinis ryšys visoje veiksmų grandinėje turėtų būti traktuojamas kaip tiesioginis. Panašiai pastebi ir LVAT, spręsdamas proceso atnaujinimo klausimą dėl žalos, padarytos mokesčių inspekcijai negrąžinant stambios pinigų sumos, kuri buvo negrąžinama dėl neteisėtai Konkurencijos tarybos skirtos baudos. Pirmą kartą nagrinėdamas bylą LVAT nurodė, kad Konkurencijos tarybos veiksmai nėra tas tiesioginis ir pagrindinis veiksnys, kuris nulėmė žalą atsiradimą, tačiau nutartyje dėl proceso atnaujinimo pastebėjo, kad ne tik yra pagrindo manyti, jog administracinių teismų praktikoje laikomasi platesnės priežastinio ryšio sampratos, bet ir kyla abejonių, ar apeliacinės instancijos teismo šiuo atveju padarytos išvados atitinka ir tiesioginio priežastinio ryšio sampratą, nes mokesčių inspekcijos veiksmai turint savo žinioje pareiškėjo sumokėtą baudą gali būti vertinami kaip neišvengiamas (natūralus) Konkurencijos tarybos veiksmų (jos priimto nutarimo) padarinys (t. y. Konkurencijos tarybos veiksmų sukeltos ir nuo jų priklausomos pasekmių grandinės dalis), o ne kaip atskira (pašalinė) priežastis⁸⁰⁹. Taip pat bylose ir dėl neteisėtų statybos leidimų, nors artimiausia žalą priežastimi yra statyba, o ne viešojo administravimo subjektų

⁸⁰⁷ LVAT 2011 m. balandžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-1129-11.

⁸⁰⁸ Pvz., LVAT 2010 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-2208-10, kur tiesiogine TIR procedūros vykdytojo leidimo atėmimo priežastimi buvo TIR komiteto sprendimas, bet šį sprendimą lėmė neteisėti muitinės pareigūnų veiksmai.

⁸⁰⁹ LVAT 2011 m. kovo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. P-442-48-11.

veiksmai, pripažįstama, kad priežastinis ryšys tarp neteisėto statybos leidimo ir patirtos žalos (turto gretimame sklype nuvertėjimo) yra tiesioginis⁸¹⁰.

Taigi LVAT praktika dėl priežastinio ryšio buvo skirtinga. Reikia tikėtis, kad ateityje administraciniai teismai jau neturėtų nukrypti nuo lankstaus priežastinio ryšio doktrinos, kurios laikosi bendrosios kompetencijos teismai, be to, kaip buvo minėta, užsienio valstybėse nuo griežto tiesioginio priežastinio ryšio reikalavimo pereita prie lankstesnio – pakankamo.

3.2. Priežastinio ryšio pakankamumas

Pripažįstant, kad atsakomybei už viešojo administravimo subjekto padarytą žalą pakanka netiesioginio priežastinio ryšio, svarbus tampa pakankamumo klausimas, t. y. kiek žala turi būti nutolusi nuo neteisėtų veiksmų, kad atsakomybė būtų pripažinta. LVAT pažymi, kad reikalavimas atlyginti „pernelyg nutolusią“ žalą prieštarautų sąžiningumo principui⁸¹¹, bet kas yra „pernelyg nutolusi“, nepaaiškina. Šis klausimas sprendžiant būtent valstybės atsakomybės bylas yra gana sudėtingas, nes neretai žalos padaroma netiesiogiai, į priežastinį ryšį tarp viešojo administravimo subjekto veiksmų ir žalos įsiterpia trečiųjų asmenų (kartais ir pačių nukentėjusiųjų) veiksmai. Pvz., taip yra, kai viešojo administravimo subjektai turi prižiūrėti ar kontroliuoti atitinkamas situacijas, veiklą ar subjektus. Kaip jau buvo minėta šio darbo II dalies 1.7 skyriuje, atsakomybė už priežiūros veiksmus nėra itin dažnai taikoma. Iš tiesų, net pripažinus, kad viešojo administravimo subjektų priežiūra nebuvo pakankama ir veiksminga ir kad jie nesiėmė visų reikiamų veiksmų, reikia dar įrodyti, kad tokie veiksmai ar neveikimas irgi sukėlė žalos, jei ne tiesiogiai, tai bent yra pakankami atsakomybei atsirasti, t. y. nėra pernelyg nutolę.

Kaip pavyzdžius, kai bendrosios kompetencijos teismai vertina priežastinio ryšio tarp viešojo administravimo subjektų veiksmų ir padarytos

⁸¹⁰ LVAT 2008 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-1796/2008.

⁸¹¹ LVAT 2012 m. rugsėjo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-2553-12.

žalos pakankamumą, galima pateikti dvi skirtingas bendrosios kompetencijos teismų nutartis. Vienoje iš jų Lietuvos apeliacinis teismas (nors pirmosios instancijos teismas buvo priteisęs 200 000 Lt neturtinei žalai atlyginti), konstatavo, kad priežastinio ryšio nėra, nors ir nurodė, kad svarstant, kokio laipsnio netiesioginis priežastinis ryšys yra svarbus civilinei atsakomybei, reikia vadovautis tuo, kad priežastinis ryšys yra, jei nustatyta, kad žala yra neteisėtų veiksmų rezultatas, o tai reiškia, kad neteisėti veiksmai nenulėmė, bet pakankamu laipsniu lėmė žalos atsiradimą. Byloje buvo svarstomas policijos pareigūnų ir savivaldybės institucijų atsakomybės klausimas dėl asmens žūties viešojo renginio metu. Nustatyta, kad viešojo administravimo subjektų veiksmuose būta tam tikrų pažeidimų (nebuvo pateikta informacija reikalaujama forma, nesudarytas veiksmų planas ir pan.), bet jie neturėjo įtakos žalos atsiradimui, nes į renginį susirinko kur kas daugiau žmonių nei planavo organizatoriai. Renginiui skirta tiek pareigūnų, kiek jų būtų reikėję planuotam žmonių skaičiui, o renginio metu įvertinus situaciją, jų pasitelkta daugiau. Taip pat teismas sprendė, kad į priežastinio ryšio grandinę įsiterpė galima nusikaltimą padaręs nenustatytas asmuo, kurio veiksmų neteisėtumas nebuvo priklausomas nuo atsakovų veiksmų. Darydamas išvadas, teismas atkreipė dėmesį ir į aplinkybę, jog pareigūnams neįmanoma būti visur ir kontroliuoti visų asmenų veiksmus, vis dėlto viešoji tvarka nebuvo masiškai pažeidinėjama, taigi žuvusio piliečio saugumas didele dalimi priklausė ir nuo jo paties elgesio⁸¹². Pažymėtina, kad pirmosios instancijos teismas buvo priteisęs ieškovei 200 000 Lt neturtinės žalos atlyginimo, nurodęs, kad būta neteisėtų atsakovų veiksmų, dėl kurių nebuvo išnaudotos visos galimybės papildomai pasitelkti pareigūnų ar nutraukti renginį, ir nebuvo tinkamai užtikrinta renginio viešoji tvarka ir saugumas.

Vėlesnėje byloje LAT kur kas liberaliau vertino priežastinio ryšio pakankamumą. Teismas nusprendė, kad įvykus autoavarijai policijos pareigūnai, atvykę į eismo įvykio vietą, nesiėmė visų įmanomų priemonių

⁸¹² Lietuvos apeliacinio teismo 2006 m. vasario 27 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. 2A-70/2006 (LAT 2006 m. spalio 30 d. nutartimi civilinėje byloje Nr. 3K-3-539/2006 šį apeliacinio teismo sprendimą paliko nepakeistą).

eismo saugumui bei naujų eismo įvykių prevencijai užtikrinti, dėl ko įvyko antras eismo įvykis, kurio metu žuvo žmonės. Nors pareigūnų elgesys nebuvo vienintelė antrosios autoavarijos priežastis (tiesioginė ir pagrindinė atsiradusių žalingų padarinių priežastis buvo atsakovo D. N. nusikalstami veiksmai – šiam būnant vidutinio girtumo būklės didesniu nei leistinas greičiu atvažiavus automobiliu į pirmojo eismo įvykio vietą ir sukėlus antrąjį), tačiau pareigūnų elgesys padidino eismo įvykio galimybę ir taip prisidėjo prie sąlygų žalingiems padariniams kilti susidarymo, t. y. tapo pakankama šių padarinių atsiradimo priežastimi. Tai įvertinęs, teismas taikė dalinę atsakomybę ir nustatė, kad 5 proc. žalos turi atlyginti valstybė⁸¹³.

Autorės manymu, šie du pavyzdžiai rodo aiškų bendrosios kompetencijos teismų praktikos liberalizavimą vertinant priežastinio ryšio klausimus ir atsižvelgiant į valstybės atsakomybę.

Taigi, kokios aplinkybės turi būti vertinamos nustatant priežastinio ryšio pakankamumą? Kaip nurodo LAT, nagrinėdamas įprastą civilinės atsakomybės bylą, nustatant teisinį priežastinį ryšį reikia įvertinti atsakovo, jeigu jis elgtųsi kaip protingas ir apdairus asmuo, galimybę neteisėtų veiksmų atlikimo metu numatyti žalos atsiradimą, neteisėtais veiksmais pažeistos teisės ar teisėto intereso prigimtį ir vertę bei pažeisto teisinio reglamentavimo apsauginį tikslą. Taip pat svarbi atsakomybės prigimtis ir įprasta gyvenimiška rizika⁸¹⁴. Atsižvelgiant į šiuos reikalavimus, atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą bylose turėtų būti vertinami šie dalykai:

1) viešojo administravimo subjekto statusas, t. y. jo teisės ir pareigos, veiksmų apibrėžtumas, jo galimybės, taip pat kokios teisinės ir kitokios priemonės jam yra prieinamos. Čia pirmiausia pažymėtina, kad apskritai viešojo administravimo subjektams keliami aukštesni reikalavimai ir standartai nei privatiems asmenims, o pareigūnų, kurie turi teisę duoti nurodymus jiems nepavaldiems asmenims, taip pat kurie turi teisę imtis prievartos, siekdami užkirsti kelią ar nutraukti kitų asmenų neteisėtus veiksmus, veiksmai, autorės

⁸¹³ LAT 2010 m. vasario 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-91/2010.

⁸¹⁴ LAT 2007 m. lapkričio 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-345/2007.

nuomone, turėtų būti vertinami dar griežčiau. Be to, reikšmingas yra viešojo administravimo veiksmų apibrėžtumas: pvz., teismai pripažįsta, kad tai, jog priimamas diskrecinio pobūdžio sprendimas, lemia mažesnio laipsnio atsakomybę arba netgi gali ją išvis eliminuoti⁸¹⁵;

2) Viešojo administravimo subjekto galimybė veiksmų atlikimo momentu numatyti žalos tikimybę. Čia reikia įvertinti viešojo administravimo subjekto turimą informaciją (pvz., žinoma apie grėsmę asmens saugumui, bet nesiimama atitinkamų veiksmų), veiksmų pobūdį (pvz., fizinės prievartos priemonės gali sukelti sveikatos sužalojimus ar net mirtį), laikotarpį, per kurį viešojo administravimo subjektas turi priimti sprendimą ir pan.;

3) neteisėtais veiksmais pažeistos teisės ar teisėto intereso prigimtis ir vertė. Administracinių teismų praktikoje šis klausimas daugiau vertinamas sprendžiant neturtinės žalos klausimus, bet, kaip jau minėta, visos atsakomybės sąlygos yra glaudžiai susijusios ir neturėtų būti vertinamos atskirai. Akivaizdu, kad svarbiausių vertybių, pirmiausia žmogaus gyvybės ir sveikatos, apsauga turėtų būti prioritetinga, todėl priimant sprendimus šioje srityje būtinas ypatingas kruopštumas, nes tokių sprendimų pasekmės gali būti itin sunkios. Taigi viešojo administravimo subjektų veiksmai, kuriais pažeidžiamos šios vertybės, turėtų būti vertinami griežčiau;

4) laiko tarpas tarp neteisėtų veiksmų ir žalingų pasekmių. Pvz., galimas juridinio asmens reputacijos pablogėjimas laiko atžvilgiu yra labai nutolęs nuo atsakovo neteisėtų veiksmų ir dėl to nesietinas su jais teisiškai reikšmingu priežastiniu ryšiu⁸¹⁶;

5) nuo atsakovo nepriklausančių aplinkybių įtaka žalos atsiradimui ir jos dydžiui. Pvz., LVAT yra atkreipęs dėmesį, kad „dažnai nuostolius lemia ir objektyvūs, t. y. nepriklausantys nuo šalių valios, veiksniai – valstybėje

⁸¹⁵ Pvz., LVAT nurodo, kad objektyviauoju požūriu detaliojo plano tvirtinimas yra tarybos diskrecija, ir vien ši aplinkybė lemia paties pareiškėjo kur kas didesnę atsakomybės laipsnį prisiimant sutartinę atsakomybę, nepaisant teisėtų lūkesčių, už sprendimus, kurie yra kito subjekto kompetencijos dalykas. Nustatant kiekvienos iš šalių atsakomybės laipsnį dėl patirtų nuostolių (t. y. kokia rizika tenka pačiam pareiškėjui ir kokia dalis atsakomybės tenka atsakovui dėl neteisėto neveikimo), šioje byloje neišvengiamai turi būti vertinama, ar tarybos diskrecijos teisės įgyvendinimas galėtų būti pripažintas veiksniu, eliminuojančiu jos atsakomybę dėl kitų asmenų patiriamų nuostolių (LVAT 2011 m. rugpjūčio mėn. 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-2734-11).

⁸¹⁶ LVAT 2011 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-3221-11.

vykstantys ekonominiai procesai (pvz., sparti ir ne visada prognozuojama kainų kaita, ypač nekilnojamojo turto rinkoje)⁸¹⁷. Itin svarbu įvertinti ir trečiųjų asmenų arba nukentėjusiojo veiksmų įtaką: koku laipsniu šie asmenys prisidėjo prie žalos atsiradimo, ar jų indėlis yra tiek reikšmingas, kad būtų galima konstatuoti, jog jų veiksmai nutraukia priežastinio ryšio grandinę tarp viešojo administravimo subjektų veiksmų ir padarytos žalos. Atskirų veiksmų įtakos nustatymas yra svarbus sprendžiant dalinės atsakomybės (taip pat ir atlygintino žalos dydžio sumažinimo, kai įtakos turi paties nukentėjusiojo veiksmai) klausimus (plačiau apie tai rašoma darbo II dalies 3.3 skyriuje).

Vaizdžiai pailiuoti priežastinio ryšio pakankamumo klausimo sudėtingumą galima neretai pasitaikančiomis situacijomis, kai padaroma žalos kaliniams kitų kalinių veiksmais. Ar pagrįsta būtų teigti, kad tokios žalos padarymui įtakos turėjo neteisėti įkalinimo įstaigos veiksmai ar neveikimas (nepakankama kalinių priežiūra, netinkamos apsaugos priemonės ir kt.)? Ar už šią žalą atsakyti privalo tik tiesiogiai žalos padarę asmenys? Lietuvos administraciniai teismai tokiais atvejais kol kas atsisako atlyginti žalą nurodydami, kad pareiškėjo nurodytos žalos atsiradimą tiesiogiai lėmė nenustatytų asmenų padarytas nusikaltimas, o ne pataisos namų administracijos (pareigūnų) veikos neteisėtumas, t. y. tarp pataisos namų administracijos (pareigūnų) veikos ir nurodytos žalos atsiradimo nėra priežastinio ryšio⁸¹⁸. Šio darbo autorės nuomone, atsižvelgiant į pirmiau paminėtus priežastinio ryšio vertinimo kriterijus, tokia vienareikšmiška teismo pozicija diskutuotina. Juk akivaizdu, kad pažeistos pačios svarbiausios vertybės (asmens sveikata, o vienu atveju atimta net gyvybė), pareigūnai įkalinimo įstaigose turėtų turėti kur kas didesnes galimybes užkirsti kelią nusikalstamiems veiksams, nei tarkime pareigūnai, patruliuojantys viešosiose vietose. Taip pat reikėtų įvertinti ir įkalinimo įstaigai prieinamą informaciją (apie kalinių tarpusavio santykius, konfliktus, skundus ir pan.). Kitose valstybėse kalinio nužudymu ar sužalojimu

⁸¹⁷ LVAT 2012 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-520-2636-12.

⁸¹⁸ LVAT 2005 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-1642/2005, taip pat žr. LVAT 2008 m. lapkričio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶³-1912/2008 (kalinio sužalojimas), LVAT 2005 m. sausio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁵-73/2005 (kalinio nužudymas).

padaryta žala dažnai priteisiama ir iš valstybės⁸¹⁹ (gali būti nustatoma solidari ar dalinė atsakomybė su nusikaltimą padariusiu kaliniu ar pan.). EŽTT taip pat neigiamai įvertino šią Lietuvos administracinių teismų praktiką: 2012 m. sausio 10 d. paskelbtame sprendime konstatavo, kad mūsų šalis pažeidė EŽTK 2 straipsnį, garantuojantį teisę į gyvybę. Šioje byloje pareiškėjo sūnus, 2000 m. kalintas Pravieniškių 1-uosiuose pataisos namuose, buvo keliskart sumuštas nenustatytų asmenų ir mirė nuo sužeidimų. Bylą išnagrinėję Lietuvos teismai nenustatė tarp pataisos namų pareigūnų veiksmų (neveikimo) ir pareiškėjo sūnaus mirties priežastinio ryšio⁸²⁰. Tačiau bylą nagrinėjęs EŽTT priminė, kad valstybė tam tikrais atvejais turi pozityvią pareigą imtis prevencinių priemonių apsaugoti asmenis, kad prieš juos nebūtų padaryta nusikalstama veika. Šiuo atveju EŽTT nusprendė, kad kaliniui nebuvo užtikrinta saugi aplinka, nes pareigūnai nesugebėjo nustatyti, užkirsti kelio ir kontroliuoti smurto tarp nuteistųjų bei skubiai ir veiksmingai į jį reaguoti⁸²¹.

3.3. Kitų asmenų veiksmų įtaka atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą taikymui

Kitų asmenų veiksmai gali turėti didelę įtaką viešosios atsakomybės taikymui. Šiame skyriuje bus nagrinėjama nukentėjusiojo ir trečiųjų asmenų veiksmų įtaka atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą taikymui. Trečiųjų asmenų (pvz., pirmiau minėta kalinių padarytos žalos kitiems kaliniams situacija) veiksmai gali būti svarbi priežastinio ryšio

⁸¹⁹ Pvz., Prancūzijoje žalos atlyginimas priteisiamas netgi dėl kalinio savižudybės, jei konstatuojama nepakankama įkalinimo įstaigos priežiūra (FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 181). Ispanijos Aukščiausiasis Teismas taip pat yra nurodęs, kad kalėjimo administracijos pareiga yra užtikrinti tvarką kalėjime: jeigu administracija šitos pareigos nevykdo ar vykdo netinkamai ir kalėjime kyla riaušės, kurių metu kaliniai nužudomi, kalėjimo administracija yra solidariai atsakinga su kaltais kaliniu už žalą, padarytą kito kalinio gyvybės atėmimu (žr. MIKELĖNAS, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Justitia: Vilnius, 1995. P. 242.).

⁸²⁰ LVAT 2005 m. sausio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁵-73/2005.

⁸²¹ EŽTT 2012 m. sausio 10 d. sprendimas byloje Česnulevičius prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 13462/06. EŽTT taip pat nustatė EŽTK 2 straipsnio 1 dalies pažeidimą dėl neužtikrintos teisės į veiksmingą pareiškėjo sūnaus mirties aplinkybių tyrimą. EŽTT pastebėjo, kad nors tyrimas įkalinimo įstaigoje buvo pradėtas skubiai, tačiau buvo netinkamai atliekamas, be to, nebuvo nustatyti kalti asmenys. Šioje byloje pareiškėjui buvo priteista 30 000 eurų neturtinės žalos atlyginimo.

(ne)pakankamumui vertinti. Nukentėjusiojo veiksmų įtakos žalos atlyginimui klausimas Civiliniame kodekse siejamas su žalos sąlyga (Civilinio kodekso 6.282 straipsnis nustato, kad žalos atlyginimas gali būti sumažintas arba reikalavimas atlyginti žalą gali būti atmestas, kai paties nukentėjusiojo didelis neatsargumas padėjo žalai atsirasti arba jai padidėti), tačiau, autorės nuomone, šis klausimas vis dėlto turėtų būti siejamas su priežastinio ryšio sąlyga, visų pirma todėl, kad kaip ir trečiųjų asmenų veiksmų atveju, paties nukentėjusiojo veiksmai gali nutraukti priežastinio ryšio tarp viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų ir patirtos žalos grandinę arba turėti didelę įtaką priežastinio ryšio pakankamumui. Be to, sprendžiant viešosios atsakomybės klausimus atsakomybės taikymui įtakos turi ne tik dėl nukentėjusiojo didelio neatsargumo padaryti, bet ir kiti veiksmai. LVAT taip pat yra nurodęs, kad nustatant priežastinį ryšį „turi būti įvertinti ir nuostolius patiriančio asmens veiksmai, t. y. ar jis buvo pakankamai atidus, rūpestingas, ar galėjo numatyti galimas pasekmes“⁸²².

Trečiųjų asmenų veiksmų įtaka. Trečiųjų asmenų⁸²³ veiksmai atsakomybės už viešojo administravimo subjekto padarytą žalą taikymą gali veikti labai įvairiai ir skirtinga apimtimi. Pvz., Lietuvos bankas netinkamai prižiūrėjo bankrutavusį banką. Kiek banko kreditorių patirtos žalos padarymui turėjo įtakos paties banko ir jo vadovų bei darbuotojų veiksmai, o kiek už tokią žalą yra atsakinga valstybė? Arba pvz., gydymo įstaigoje, kurioje ne kartą buvo aptikta pažeidimų, miršta pacientas. Kiek už jo mirtį atsakingos gydymo įstaigą prižiūrėjusios ir priemonių nesiėmusios institucijos? Dar vienas pavyzdys – pagal patvirtintą detalųjį planą, kurį rengė sklypo savininkas ir patvirtino savivaldybės institucijos, vėliau pripažintą neatitinkančiu teisės aktų reikalavimų, sklypo savininkas pastato namą. Ar pagrįstai už kaimyninių sklypų savininkams padarytą žalą taikoma atsakomybė tik savivaldybei?

⁸²² LVAT 2012 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-520-2636-12.

⁸²³ Turima omenyje ne viešojo administravimo subjektai, nes viešosios atsakomybės subjektas yra valstybė (arba savivaldybė), t. y. ji atsako už visų viešojo administravimo subjektų padarytą žalą, ir neteisinga būtų remiantis argumentu, kad visą ar dalį žalos padarė kitas viešojo administravimo subjektas, atsisakyti taikyti viešąją atsakomybę (ar atlyginti tik dalį patirtos žalos). Deja, pasitaiko atvejų, kai teismai daro šią klaidą (pvz., LVAT 2007 m. birželio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-614/2007, LVAT 2008 m. sausio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-51/2008).

Galima ir situacija, kai asmuo pateikia policijos pareigūnams suklastotus arba ne jam priklausančius dokumentus ir pagal juos paskiriama nuobauda pažeidimo iš tiesų nepadariusiam asmeniui. Taigi situacijos, kuriose turi būti nagrinėjama trečiųjų asmenų veiksmų įtaka atsakomybės už viešojo administravimo subjekto padarytą žalą taikymui, yra labai įvairios⁸²⁴. Be abejo, vertinamos jos taip pat turi būti individualiai, kiekvienu atveju nustatant, kiek prie žalos atsiradimo prisidėjo neteisėti viešojo administravimo subjektų veiksmai, o kiek – trečiųjų asmenų ar paties nukentėjusiojo veiksmai. Kaip teisingai taikyti viešąją atsakomybę ir ar išvis ją taikyti?

Užsienio valstybėse trečiųjų asmenų veiksmai pripažįstami svarbia aplinkybe, padedančia tinkamai nustatyti valstybės atsakomybės ribas. Ypač čia išsiskiria Prancūzija, kurioje, nors viešosios atsakomybės klausimai sprendžiami palyginti liberaliai, trečiųjų asmenų įtaka gali itin reikšmingai sumažinti arba apskritai pašalinti valstybės atsakomybę⁸²⁵. Deja, Lietuvos teismai, ypač administraciniai, labai retai atsižvelgia į trečiųjų asmenų veiksmų įtakos faktorių.

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas nurodo, kad teismai, nagrinėdami reikalavimą atlyginti žalą, privalo nustatyti visus asmenų, sudariusių sąlygas žalai kilti ar prisidėjusių prie žalos atsiradimo ar jos padidėjimo, veiksmus. Jeigu dėl tokių veiksmų pagal įstatymą atsako keli subjektai, tai teismas privalo įtraukti į bylą visus atsakingus asmenis ir spręsti jų atsakomybės dydžio klausimus, priklausomai nuo atliktų veiksmų ir sukeltų pasekmių, nors žalą patyręs asmuo, reikšdamas ieškinio reikalavimą, būtų nurodęs ne visus žalą padariusius ir prie to prisidėjusius asmenis⁸²⁶. Tuo tarpu LVAT, nors ir nurodo, kad reikia nustatyti kiekvienos iš šių priežasčių pobūdį, jų įtaką bei reikšmę žalos kilimui ir žalos dydžiui, subjektus ir veiksmus, kuriais buvo iššauktas šių

⁸²⁴ Dažniausiai tai yra netinkama trečiųjų asmenų priežiūra, tačiau gali pasitaikyti ir atvejų, kai trečiųjų asmenų veiksmai visai nesusiję su viešojo administravimo subjektų veiksmis, bet žala gali būti siejama tiek su trečiųjų asmenų, tiek su viešojo administravimo subjekto veiksmis, pvz., LVAT 2012 m. kovo 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-146-194-12.

⁸²⁵ Plačiau apie tai žr. FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004. P. 174-176, REBHANN, R. *Public Liability in Comparison - England, France, Germany*. Iš Koziol, H. ir Steininger, B.C. *European Tort Law 2005*. Springer 2006. P. 89.

⁸²⁶ LAT 2008 m. kovo 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-59/2008.

priežasčių atsiradimas ir pan., tačiau akcentuoja, kad privalu nustatyti pagrindinę (tiesioginę) priežastį, dėl kurios atsirado žala⁸²⁷. Tai nėra visai tikslu, nes, kaip jau minėta, turėtų būti laikomasi lankstaus priežastinio ryšio doktrinos. Tai reikštų, kad žala turėtų būti priteisiama ne tik iš to subjekto, kurio veiksmai buvo tiesiogine žalos atsiradimo priežastimi. LAT pasisako, kad ir tada, kai vieno atsakovo veiksmai buvo tiesioginė žalos atsiradimo priežastis, o kito veiksmai tik netiesiogiai turėjo įtakos žalai atsirasti, galima abiejų atsakovų atsakomybė⁸²⁸. Pvz., šis teismas, darbe jau minėtoje byloje, yra priteisęs žalos atlyginimą iš valstybės dėl policijos pareigūnų, netinkamai organizavusių eismo saugumą, veiksmų, nors tiesioginė žalos, padarytos žuvus žmonėms, priežastis buvo trečiojo asmens, kuris būdamas neblaivus, važiuodamas didesniu nei leistina greičiu, sukėlė eismo įvykį⁸²⁹. Tiesa, yra bylų, kuriose LVAT taip pat priteisia žalos atlyginimą iš valstybės, nors tiesiogiai žalos sukėlė trečiųjų asmenų veiksmai⁸³⁰.

Administraciniai teismai, sprenddami viešosios atsakomybės bylas, turėtų analizuoti ir trečiųjų asmenų įtaką žalos atsiradimui. Atsakomybė neturėtų būti taikoma vien tik valstybei (savivaldybei), jei tretieji asmenys pakankamai reikšmingai prisidėjo prie žalos. Ir atvirkščiai – neturėtų būti atmetami reikalavimai atlyginti žalą remiantis tuo, kad tarp viešojo administravimo subjekto veiksmų ir atsiradusios žalos nėra tiesioginio priežastinio ryšio arba priežastinio ryšio grandinė buvo pertraukta trečiųjų asmenų veiksmais (kaip buvo sprendžiama kalinių padarytos žalos kitiems kaliniams atveju). Turėtų būti vertinama visų priežasčių įtaka ir reikšmė žalos atsiradimui, o nusprendus, kad žala atsirado dėl kelių subjektų veiksmų, atsakomybė turėtų kilti visiems šiems subjektams.

Pagal Civilinio kodekso 6.279 straipsnio 1 dalį bendrai padarę žalos asmenys nukentėjusiam asmeniui atsako solidariai. Reikia pastebėti, kad viešosios atsakomybės atveju ši nuostata gali sukelti nemažai nepatogumų

⁸²⁷ LVAT 2010 m. birželio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-502/2010.

⁸²⁸ LAT 2008 m. kovo 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-59/2008.

⁸²⁹ LAT 2010 m. vasario 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-91/2010.

⁸³⁰ LVAT 2012 m. kovo 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-1160-12.

valstybei (savivaldybei), nes asmenys gali būti linkę reikalauti, kad ji atlygintų visą padarytą žalą (pagal Civilinio kodekso 6.6 straipsnio 4 dalį kreditorius turi teisę reikalauti, kad solidariąją prievolę įvykdytų tiek visi ar keli skolininkai bendrai, tiek bet kuris iš jų skyrium, be to, tiek ją visą, tiek jos dalį), o regreso tvarka valstybei atgauti sumokėtas sumas iš trečiųjų asmenų gali būti ne taip paprasta. Antra vertus, viešosios atsakomybės atveju dažniausiai pasitaiko, kad žalos padaryta ne bendrai (nes dažnai viešojo administravimo subjektai veikia atskirai nuo trečiųjų asmenų, jų veikla dažnai būna netiesioginė žalos atsiradimo priežastis, pvz., taip yra priežiūros atveju), taigi turėtų būti taikoma dalinė atsakomybė (LAT yra suformavęs praktiką, kad tais atvejais, kai vieno atsakovo veiksmai buvo tiesioginė žalos atsiradimo priežastis, o kito veiksmai tik netiesiogiai turėjo įtakos žalos atsiradimui (o taip dažnai ir yra viešosios atsakomybės atveju), atsakovų atsakomybė bus dalinė⁸³¹. Taip pat LAT nurodo, kad turi būti atsižvelgiama į tai, jog žalos padarę asmenys veikė nesusitarę, ne vienu metu ir skirtingu laiku, jų kaltė buvo skirtingų kaltės formų, ir tokiu atveju yra pagrindo taikyti dalinę, o ne solidariąją atsakomybę⁸³² (minėtos aplinkybės dažnai nustatomos viešosios atsakomybės atveju). Taikant dalinę atsakomybę galėtų būti tinkamai, proporcingai ir efektyviai nustatomos viešosios atsakomybės ribos).

Nukentėjusiojo veiksmų įtaka. Civilinio kodekso 6.282 straipsnio 1 dalis nustato, kad kai paties nukentėjusiojo didelis neatsargumas padėjo žalai atsirasti arba jai padidėti, tai, atsižvelgiant į nukentėjusiojo asmens kaltės dydį (o kai yra žalos padariusio asmens kaltės – ir į jo kaltės dydį), žalos atlyginimas, jeigu įstatymai nenustato kitaip, gali būti sumažintas arba reikalavimas atlyginti žalą gali būti atmestas. Kitaip nei trečiųjų asmenų veiksmų įtaka, nukentėjusiojo veiksmai teismams taikant viešąją atsakomybę yra dažniau įvertinami priteisiant žalos atlyginimą. Pvz., įvertinama, ar nukentėjęs asmuo ėmėsi visų priemonių savo teisėms ginti (antai gali būti vertinama, ar asmuo naudojosį galimybe apskusti viešojo administravimo

⁸³¹ LAT 2007 m. lapkričio 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-345/2007.

⁸³² LAT 2008 m. kovo 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-59/2008.

subjektų sprendimus⁸³³, kreiptis dėl priverstinio sprendimo vykdymo⁸³⁴, teikti paaiškinimus, pasiūlymus ir pan.)⁸³⁵, veikė sąžiningai⁸³⁶ (nenuslėpė, neiškraipė informacijos, galėjusios turėti įtakos viešojo administravimo sprendimų priėmimui⁸³⁷, žinojo, kad priimant administracinį sprendimą pažeidžiamos imperatyvios teisės normos⁸³⁸), pats nepadarė pažeidimų⁸³⁹, ar veikė kaip rūpestingas asmuo (pvz., dalyvaudamas riaušėse asmuo elgėsi neatsargiai, galėjo suvokti, jog gali būti sužalotas atsitiktinai⁸⁴⁰, pavėluotai sumokėjęs baudą turėjo rūpintis, kad bauda pasiektų mokėjimo gavėją⁸⁴¹, statydamas automobilį prie medžio, apie kurio keliamą grėsmę žinojo, turėjo įvertinti galimą žalą savo turtui⁸⁴², prašydamas priimti administracinį sprendimą, turėjo pateikti teisingą ir tikslią informaciją⁸⁴³, visus teisės aktų nustatytus dokumentus⁸⁴⁴, pakankamai domėtis savo prašymo nagrinėjimo eiga⁸⁴⁵, pirkdamas sklypą, privalėjo domėjosi teritorijų planavimo dokumentais, susijusiais su sklypu bei gretimu sklypu, įvertinti teisminių ginčų kilimo riziką⁸⁴⁶ ir pan.). Deja, praktika nėra nuosekli: pvz., bylose, kuriose žala padaroma transporto priemonei įvažiavus į kelyje esančią kliūtį, dažniausiai pripažįstama, kad atsakomybė atsiranda savivaldybei, kuri privalo užtikrinti kelio priežiūrą⁸⁴⁷. Tačiau vienoje iš tokių bylų, nors aplinkybės, iš esmės, nesiskyrė nuo pirmiau minėtų bylų, buvo konstatuota, kad 50 proc. žalos atsirado dėl automobilį vairavusio asmens kaltės, nes didesnio pavojaus

⁸³³ LVAT 2005 m. gegužės 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-591/2005.

⁸³⁴ LVAT 2012 m. lapkričio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-2912/2012.

⁸³⁵ LVAT 2011 m. rugpjūčio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-2734-11.

⁸³⁶ LVAT 2010 m. birželio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1939/2010, LVAT 2012 m. spalio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-2382-12.

⁸³⁷ LVAT 2006 m. birželio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-248-1287-06.

⁸³⁸ LVAT 2011 m. sausio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-99-11.

⁸³⁹ LVAT 2011 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-62-915-11, LVAT 2012 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-309-12, LVAT 2012 m. rugsėjo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-2067-12.

⁸⁴⁰ LVAT 2011 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-2457/2011.

⁸⁴¹ LVAT 2011 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-62-915-11.

⁸⁴² LVAT 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-1485-09.

⁸⁴³ LVAT 2012 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-183-12.

⁸⁴⁴ LVAT 2010 m. gegužės 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-523/2010.

⁸⁴⁵ LVAT 2012 m. liepos 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-2349-12.

⁸⁴⁶ LVAT 2012 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-1342-12.

⁸⁴⁷ LVAT 2012 m. rugpjūčio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-1611-12, LVAT 2012 m. liepos 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-1578-12.

šaltinio valdytojas nebuvo pakankamai atidus bei rūpestingas, todėl nepastebėjo ir neapvažiavo kliūtis⁸⁴⁸.

Pastaruoju metu LVAT pripažįsta, kad nukentėjusiojo veiksmai turi būti vertinami sprendžiant ne vien žalos sumažinimo, bet ir priežastinio ryšio pakankamumo klausimą⁸⁴⁹, nes būtent tokios kaip pirmiau paminėtos aplinkybės gali sudaryti sąlygas tam, kad žalos atsiradimą lėmė ne vien neteisėti viešojo administravimo subjekto veiksmai, bet ir kiti veiksniai, t. y. nukentėjusiojo veiksmai ar neveikimas.

Pasitaiko atvejų, kai paties nukentėjusiojo veiksmai lemia visos žalos atsiradimą, t. y. žala priežastiniu ryšiu yra susijusi ne su viešojo administravimo institucijų neteisėtais veiksmais, o su paties nukentėjusiojo veiksmais⁸⁵⁰. Tokiu atveju nukentėjusiojo veiksmai lemia apskritai viešosios atsakomybės nebuvimą, o ne žalos sumažinimą pagal Civilinio kodekso 6.282 straipsnio 1 dalį.

Taigi paties nukentėjusiojo veiksmų išsamus įvertinimas yra svarbus faktorius siekiant tinkamai taikyti atsakomybę už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą. Autorės manymu, nukentėjusiojo veiksmų įtakos įvertinimas galėtų būti dar sėkmingesnis įrankis priteisiant teisingą žalos atlyginimą ir pernelyg neišplečiant valstybės atsakomybės⁸⁵¹. Šio darbo II dalies 1.3.1 skyriuje jau buvo minėta, kad viešosios atsakomybės taikymui neturėtų būti keliami sąlyga, jog privaloma pirmiausia reikalauti panaikinti administracinį aktą, nurodytos kitų autorių keliamos abejonės, ar tokia praktika nepagrįstai neišplės valstybės (savivaldybės) atsakomybės. Autorės nuomone, būtent nukentėjusiojo veiksmų įvertinimas konkrečiose bylose, t. y. nustatymas, ar jis laiku kreipėsi teisminės gynybos (pvz., paskirtą baudą

⁸⁴⁸ LVAT 2012 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-2757-12.

⁸⁴⁹ LVAT 2012 m. liepos 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-2349-12.

⁸⁵⁰ Pvz., LVAT 2012 m. kovo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1810-12.

⁸⁵¹ Yra pavienių teismų sprendimų, kur nukentėjusiojo veiksmų vertinimas turi reikšmingos įtakos nustatant galutinį atlygintinos žalos dydį. Pvz., įvertinęs tai, kad pareiškėja išgydama turta nesidomėjo, ar gretimame sklype yra teisės aktų nustatyta tvarka suformuotas privažiavimas prie šio turto, sprendimo, kuriame dėl atsakovo klaidos nebuvo nustatytas servitutas, neapskundimas, lėmė, kad jai buvo priteista tik pusė patirtų nuostolių atlyginimo (LVAT 2012 m. rugsėjo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-2221-12).

apskundē per nustatytą terminą⁸⁵²), ir jei nesikreipė – ar tokiu kreipimusi būtų efektyviai apgintos jo teisės, galėtų padėti teismams identifikuoti aplaidumo ar piktnaudžiavimo ginant savo teises atvejus ir sėkmingai nustatyti atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą ribas. Neatsitiktinai Europos Tarybos Rekomendacija Nr. R (84) 15 „Dėl viešosios atsakomybės“⁸⁵³, atkreipdama dėmesį į galimą kompensacijos sumažinimą ar nepriteisimą dėl nukentėjusiojo veiksmų, atskirai pažymi ir šio nepasinaudojimą teisinėmis gynybos priemonėmis.

Apibendrinant šį skyrių, galima pastebėti, kad priežastinio ryšio, kaip atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą, sąlygos nustatymas dalijamas į du etapus: faktinį ir teisinį. Faktinio priežastinio ryšio nustatymo metu, naudojant *conditio sine qua non* testą, galėtų būti vienodai taikoma viešoji atsakomybė už viešojo administravimo subjektų padarytus procedūrinius pažeidimus: tokius pažeidimus pripažįstant neteisėtais veiksmais; esmine sąlyga atsakomybei už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą riboti taptų faktinis priežastinis ryšys, nes teismams tektų nustatyti, ar nepadarius šio procedūrinio pažeidimo, sprendimas būtų kitoks.

Teisinio priežastinio ryšio nustatymo etape administracinių teismų praktika nėra vieninga: kartais taikoma tiesioginio priežastinio ryšio doktrina, nors tiek bendros kompetencijos, tiek užsienio valstybių teismai taiko lankstaus (ar panašias) priežastinio ryšio doktrinas. Taip nepagrįstai siaurinama atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą.

⁸⁵² Pvz., jau šiame darbe minėtoje byloje nagrinėjama situacija, susidariusi Konkurencijos tarybai septynioms bendrovėms skyrus baudas. Dviem iš jų apskundus šį sprendimą, LVAT panaikino joms paskirtas baudas. Likusios bendrovės neapskundė šių sprendimų teisės aktų nustatyta tvarka, tačiau kreipėsi į teismą dėl žalos, padarytos neteisėtai joms paskyrus baudas, atlyginimo. Šiuo atveju reikalavimo atlyginti žalą tenkinimas iš esmės reikštų tą patį, kaip ir baudos panaikinimas, nes žalą šiuo atveju sudarytų sumokėta bauda (čia nesvarstomas kitokios žalos padarymas, kuri teoriškai galima – neturtinė žala dėl reputacijos pablogėjimo, pajamų netekimas ir pan.) (LVAT 2011 m. lapkričio mėn. 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-1454-11).

⁸⁵³ Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States Relating to Public Liability [interaktyvus]. Priimta Ministrų Komiteto 1984 m. rugsėjo 18 d. [Žiūrėta 2012 m. birželio 15 d.]. Prieiga per internetą: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=693711>>.

Taikant lankstaus priežastinio ryšio doktriną esminiu teisingam atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą taikymui tampa pakankamumo klausimas. Nustatant, ar viešojo administravimo subjekto neteisėti veiksmai yra pakankamai nenuolė nuo atsiradusios žalos, t. y. nustatant, ar egzistuoja priežastinis ryšys, turi būti atsižvelgiama į viešojo administravimo subjekto įgaliojimų apimtį ir turimos diskrecijos laipsnį, galimybę neteisėtų veiksmų atlikimo metu numatyti žalos tikimybę, neteisėtais veiksmais pažeistos teisės ar teisėto intereso prigimtį ir vertę, laiko tarpą tarp neteisėtų veiksmų ir žalingų pasekmių, kitų asmenų (įskaitant nukentėjusįjį) veiksmų įtaką žalos atsiradimui. Administraciniai teismai raginti daugiau dėmesio skirti šiam kriterijui ir teisingai nustatyti viešosios atsakomybės ribas, plačiau taikyti dalinę atsakomybę dėl trečiųjų asmenų veiksmų.

IŠVADOS

1. Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą – deliktinės viešosios atsakomybės dalis, kai valstybė arba savivaldybė privalo atlyginti žalą, asmenims padarytą neteisėtais viešojo administravimo veiksmais. Poreikį išskirti šią atsakomybę iš bendros viešosios atsakomybės sistemos pagrindžia tai, kad pats viešasis administravimas tiek teisės moksle, tiek teisės aktuose, tiek teismų praktikoje išskiriamas kaip atskiras reiškiny. Be to, žalos, padarytos viešojo administravimo subjektų veiksmais, atlyginimo byloms Lietuvoje yra nustatytas specialus teisingumas, ir administraciniai teismai, nagrinėdami šias bylas, formuluoja specifinius atsakomybės taikymo kriterijus.

2. Viešosios atsakomybės teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikos civiliniame kodekse, taip pat viešojo administravimo sąvokos neišbaigtumas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme kelia praktinių sunkumų atribojant atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą nuo kitų civilinės atsakomybės rūšių. Sprendžiant, ar taikyti atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, turi būti atsižvelgiama į viešosios atsakomybės specifiką bei sritį, kurioje veikė žalos padaręs subjektas:

2.1. Atribojant atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą nuo likusios viešosios atsakomybės dalies būtina nustatyti, ar veikla, kuria padaryta žalos, priskirtina viešojo administravimo sričiai. Tokiu būdu žala, padaryta Respublikos Prezidento, Vyriausybės ir teismų viešojo administravimo veikla, turėtų būti atlyginama taikant atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, t. y. Civilinio kodekso 6.271 straipsnį, o Civilinio kodekso 6.272 straipsnis turėtų būti taikomas išskirtinai teisingumo vykdymo metu (įskaitant ir baudžiamąjį procesą bei administracinių teisės pažeidimų teiseną) padarytos žalos atlyginimui.

2.2. Atribojant atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą nuo įprastos civilinės atsakomybės būtina atsižvelgti į tikslus, kurių siekiama nustatant specialias viešosios atsakomybės nuostatas. Todėl, jei žalos padaryta pažeidžiant imperatyvias teisės normas, reglamentuojančias viešojo administravimo subjektų veiklą, žalos atlyginimo klausimas turėtų būti sprendžiamas taikant atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą. Tačiau, jei tarp viešojo administravimo subjekto ir asmens, kuriam padaryta žalos, buvo susiklostę teisiniai santykiai, nepasižymintys administraciniais santykiams būdingais požymiais (valdingais įgalinimais, administraciniu pavaldumu ir pan.), žala turėtų būti atlyginama vadovaujantis įprastomis civilinės atsakomybės nuostatomis, nes tokie teisiniai santykiai kokybiškai skiriasi nuo viešosios valdžios funkcijų įgyvendinimo. Viešosios atsakomybės, o kartu ir atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, institutas susiklostė siekiant atlyginti asmenims valdžios funkcijų vykdymu padarytą žalą, todėl specialios šios atsakomybės nuostatos neturėtų būti taikomos, kai veiksmų neteisėtumas šiuo atveju nėra siejamas su specifinėmis valdžios funkcijomis.

3. Analizuojant neteisėtumą, kaip atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, sąlygą, reikia pripažinti, kad administracinis neteisėtumas ir neteisėtumas kaip civilinės atsakomybės sąlyga nėra tapačios sąvokos. Administraciniai teismai ragintini, viena vertus, atsižvelgiant į bendrosios kompetencijos teismų praktiką taikant viešąją atsakomybę, nereikalauti atskirai apskųsti administracinio akto, o tai, ar buvo analizuotas administracinio akto neteisėtumas, vertinti tik kaip prielaidą nustatant veiksmų neteisėtumą civilinės atsakomybės požiūriu, taip pat nustatant kitas atsakomybės sąlygas. Antra vertus, būtina vienodinti praktiką ir analogiškus veiksmus neteisėtumo kaip civilinės atsakomybės sąlygos požiūriu traktuoti vienodai.

4. Taikydami atsakomybę už norminio akto, pripažinto prieštaraujančiu aukštesnės galios teisės aktams, taigi neteisėtu, taikymą, teismai turėtų

pripažinti, kad neteisėtus veiksmus atliko ne subjektas, taikęs tuo metu galiojusį norminį aktą, o subjektas, jį priėmęs. Kai dėl norminio administracinio akto teisėtumo buvo kreiptasi toje pačioje byloje, žala, nustačius kitas atsakomybės sąlygas, turėtų būti atlyginama, nes tokiu atveju konkretaus norminio akto teisėtumo revizavimas netektų prasmės, o asmens teisės liktų neapgintos.

5. Problemiškas diskrecinių sprendimų ir priežiūros veiksmų neteisėtumo vertinimas. Tokie sprendimai neturėtų būti vertinami tik *ultra vires* aspektu. Taikant atsakomybę už viešojo administravimo subjekto diskreciniu sprendimu padarytą žalą taip pat turėtų būti atsižvelgiama į tai, ar sprendimas yra motyvuotas, ar naudojimasis diskrecija yra objektyvus, nešališkas, protingas ir proporcingas. Visi šie aspektai vertinami ne žalos atsiradimo, o sprendimo priėmimo momentu. Priežiūros veiksmų neteisėtumas turi būti vertinamas itin atsargiai, atsižvelgiant į tai, kad tiesiogiai žalos padaro prižiūrimasis subjektas. Vertinant priežiūros veiksmus, be kita ko, teismams siūlytina atsižvelgti į institucijos diskrecijos laipsnį ir turimų įgaliojimų apimtį, prižiūrimos veiklos pavojingumą ir intereso, kuris saugomas, svarbą, taip pat taikant atsakomybę už priežiūros veiksmus tiksliai vertinti priežastinį ryšį tarp priežiūros veiksmų ir prižiūrimojo padarytos žalos, plačiau taikyti dalinę atsakomybę valstybei (savivaldybei) ir prižiūrimajam subjektui.

6. Priežastinio ryšio sąlyga nepagrįstai nuvertinama, nors galėtų būti itin reikšminga tinkamai nustatant viešosios atsakomybės ribas. Pripažinus, kad turi būti taikoma lankstaus priežastinio ryšio doktrina, esminiu tampa pakankamumo klausimas. Vertinant, ar viešojo administravimo subjekto veiksmai pakankamai nenuolė nuo žalos, turi būti atsižvelgiama į viešojo administravimo subjekto statusą, galimybę neteisėtų veiksmų atlikimo metu numatyti žalos atsiradimą, laiko tarpą tarp neteisėtų veiksmų ir žalingų pasekmių, nuo viešojo administravimo subjekto nepriklausančių aplinkybių (įskaitant kitų asmenų veiksmus) įtaką žalos atsiradimui ir jos dydžiui.

TYRIMO ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

NORMINIAI TEISĖS AKTAI

Lietuvos Respublikos teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-104.
2. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262, Valstybės žinios, 2000, Nr. 80.
3. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 36-1340, Valstybės žinios, 2002, Nr. 42
4. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. Vyriausybės žinios, 1985, Nr. 1-1.
5. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 64-2569.
6. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 90-2777, Valstybės žinios, 2000, Nr. 101.
7. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308, Valstybės žinios, 2000, Nr. 85-2566.
8. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945, Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.
9. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2, 5, 7, 8 straipsnių pakeitimo ir papildymo bei Įstatymo papildymo 9-1 ir 43 straipsniais įstatymas. Valstybės žinios, 2008, Nr. 123-4657.
10. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2130, Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708.
11. Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas. Valstybės žinios, 1997, Nr. 65-1558.
12. Lietuvos Respublikos notariato įstatymas. Lietuvos Aidas, 1992, Nr. 192, Vyriausybės žinios, 1992, Nr. 28-810

13. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 102-2049, Valstybės žinios, 2004, Nr. 4-24.
14. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas. Valstybės žinios, 1996, Nr. 84-2000, Valstybės žinios, 2006, Nr. 4-102.
15. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas. Valstybės žinios, 1997, Nr. 107-2688.
16. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. Valstybės žinios, 1998, Nr. 54-1492, Valstybės žinios, 2002, Nr. 60-2412.
17. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 34-620, Valstybės žinios, 2004, Nr. 28-868.
18. Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 44-1073, Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1548.
19. Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymas. Valstybės žinios, 1996, Nr. 11-281, Valstybės žinios, 2003, Nr. 117-5317.
20. Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 30-856, Valstybės žinios, 2012, Nr. 42-2041.
21. Lietuvos Respublikos reklamos įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 64-1937.
22. Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 99-1957, Valstybės žinios, 2001, Nr. 28-890.
23. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. Valstybės žinios, 2004, Nr. 63-2243.
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. gruodžio 18 d. nutarimas Nr. 1427 „Dėl Privatizavimo objektų parengimo privatizuoti tvarkos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1997, Nr. 117-3023.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. gruodžio 31 d. nutarimas Nr. 1502 „Dėl Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo viešo konkurso būdu nuostatų patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1998, Nr. 3-54.

26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 26 d. nutarimas Nr. 932 „Dėl atstovavimo valstybei bylose dėl žalos atlyginimo“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 66-2415.
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. spalio 18 d. nutarimas Nr. 1246 „Dėl Lietuvos Respublikos hipotekos registro nuostatų patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 90-3173.
28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gruodžio 14 d. nutarimas Nr. 1524 „Dėl valstybės ir savivaldybių ilgalaikio materialiojo turto nuomos“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 106-3814.
29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 17 d. nutarimas Nr. 1983 „Dėl Bendrųjų vaiko teisių apsaugos tarnybų nuostatų patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 120-4515.
30. Aplinkos ministro 1999 m. rugsėjo 28 d. įsakymas Nr. 298 „Dėl žemės sklypo plano, išduodamo asmenims perkant ar nuomojant žemės sklypą, parengimo tvarkos patvirtinimo“. Valstybės žinios. 1999, Nr. 83-2479.
31. Dantų protezavimo paslaugų teikimo ir išlaidų kompensavimo iš Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto tvarkos aprašas, patvirtintas sveikatos apsaugos ministro 2005 m. lapkričio 21 d. įsakymu Nr. V-890 (nauja įsakymo 2009 m. rugsėjo 11 d. Nr. V-743 redakcija, Valstybės žinios, 2009, Nr. 112-4784).

Tarptautiniai ir Europos Sąjungos dokumentai

32. 1950 m. lapkričio 4 d. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Valstybės žinios, 1995, Nr. 40-987.
33. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija [interaktyvus] [žiūrėta 2013 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:LT:PDF>>.
34. Recommendation No. R (88) 2 of the Committee of Ministers to concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities.

Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980. [interaktyvus] [žiūrėta 2013 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=678043&Site=COE>>.

35. Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States Relating to Public Liability. Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1984. [Žiūrėta 2012 m. sausio 15 d.]. Prieiga per internetą: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=693711>>.

36. Europos Tarybos Ministrų komiteto 2007 m. birželio 20 d. rekomendacija CM/Rec(2007)7 valstybėms narėms dėl gero administravimo [interaktyvus] [žiūrėta 2013 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>>.

SPECIALIOJI LITERATŪRA

37. AMBRASIENĖ, D. ir CIRTAUTIENĖ, S. Ikisutartinės atsakomybės kvalifikavimo problema: sutartinė, deliktinė ar *sui generis*. *Jurisprudencija*, 2008, Nr. 10(112).

38. ANDRESEN, E. The Claim for Elimination of Unlawful Consequences and the Claim for Compensation for Damage under Estonian State Liability Law [interaktyvus]. *Juridica International*, X 2005. [Žiūrėta 2013 m. sausio 15 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2005_1_168.pdf>.

39. ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008.

40. ANDRUŠKEVIČIUS, A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*, 42, 2002.

41. ANDRUŠKEVIČIUS, A. ir PAŠKEVIČIENĖ, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011.

42. BAKAVECKAS, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007.

43. BAKAVECKAS, A. ir kt. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
44. BELIŪNIENĖ L., GAILIŪNIENĖ U. ir kt. Neteisėtai valdžios institucijų veiksmais padarytos žalos atlyginimo institutas: įstatyminis reguliavimas ir taikymas teismų praktikoje [interaktyvus]. Teisės institutas, 2009. [Žiūrėta 2013 m. balandžio 15 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.teise.org/data/1Atsakomybe-uz-zala-recenzuotas-ir-pataisytas-doc.pdf>>.
45. BERMAN, A. G. ir PICARD, E. *Introduction to French Law*. Kluwer Law International, 2008.
46. BIRMONTIENĖ, T. ir kt. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
47. COOKE, J. *Law of Tort*. Pearson Education, 2005.
48. CRAIG, P. *EU Administrative Law*. Academy of European Law European University Institute, Oxford University press, 2006.
49. DRAKŠAS, R. ir VALUTYTĖ, R. Valstybės atsakomybės pagal privataus asmens ieškinį principo samprata ir įgyvendinimo sąlygos. *Justitia*, 2007, Nr. 2 (64).
50. ELLIOTT, C. ir QUINN, F. *Tort Law*. Pearson Education, 2005.
51. FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004.
52. FENYVES, A. ir kt. *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*. Walter de Gruyter, 2011.
53. GIESEN, I. Regulating regulators through liability. The case for applying normal tort rules to supervisors [interaktyvus]. *Utrecht Law Review*, Vol 2, Issue 1 (June) 2006. [Žiūrėta 2013 m. sausio 10 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/viewFile/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-101034/15>>.
54. GROMITSARIS, A. Liability and accountability. Annual report – 2011 – Germany [interaktyvus]. *Ius publicum network review* [žiūrėta 2012 m. gegužės 15 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/25_08_2011_11_08_Gromitsaris.pdf>.

55. HARLOW, C. *State liability: Tort law and beyond*. Oxford, 2005.
56. HEUKELS, T. ir MCDONNELL, A. M. *The Action for Damages in Community Law*. Kluwer Law International, 1997.
57. HUIJSMANS, R. ir VAN MAANEN, G. Supervisors' Liability: The Dutch Fireworks Case. A comparative study between the Netherlands, the United Kingdom and Germany on state liability in case of failure of supervision [interaktyvus]. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2009, Nr. 4. [Žiūrėta 2012 m. sausio 8 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.akd.nl/media/430890/supervisors%20liability_maastricht%20law%20journal_renee%20huijsmans.pdf>.
58. JANS, J. H. State Liability: In Search of a Dividing Line between National and European Law. Iš OBRADOVIC, D., LAVRANOS, N. *Interface Between EU Law and National Law* [interaktyvus]. Europa Law Publishing, 2007 birželis. [Žiūrėta: 2013 m. kovo 23 d.]. Prieiga per internetą: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=993005>.
59. JOČIENĖ, D. ir ČILINSKAS, K. *Žmogaus teisių apsaugos problemas tarptautinėje ir Lietuvos Respublikos teisėje*. Vilnius, 2004.
60. KARGAUDIENĖ, A. Viešojo atsakomybė: atsakomybės už padarytą žalą privačiam asmeniui subjekto apibrėžimo problema. *Jurisprudencija*, 2008, Nr. 3(105).
61. KOZIOL, H. ir STEININGER, B. C. *European Tort Law 2003*. Springer, 2004.
62. KOZIOL, H. ir STEININGER, B. C. *European Tort Law 2005*. Springer, 2006.
63. KOZIOL, H. ir STEININGER, B. C. *European Tort Law 2007*. Springer, 2008.
64. KOZIOL, H. ir STEININGER, B. C. *European Tort Law 2008*. Springer, 2009.
65. KUNCEVIČIUS, G. Sutarties kaip viešojo administravimo subjektų teisinės veiklos Lietuvoje forma: probleminiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*, 2010, Nr. 1(5).

66. KUNCEVIČIUS, G. Sutarties instituto pritaikymas administracinėje teisėje: teorinės įžvalgos. *Socialinių mokslų studijos*, 2010, Nr. 4(8).
67. LASTAUSKIENĖ, G. Požiūrio į teisinę atsakomybę paieška. *Jurisprudencija*, 2001, Nr. 19(11).
68. LAUŽIKAS, E., MIKELĖNAS, V., NEKROŠIUS, V. Civilinio proceso teisė, I tomas. Vilnius: Justitia, 2003.
69. LEE, I. B. In Search of a Theory of State Liability in the European Union [interaktyvus]. Harvard Jean Monnet Working Paper, 1999. [Žiūrėta: 2013 m. kovo 10 d.]. Prieiga per internetą: <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/99/990901.html>>.
70. McIVOR, C. *Third Party Liability in Tort*. Hart Publishing, 2006.
71. MIKELĖNAS, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995.
72. MIKELĖNAS, V., VILEITA, A. ir TAMINSKAS A., *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras: pirmoji knyga. Bendrosios nuostatos*. Vilnius: Justitia, 2001.
73. MIKELĖNAS, V. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras: šeštoji knyga. Prievolių teisė (1)*. Vilnius: Justitia, 2003.
74. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005.
75. PETKEVIČIUS, P. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 1996.
76. POTO, M. Schneider Electric SA v. Commission: Regarding the Noncontractual Liability of the Commission the Decision of the Court of First Instance is Consistent with Precedent. [interaktyvus]. *German Law Journal*. Vol. 09 No. 01. [Žiūrėta 2013 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=888>>.
77. SCHERMERS, H. G., HEUKELS, T. ir MEAD, P. *Non-contractual liability of the European Communities*. Springer, 1988.
78. SPIER, J. (ed.) *Unification of Tort Law: Liability for damage Caused by Others*. Kluwer Law International, 2003.
79. ŠEDBARAS, S. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 2005.

80. ŠEDBARAS, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006.
81. ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
82. ŠILEIKIS, E. Konstitucinis Teismas ir valstybės atsakomybė už Europos Sąjungos teisės pažeidimą. *Justitia*, 2010, Nr. 1 (73).
83. TISON, M. Do not attack the watchdog! Banking supervisors liability after Peter Paul [interaktyvus]. *Common Market Law Review*, Vol. 42, No. 3, 2005. [Žiūrėta 2013 m. sausio 10 d.]. Prieiga per internetą: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2209033>
84. VAIŠVILA, A. *Teisės teorija*. Antrasis leidimas. Vilnius: Justitia, 2004.
85. VAITKEVIČIŪTĖ, A. Valstybės atsakomybės už žalą pažeidus Europos Sąjungos teisę ryšys su valstybės atsakomybe už tarptautinės teisės pažeidimus. *Jurisprudencija*, 2012, Nr. 19(1).
86. VAITKEVIČIŪTĖ, A. Valstybių narių atsakomybė už žalą pažeidus Europos Sąjungos teisę – teisinis pagrindas ir atsakomybės sąlygos. *Jurisprudencija*, 2011, Nr. 18(1).
87. VAITKEVIČIŪTĖ, A. Europos bendrijos deliktinės atsakomybės taikymo ypatumai ir santykis su valstybių narių atsakomybe dėl privatiems asmenims padarytos žalos. *Jurisprudencija*, 2008, Nr. 4(106).
88. VAITKEVIČIŪTĖ, V. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius, 1999.
89. VALUTYTĖ, R. Valstybės atsakomybė pažeidus pareigą kreiptis į Teisingumo Teismą prejudicinio sprendimo pagal Europos Žmogaus Teisių Konvenciją. *Jurisprudencija*, 2012, Nr. 19(1).
90. VALUTYTĖ, R. Teismo kaltės samprata ieškinyje prieš valstybę dėl Europos Sąjungos teisės pažeidimo. *Jurisprudencija*, 2011, Nr. 18(1).
91. VAN BOOM, W. H., LUKAS, M. ir KISSLING, CH. *Tort And Regulatory Law*. Tort and Insurance Law. Vol. 19. Springer, 2007.
92. VAN DAM, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007.

Disertacijos

93. DANĖLIENĖ, I. *Proporcingumo principas administracinėje teisėje*: daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2012.
94. SELELIONYTĖ-DRUKTEINIENĖ, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*: daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
95. VAITKEVIČIŪTĖ, A. *Valstybių narių atsakomybė už žalą pažeidus Europos Sąjungos teisę*: daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.
96. VALUTYTĖ, R. *Valstybės atsakomybė dėl nacionalinių galutinės instancijos teismų sprendimų*: daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.
97. KUNCEVIČIUS, G. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas*: daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.

PRAKTINĖ MEDŽIAGA

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai

98. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. sausio 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. rugpjūčio 23 d. nutarimo Nr. 1004 „Dėl minimalaus darbo užmokesčio didinimo“ 3.1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 499 straipsnio pirmajai daliai ir Lietuvos Respublikos darbo apmokėjimo įstatymo 2 straipsniui“. Valstybės žinios, 1997, Nr. 7-130.
99. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 259 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1999, Nr. 42-1345

100. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2000, Nr. 54 -1587.

101. 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.

102. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo 21 straipsnio 2 dalies (2000 m. kovo 16 d. redakcija), 3 dalies (2002 m. birželio 11 d. redakcija), 4 dalies (1999 m. gegužės 11 d. redakcija), 7 dalies (2002 m. birželio 11 d. redakcija) ir dėl šio įstatymo (2003 m. lapkričio 20 d. redakcija) 26 straipsnio 5, 7, 14 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2005, Nr. 131-4743.

103. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 90-3596.

104. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės mėn. 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies (2007 m. gruodžio 18 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Prezidento 2007 m. gegužės 29 d. dekreto Nr. 1K-988 „Dėl Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nario atleidimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo 26 straipsnio (2003 m. liepos 4 d. redakcija) 4 daliai“. Valstybės žinios, 2010, Nr. 56 -2766).

105. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. spalio 27 d. išvada „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo nario Lino Karaliaus, kuriam pradėta apkaltos byla, ir Lietuvos Respublikos Seimo nario Aleksandro Sacharuko, kuriam pradėta apkaltos byla, veiksmų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2010, Nr. 128-6545.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika

106. LVAT 2000 m. birželio 22 d. apžvalga. Administracinių teismų praktika 1.

107. LVAT 2001 m. sausio 12 d. nutartis adm. byloje Nr. A9-490-01.

108. LVAT 2001 m. vasario 5 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-68-01.

109. LVAT 2001 m. vasario 27 d. sprendimas adm. byloje Nr. A4-245-01.

110. LVAT 2001 m. kovo 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A6-253/2001.

111. LVAT 2001 m. balandžio 24 d. nutartis adm. byloje Nr. A3-652-01.

112. LVAT 2001 m. liepos 4 d. nutartis adm. byloje Nr. A6-602/2001.

113. LVAT 2001 m. spalio 11 d. nutartis adm. byloje Nr. A2-842-01.

114. LVAT 2001 m. spalio 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A3-875-01.

115. LVAT 2001 m. lapkričio 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A10-925-01.

116. LVAT 2001 m. lapkričio 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-944-01.

117. LVAT 2001 m. lapkričio 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A6-799/2001.

118. LVAT 2001 m. lapkričio 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-998-01.

119. LVAT 2001 m. gruodžio 3 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-982-01.

120. LVAT 2001 m. gruodžio 12 d. sprendimas adm. byloje Nr. A4-1051-01.

121. LVAT 2001 m. gruodžio 19 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-1083/2001.

122. LVAT 2002 m. sausio 9 d. nutartis adm. byloje Nr. A2-06-02.

123. LVAT 2002 m. sausio 22 d. nutartis adm. byloje Nr. A2-92-02.

124. LVAT 2002 m. sausio 29 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-116-02.

125. LVAT 2002 m. sausio 30 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-122-02.

126. LVAT 2002 m. vasario 25 d. nutartis adm. byloje Nr. A2-206-02.

127. LVAT 2002 m. kovo 8 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-239-02.

128. LVAT 2002 m. balandžio 16 d. nutartis adm. byloje Nr. A7-382/2002.
129. LVAT 2002 m. balandžio 16 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-380-02.
130. LVAT 2002 m. balandžio 24 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-395-02.
131. LVAT 2002 m. balandžio 29 d. nutartis adm. byloje Nr. A7-417/2002.
132. LVAT 2002 m. gegužės 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A11-446-02.
133. LVAT 2002 m. birželio 12 d. nutartis adm. byloje Nr. A11-604-02.
134. LVAT 2002 m. rugpjūčio 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A7-757/02.
135. LVAT 2002 m. spalio 2 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-823-02.
136. LVAT 2002 m. spalio 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A6-816/2002.
137. LVAT 2002 m. lapkričio 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A2-409-02.
138. LVAT 2003 m. vasario 3 d. nutartis adm. byloje Nr. A-08-116-03.
139. LVAT 2003 m. vasario 3 d. konsultacija Nr. 02-04-04.
140. LVAT 2003 m. vasario 19 d. nutartis adm. byloje Nr. A2-189-03.
141. LVAT 2003 m. kovo 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-62-03.
142. LVAT 2003 m. kovo 12 d. nutartis adm. byloje Nr. A10-261-03.
143. LVAT 2003 m. kovo 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-689-03.
144. LVAT 2003 m. kovo 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A10-262-03.
145. LVAT 2003 m. balandžio 9 d. nutartis adm. byloje Nr. A6-397-03.
146. LVAT 2003 m. balandžio 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A8-367-03.
147. LVAT 2003 m. gegužės 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A-10-457-03.
148. LVAT 2003 m. gegužės 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A10-465/2003.
149. LVAT 2003 m. gegužės 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A5-501/2003.
150. LVAT 2003 m. gegužės 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A6-471-03.
151. LVAT 2003 m. birželio 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A5-264/2003.
152. LVAT 2003 m. liepos 3 d. nutartyje adm. byloje Nr. A6-627-03.
153. LVAT 2003 m. liepos 29 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-695-03.
154. LVAT 2003 m. rugsėjo 9 d. sprendimas adm. byloje Nr. A7-725-2003.
155. LVAT 2003 m. rugsėjo 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A-05-744-03.
156. LVAT 2003 m. rugsėjo 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A7-796-2003.
157. LVAT 2003 m. rugsėjo 25 d. nutartis adm. byloje Nr. A3-806-03.
158. LVAT 2003 m. spalio 8 d. nutartis adm. byloje Nr. A-03-930-03.

159. LVAT 2003 m. spalio 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A11-1043/2003.
160. LVAT 2003 m. spalio 16 d. nutartis adm. byloje Nr. A2-907-03.
161. LVAT 2003 m. lapkričio 5 d. nutartis adm. byloje Nr. A7-1111-2003.
162. LVAT 2003 m. lapkričio 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-1178-2003.
163. LVAT 2003 m. gruodžio 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-689-03.
164. LVAT 2003 m. gruodžio 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A11-648/2003.
165. LVAT 2004 m. sausio 21 d. nutartis adm. byloje Nr. A10-128/2004.
166. LVAT 2004 m. vasario 25 d. sprendimas adm. byloje Nr. A8-74-04.
167. LVAT 2004 m. kovo 1 d. nutartis adm. byloje Nr. A12-219-04.
168. LVAT 2004 m. kovo 18 d. sprendimas adm. byloje Nr. A12-67-04.
169. LVAT 2004 m. gegužės 4 d. nutartis adm. byloje Nr. A-10-57-04.
170. LVAT 2004 m. gegužės 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A-04-52-04.
171. LVAT 2004 m. birželio 1 d. nutartis adm. byloje Nr. A7-506-04.
172. LVAT 2004 m. birželio 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-574-2004.
173. LVAT 2004 m. liepos 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-683-2004.
174. LVAT 2004 m. rugsėjo 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A8-732-04.
175. LVAT 2004 m. rugsėjo 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A-08-740-04.
176. LVAT 2004 m. rugsėjo 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A8-754-04.
177. LVAT 2004 m. rugsėjo 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A2-737-04.
178. LVAT 2004 m. spalio 7 d. nutartis adm. byloje Nr. AS5-440/2004.
179. LVAT 2004 m. spalio 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A5-817/2004.
180. LVAT 2004 m. gruodžio 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A5-987/2004.
181. LVAT 2004 m. gruodžio 22 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-15-1056-04.
182. LVAT 2005 m. sausio 6 d. nutartis adm. byloje Nr. P14-29-05.
183. LVAT 2005 m. sausio 26 d. nutartis adm. byloje Nr. A15-73/2005.
184. LVAT 2005 m. sausio 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A15-332/2005.
185. LVAT 2005 m. vasario 9 d. nutartis adm. byloje Nr. A7-188-05.
186. LVAT 2005 m. kovo 9 d. nutartis adm. byloje Nr. A7-307-05.
187. LVAT 2005 m. gegužės 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A5-550/2005.
188. LVAT 2005 m. gegužės 12 d. nutartį adm. byloje Nr. AS5-144/2005.

189. LVAT 2005 m. gegužės 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A5-591/2005.
190. LVAT 2005 m. birželio 7 d. nutartį adm. byloje Nr. A10-696-05.
191. LVAT 2005 m. birželio 22 d. nutartis adm. byloje Nr. A8-764-05.
192. LVAT 2005 m. liepos 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A7-797-05.
193. LVAT 2005 m. rugsėjo 15 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-08-249-05.
194. LVAT 2005 m. rugsėjo 29d. nutartis adm. byloje Nr. A8-1115-05.
195. LVAT 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis adm. byloje Nr. A5-665/2005.
196. LVAT 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-1129-2005.
197. LVAT 2005 m. spalio 5 d. nutartis adm. byloje Nr. A10-1490/2005.
198. LVAT 2005 m. spalio 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A2-1273-05.
199. LVAT 2005 m. spalio 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A8-823-05.
200. LVAT 2005 m. spalio 26 d. nutartis adm. byloje Nr. A-08-1647-05.
201. LVAT 2005 m. spalio 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A2-1609-05.
202. LVAT 2005 m. spalio 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A14-1707-05.
203. LVAT 2005 m. spalio 28 d. sprendimas adm. byloje Nr. A14-1625-05.
204. LVAT 2005 m. spalio 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A11-1642/2005.
205. LVAT 2005 m. lapkričio 4 d. nutartis adm. byloje Nr. A⁸-1656-05.
206. LVAT 2005 m. lapkričio 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A8-775-05.
207. LVAT 2005 m. lapkričio 17 d. nutartis adm. byloje Nr. A5-1692/2005.
208. LVAT 2005 m. lapkričio 25 d. nutartis adm. byloje Nr. A10-1591-05.
209. LVAT 2005 m. gruodžio 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A5-1818/2005.
210. LVAT 2005 m. gruodžio 21 d. nutartį adm. byloje Nr. A1-638/2005.
211. LVAT 2005 m. gruodžio 30 d. sprendimas adm. byloje Nr. A8-1690-05.
212. LVAT 2006 m. sausio 12 d. nutartis adm. byloje Nr. AS8-17-06.
213. LVAT 2006 m. vasario 8 d nutartis adm. byloje Nr. A15-774/2006.
214. LVAT 2006 m. vasario 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A11-815/2006.
215. LVAT 2006 m. vasario 20 d nutartis adm. byloje Nr. A14-793-06.
216. LVAT 2006 m. vasario 20 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-143-792-06.
217. LVAT 2006 m. vasario 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A-248-687-06.
218. LVAT 2006 m. vasario 21 d. nutartis adm. byloje Nr. A15-826/2006.
219. LVAT 2006 m. vasario 21 d. nutartis adm. byloje Nr. A11-824/2006.

220. LVAT 2006 m. balandžio 13 d. nutartis adm. byloje Nr. AS4-100-2006.
221. LVAT 2006 m. balandžio 21 d. nutartis adm. byloje Nr. A14-23-06.
222. LVAT 2006 m. birželio 1 d. nutartis adm. byloje Nr. A10-1015/2006.
223. LVAT 2006 m. birželio 8 d. nutartyje adm. byloje Nr. AS10-200/2006.
224. LVAT 2006 m. birželio 16 d. nutartis adm. byloje Nr. A-248-1287-06.
225. LVAT 2006 m. birželio 22 d. nutartis adm. byloje Nr. AS5-246/2006.
226. LVAT 2006 m. birželio 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A11-1087/2006.
227. LVAT 2006 m. liepos 1 d. sprendimas adm. byloje Nr. A8-1123-06.
228. LVAT 2006 m. liepos 1 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-39-1124-06.
229. LVAT 2006 m. liepos 25 d. sprendimas adm. byloje Nr. I1-02-06.
230. LVAT 2006 m. rugsėjo 7 d. nutartis adm. byloje Nr. AS10-294/2006.
231. LVAT 2006 m. rugsėjo 7 d. nutartis adm. byloje Nr. AS10-295/2006.
232. LVAT 2006 m. spalio 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A7-1543-06.
233. LVAT 2006 m. spalio 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A-180-1696-06.
234. LVAT 2006 m. spalio 25 d. nutartis adm. byloje Nr. A15-1709/2006.
235. LVAT 2006 m. spalio 27 d. nutartį adm. byloje Nr. AS8-379/2006.
236. LVAT 2006 m. spalio 27 d. nutartis adm. byloje Nr. AS1-531/2006.
237. LVAT 2006 m. lapkričio 22 d. nutartis adm. byloje Nr. A15-1982/2006.
238. LVAT 2006 m. gruodžio 4 d. nutartis adm. byloje Nr. A14-2166/06.
239. LVAT 2007 m. sausio 24 d. nutartimi adm. byloje Nr. A15-67/2007.
240. LVAT 2007 m. sausio 25 d. nutartis adm. byloje Nr. A17-103/2007.
241. LVAT 2007 m. vasario 9 d. nutartis adm. byloje Nr. A7-170-07.
242. LVAT 2007 m. vasario 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A4-180/2007.
243. LVAT 2007 m. kovo 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A7-239-07.
244. LVAT 2007 m. kovo 19 d. nutartis adm. byloje Nr. A2-286/2007.
245. LVAT 2007 m. kovo 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A11-271/2007.
246. LVAT 2007 m. kovo 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A11-307/2007.
247. LVAT 2007 m. balandžio 5 d. nutartis adm. byloje Nr. AS2-160/2007.
248. LVAT 2007 m. balandžio 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A2-367/2007.
249. LVAT 2007 m. balandžio 12 d. nutartis adm. byloje Nr. A8-387/2007.
250. LVAT 2007 m. balandžio 19 d. nutartis adm. byloje Nr. AS10-190/2007.

251. LVAT 2007 m. gegužės 5 d. nutartis adm. byloje Nr. A2-465/2007.
252. LVAT 2007 m. gegužės 5 d. nutartis adm. byloje Nr. A14-470/07.
253. LVAT 2007 m. gegužės 29 d. nutartis adm. byloje Nr. A11-571/2007.
254. LVAT 2007 m. birželio 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A17-614/2007.
255. LVAT 2007 m. birželio 7 d. nutartis adm. byloje Nr. AS8-257/2007.
256. LVAT 2007 m. birželio 26 d. sprendimas adm. byloje Nr. A14-653/07.
257. LVAT 2007 m. birželio 26 d. nutartis adm. byloje Nr. A3-649/2007.
258. LVAT 2007 m. liepos 5 d. nutartis adm. byloje Nr. A10-699/2007.
259. LVAT 2007 m. liepos 19 d. nutartis adm. byloje Nr. A2-718/2007.
260. LVAT 2007 m. rugsėjo 12 d. nutartis adm. byloje Nr. A16-559/2007.
261. LVAT 2007 m. spalio 5 d. nutartis adm. byloje Nr. A8-483/2007.
262. LVAT 2007 m. spalio 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A11-944/2007.
263. LVAT 2007 m. lapkričio 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A5-1026-07.
264. LVAT 2007 m. lapkričio 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A17-749/2007.
265. LVAT 2007 m. lapkričio 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A11-1064/2007.
266. LVAT 2007 m. gruodžio 11 d. sprendimą adm. byloje Nr. A-143-1149-07.
267. LVAT 2007 m. gruodžio 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A17-1197/2007.
268. LVAT 2008 m. sausio 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A-261-51/2008.
269. LVAT 2008 m. sausio 25 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-261-116/2008.
270. LVAT 2008 m. vasario 1 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-156/2008.
271. LVAT 2008 m. vasario 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A143-195/2008.
272. LVAT 2008 m. vasario 25 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-248-08.
273. LVAT 2008 m. kovo 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A146-244/2008.
274. LVAT 2008 m. kovo 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A502-341/2008.
275. LVAT 2008 m. balandžio 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A556-633/2008.
276. LVAT 2008 m. balandžio 16 d. sprendimas adm. byloje Nr. A444-619/2008.
277. LVAT 2008 m. balandžio 16 d. nutartis adm. byloje Nr. A-756-621/2008.
278. LVAT 2008 m. balandžio 17 d. nutartis adm. byloje Nr. A248-655/2008.

279. LVAT 2008 m. balandžio 17 d. nutartis adm. byloje Nr. A-442-330-08.
280. LVAT 2008 m. balandžio 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A-261-676/2008.
281. LVAT 2008 m. balandžio 24 d. nutartis adm. byloje Nr. AS444-199/2008.
282. LVAT 2008 m. gegužės 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A261-339/2008.
283. LVAT 2008 m. gegužės 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A146-767/2008.
284. LVAT 2008 m. gegužės 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-587/2008.
285. LVAT 2008 m. gegužės 19 d. nutartis adm. byloje Nr. A-63-772-08.
286. LVAT 2008 m. birželio 2 d. nutartis adm. byloje Nr. A63-870/2008.
287. LVAT 2008 m. birželio 3 d. nutartis adm. byloje Nr. A143-913/2008.
288. LVAT 2008 m. birželio 25 d. nutartis adm. byloje Nr. A143-981/2008.
289. LVAT 2008 m. liepos 11 d. nutartis adm. byloje Nr. A502-1304/2008.
290. LVAT 2008 m. liepos 29 d. nutartis adm. byloje Nr. A143-1380/2008.
291. LVAT 2008 m. rugpjūčio 11 d. nutartis adm. byloje Nr. A575-1415-08.
292. LVAT 2008 m. rugpjūčio 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A502-1433/2008.
293. LVAT 2008 m. rugsėjo 24 d. nutartis adm. byloje Nr. A556-1639/2008.
294. LVAT 2008 m. spalio 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A442-1672/2008.
295. LVAT 2008 m. spalio 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A143-1796/2008.
296. LVAT 2008 m. lapkričio 17 d. nutartis adm. byloje Nr. A-261-1867/2008.
297. LVAT 2008 m. lapkričio 24 d. nutartimi adm. byloje Nr. A146-1897/2008.
298. LVAT 2008 m. lapkričio 24 d. nutartis adm. byloje Nr. A63-1912/2008.
299. LVAT 2009 m. sausio 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A23-87/2009.
300. LVAT 2009 m. sausio 23 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-438-121/2009.
301. LVAT 2009 m. sausio 29 d. nutartis adm. byloje Nr. A442-140/2009.
302. LVAT 2009 m. vasario 17 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-239/2009.
303. LVAT 2009 m. vasario 17 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-242/2009.
304. LVAT 2009 m. vasario 20 d. sprendimas adm. byloje Nr. A556-95/2009.
305. LVAT 2009 m. kovo 2 d. nutartis adm. byloje Nr. A-261-288/2009.

306. LVAT 2009 m. kovo 16 d. nutartis adm. byloje Nr. A63-339/2009.
307. LVAT 2009 m. kovo 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A-756-420/2009.
308. LVAT 2009 m. balandžio 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A143-452/2009.
309. LVAT 2009 m. balandžio 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A143-459/2009.
310. LVAT 2009 m. balandžio 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-478/2009.
311. LVAT 2009 m. balandžio 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A556-526/2009.
312. LVAT 2009 m. gegužės 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A822- 613/2009.
313. LVAT 2009 m. gegužės 18 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-438-610/2009.
314. LVAT 2009 m. gegužės 21 d. nutartis adm. byloje Nr. A-756-73/2009.
315. LVAT 2009 m. birželio 1 d. nutartis adm. byloje Nr. A63-606/2009.
316. LVAT 2009 m. birželio 8 d. nutartis adm. byloje Nr. A525-724/2009.
317. LVAT 2009 m. birželio 12 d. nutartis adm. byloje Nr. AS525-374/2009.
318. LVAT 2009 m. rugpjūčio 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A822-1061/2009.
319. LVAT 2009 m. rugpjūčio 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A822-1007/2009.
320. LVAT 2009 m. rugsėjo 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A146-680/2009.
321. LVAT 2009 m. rugsėjo 17 d. nutartis adm. byloje Nr. A442-978/2009.
322. LVAT 2009 m. rugsėjo 21 d. nutartis adm. byloje Nr. A146-989/2009.
323. LVAT 2009 m. spalio 12 d. nutartis adm. byloje Nr. A146-1155/2009.
324. LVAT 2009 m. spalio 26 d. nutartis adm. byloje Nr. A146-1235/2009.
325. LVAT 2009 m. spalio 26 d. nutartis adm. byloje Nr. A146-1235/2009.
326. LVAT 2009 m. lapkričio 2 d. nutartis adm. byloje Nr. A556-1241/2009.
327. LVAT 2009 m. lapkričio 9 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-1325/2009.
328. LVAT 2009 m. lapkričio 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-1329/2009.
329. LVAT 2009 m. lapkričio 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A502-1269/2009.
330. LVAT 2009 m. lapkričio 30 d. nutartis adm. byloje Nr. A502-1425/2009.
331. LVAT 2009 m. gruodžio 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A556-1403/2009.
332. LVAT 2009 m. gruodžio 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A822-1430/2009.
333. LVAT 2009 m. gruodžio 11 d. nutartis adm. byloje Nr. A502-1472/2009.
334. LVAT 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis adm. byloje Nr. A556-1485/2009.

335. LVAT 2009 m. gruodžio 24 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-261-1567/2009.
336. LVAT 2010 m. sausio 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-232/2010.
337. LVAT 2010 m. sausio 21 d. nutartis adm. byloje Nr. A442-155/2010.
338. LVAT 2010 m. sausio 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A822-207/2010.
339. LVAT 2010 m. vasario 8 d. nutartis adm. byloje Nr. A756-148/2010.
340. LVAT 2010 m. vasario 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A502-1537/2010.
341. LVAT 2010 m. kovo 1 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-370/2010.
342. LVAT 2010 m. kovo 5 d. nutartis adm. byloje Nr. A756-238/2010.
343. LVAT 2010 m. kovo 8 d. sprendimas adm. byloje Nr. A662-510/2010.
344. LVAT 2010 m. kovo 8 d. nutartis adm. byloje Nr. A662-491/2010.
345. LVAT 2010 m. kovo 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A556-512/2010.
346. LVAT 2010 m. kovo 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A556-532/2010.
347. LVAT 2010 m. kovo 22 d. nutartis adm. byloje Nr. A756-122/2010.
348. LVAT 2010 m. kovo 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A143-472/2010.
349. LVAT 2010 m. balandžio 29 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-261-369/2010.
350. LVAT 2010 m. gegužės 3 d. nutartis adm. byloje Nr. A556-669/2010.
351. LVAT 2010 m. gegužės 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A662-684/2010.
352. LVAT 2010 m. gegužės 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A-261-523/2010.
353. LVAT 2010 m. birželio 1 d. nutartis adm. byloje Nr. A-143-906/2010.
354. LVAT 2010 m. birželio 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-1735/2010.
355. LVAT 2010 m. birželio 9 d. nutartis adm. byloje Nr. A-858-1939/2010.
356. LVAT 2010 m. birželio 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A-143-1176/2010.
357. LVAT 2010 m. birželio 22 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-143-873/2010.
358. LVAT 2010 m. birželio 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A-858-940/2010.
359. LVAT 2010 m. birželio 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A-756-290/2010.
360. LVAT 2010 m. birželio 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-502/2010.
361. LVAT 2010 m. birželio 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-1244/2010.
362. LVAT 2010 m. liepos 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A-143-992/2010.

363. LVAT 2010 m. liepos 9 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-718/2010.
364. LVAT 2010 m. liepos 10 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-556-364/2010.
365. LVAT 2010 m. liepos 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A-502-756/2010.
366. LVAT 2010 m. liepos 30 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-837/2010.
367. LVAT 2010 m. rugpjūčio 19 d. nutartis adm. byloje Nr. A-502-857/2010.
368. LVAT 2010 m. rugpjūčio 26 d. nutartis adm. byloje Nr. A-442-909/2010.
369. LVAT 2010 m. rugsėjo 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A-444-1003/2010.
370. LVAT 2010 m. spalio 4 d. nutartis adm. byloje Nr. A-444-642/2010.
371. LVAT 2010 m. spalio 5 d. nutartis adm. byloje Nr. A-143-1172/2010.
372. LVAT 2010 m. spalio 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A-502-1037/2010.
373. LVAT 2010 m. spalio 15 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-63-583/2010.
374. LVAT 2010 m. spalio 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-1240/2010.
375. LVAT 2010 m. lapkričio 2 d. nutartis adm. byloje Nr. A-442-548-10.
376. LVAT 2010 m. lapkričio 5 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-2208-10.
377. LVAT 2010 m. lapkričio 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-1348-10.
378. LVAT 2010 m. lapkričio 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A-63-1528-10.
379. LVAT 2010 m. lapkričio 29 d. nutartis adm. byloje Nr. A-858-1452-10.
380. LVAT 2010 m. lapkričio 30 d. nutartis adm. byloje Nr. A-822-1419-10.
381. LVAT 2010 m. gruodžio 2 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-756-2195-10.
382. LVAT 2010 m. gruodžio 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-1135-10.
383. LVAT 2010 m. gruodžio 16 d. nutartis adm. byloje Nr. A-63-1720-10.
384. LVAT 2010 m. gruodžio 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-3420-10.
385. LVAT 2010 m. gruodžio 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A-63-1722-10.
386. LVAT 2011 m. sausio 3 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-2259-10.
387. LVAT 2011 m. sausio 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A-502-1774-10.
388. LVAT 2011 m. sausio 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-1760-10.
389. LVAT 2011 m. sausio 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A-502-99-11.
390. LVAT 2011 m. sausio 14 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-858-10-11.
391. LVAT 2011 m. sausio 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A-143-133-11.
392. LVAT 2011 m. sausio 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A-63-366-11.

393. LVAT 2011 m. sausio 21 d. nutartis adm. byloje Nr. A-444-159-11.
394. LVAT 2011 m. vasario 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A-756-148-11.
395. LVAT 2011 m. vasario 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A-143-286- 11.
396. LVAT 2011 m. vasario 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A-143-127-11.
397. LVAT 2011 m. vasario 17 d. nutartis adm. byloje Nr. A-261-601-11.
398. LVAT 2011 m. vasario 21 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-101-11.
399. LVAT 2011 m. vasario 21 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-272-11.
400. LVAT 2011 m. vasario 22 d. nutartis adm. byloje Nr. A-143-56-11.
401. LVAT 2011 m. vasario 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A-62-1007-11.
402. LVAT 2011 m. vasario 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A-444-402-11.
403. LVAT 2011 m. kovo 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A-62-1017-11.
404. LVAT 2011 m. kovo 25 d. nutartis adm. byloje Nr. P-442-48-11.
405. LVAT 2011 m. kovo 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-1504-11.
406. LVAT 2011 m. kovo 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A-858-845-11.
407. LVAT 2011 m. balandžio 1 d. nutartis adm. byloje Nr. A-756-1012-11.
408. LVAT 2011 m. balandžio 4 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-320-11.
409. LVAT 2011 m. balandžio 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A-822-50-11.
410. LVAT 2011 m. balandžio 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A-502-858-11.
411. LVAT 2011 m. balandžio 8 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-756-280-11.
412. LVAT 2011 m. balandžio 8 d. nutartis adm. byloje Nr. A-756-1045-11.
413. LVAT 2011 m. balandžio 11 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-892-11.
414. LVAT 2011 m. balandžio 11 d. nutartis adm. byloje Nr. A-858-911-11.
415. LVAT 2011 m. balandžio 11 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-858-2573-11.
416. LVAT 2011 m. balandžio 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A-261-1129-11.
417. LVAT 2011 m. balandžio 19 d. nutartis adm. byloje Nr. A-143-2703/2011.
418. LVAT 2011 m. balandžio 26 d. nutartis adm. byloje Nr. A-62-915-11.
419. LVAT 2011 m. balandžio 26 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-968-11.
420. LVAT 2011 m. gegužės 2 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-1115-11.
421. LVAT 2011 m. gegužės 16 d. nutartis adm. byloje Nr. A-858-2167-11.

422. LVAT 2011 m. gegužės 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-1447-11.
423. LVAT 2011 m. birželio 1 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-261-2117-11.
424. LVAT 2011 m. birželio 3 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-492-499-11.
425. LVAT 2011 m. birželio 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-2265-11.
426. LVAT 2011 m. birželio 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A-756-34-11.
427. LVAT 2011 m. birželio 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-2305-11.
428. LVAT 2011 m. birželio 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A-858-2472-11.
429. LVAT 2011 m. birželio 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A-858-2457/2011.
430. LVAT 2011 m. birželio 30 d. nutartis adm. byloje Nr. A-62-932-11.
431. LVAT 2011 m. liepos 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A-822-2722-11.
432. LVAT 2011 m. liepos 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A-502-3034-11.
433. LVAT 2011 m. liepos 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A-444-2219-11.
434. LVAT 2011 m. liepos 14 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-63-2176-11.
435. LVAT 2011 m. liepos 25 d. nutartis adm. byloje Nr. A-575-2690-11.
436. LVAT 2011 m. liepos 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A575-2639/2011.
437. LVAT 2011 m. liepos 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A575-2806/2011.
438. LVAT 2011 m. liepos 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A-575-2848-11.
439. LVAT 2011 m. liepos 29 d. nutartis adm. byloje Nr. A-575-2318-11.
440. LVAT 2011 m. rugpjūčio 12 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-858-2831-11.
441. LVAT 2011 m. rugpjūčio 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A-492-2734-11.
442. LVAT 2011 m. rugpjūčio 22 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-2618-11.
443. LVAT 2011 m. rugpjūčio 24 d. nutartis adm. byloje Nr. A-444-2924-11.
444. LVAT 2011 m. rugsėjo 1 d. nutartis adm. byloje Nr. A-502-2631-11.
445. LVAT 2011 m. rugsėjo 8 d. nutartis adm. byloje Nr. A-756-1431-11.
446. LVAT 2011 m. rugsėjo 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A-575-2188-11.
447. LVAT 2011 m. rugsėjo 15 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-63-3535-11.
448. LVAT 2011 m. rugsėjo 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A-63-3396-11.
449. LVAT 2011 m. rugsėjo 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A-756-3177-11.
450. LVAT 2011 m. rugsėjo 23 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-525-426-11.
451. LVAT 2011 m. rugsėjo 26 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-2381-11.

452. LVAT 2011 m. rugsėjo 29 d. nutartis adm. byloje Nr. A-442-2506-11.
453. LVAT 2011 m. spalio 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A-62-3263-11.
454. LVAT 2011 m. spalio 6 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-62-3573-11.
455. LVAT 2011 m. spalio 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-3380-11.
456. LVAT 2011 m. spalio 17 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-2697-11.
457. LVAT 2011 m. spalio 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-3006-11.
458. LVAT 2011 m. spalio 20 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-858-2233-11.
459. LVAT 2011 m. spalio 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A-492-3221-11.
460. LVAT 2011 m. spalio 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A-62-2669-11.
461. LVAT 2011 m. spalio 21 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-492-763-11.
462. LVAT 2011 m. spalio 24 d. nutartis adm. byloje Nr. A-261-2710-11.
463. LVAT 2011 m. lapkričio 2 d. nutartis adm. byloje Nr. A-261-2679-11.
464. LVAT 2011 m. lapkričio 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A-575-1831-11.
465. LVAT 2011 m. lapkričio 24 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-858-3321-11.
466. LVAT 2011 m. lapkričio 24 d. nutartis adm. byloje Nr. A-756-1454-11.
467. LVAT 2011 m. lapkričio 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-3157-11.
468. LVAT 2011 m. gruodžio 1 d. nutartis adm. byloje Nr. A-62-3145-11.
469. LVAT 2011 m. gruodžio 12 d. nutartis adm. byloje Nr. A-63-3249-11.
470. LVAT 2011 m. gruodžio 15 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-62-1119-11.
471. LVAT 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A-492-3256-11.
472. LVAT 2011 m. gruodžio 19 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-2529-11.
473. LVAT 2011 m. gruodžio 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-3255-11.
474. LVAT 2011 m. gruodžio 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-3158-11.
475. LVAT 2012 m. sausio 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A-143-47-12.
476. LVAT 2012 m. sausio 12 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-756-34-12.
477. LVAT 2012 m. sausio 13 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-602-80-12.
478. LVAT 2012 m. sausio 16 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-40-12.
479. LVAT 2012 m. sausio 16 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-39-12.
480. LVAT 2012 m. sausio 23 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-115-12.

481. LVAT 2012 m. sausio 24 d. nutartis adm. byloje Nr. A-143-249-12.
482. LVAT 2012 m. sausio 26 d. nutartis adm. byloje Nr. A-62-338-12.
483. LVAT 2012 m. sausio 26 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-62-334-12.
484. LVAT 2012 m. sausio 26 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-492-376-12.
485. LVAT 2012 m. sausio 26 d. nutartis adm. byloje Nr. A-756-143-12.
486. LVAT 2012 m. sausio 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A-602-126-12.
487. LVAT 2012 m. sausio 30 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-69-12.
488. LVAT 2012 m. vasario 1 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-62-98-12.
489. LVAT 2012 m. vasario 2 d. nutartis adm. byloje Nr. A-502-329-12.
490. LVAT 2012 m. vasario 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-320-12.
491. LVAT 2012 m. vasario 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-324-12.
492. LVAT 2012 m. vasario 9 d. nutartis adm. byloje Nr. A-63-303-12.
493. LVAT 2012 m. vasario 9 d. nutartis adm. byloje Nr. A-492-400-12.
494. LVAT 2012 m. vasario 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A-492-1196-12.
495. LVAT 2012 m. vasario 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A-822-1417-12.
496. LVAT 2012 m. vasario 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A-63-417-12.
497. LVAT 2012 m. vasario 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A-63-1343-12.
498. LVAT 2012 m. vasario 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-183-12.
499. LVAT 2012 m. vasario 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-319-12.
500. LVAT 2012 m. vasario 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-197-12.
501. LVAT 2012 m. kovo 1 d. nutartis adm. byloje Nr. A-502-1605-12.
502. LVAT 2012 m. kovo 8 d. nutartis adm. byloje Nr. A-858-1810-12.
503. LVAT 2012 m. kovo 9 d. nutartis adm. byloje Nr. A-858-309-12.
504. LVAT 2012 m. kovo 12 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-146-194-12.
505. LVAT 2012 m. kovo 12 d. nutartis adm. byloje Nr. A-756-1160-12.
506. LVAT 2012 m. kovo 16 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-1439-12.
507. LVAT 2012 m. kovo 19 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-336-12.
508. LVAT 2012 m. kovo 26 d. nutartis adm. byloje Nr. A-261-1187-12.
509. LVAT 2012 m. kovo 26 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-294-12.
510. LVAT 2012 m. balandžio 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-1342-12.
511. LVAT 2012 m. balandžio 11 d. nutartis adm. byloje Nr. A-442-1968-12.

512. LVAT 2012 m. balandžio 16 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-2004-12.
513. LVAT 2012 m. balandžio 16 d. nutartis adm. byloje Nr. A-492-1981-12.
514. LVAT 2012 m. gegužės 3 d. nutartis adm. byloje Nr. A-442-1531-12.
515. LVAT 2012 m. gegužės 3 d. nutartis adm. byloje Nr. A-492-1600-12.
516. LVAT 2012 m. gegužės 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A-261-1617-12.
517. LVAT 2012 m. gegužės 8 d. nutartis adm. byloje Nr. A-143-1493-12.
518. LVAT 2012 m. gegužės 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A-756-1265-12.
519. LVAT 2012 m. gegužės 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A-502-1336-12.
520. LVAT 2012 m. gegužės 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A-261-1713-12.
521. LVAT 2012 m. gegužės 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A-556-105-12.
522. LVAT 2012 m. gegužės 21 d. nutartis adm. byloje Nr. A-552-1618-12.
523. LVAT 2012 m. gegužės 21 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-858-1490-12.
524. LVAT 2012 m. gegužės 24 d. nutartis adm. byloje Nr. A-552-1753-12.
525. LVAT 2012 m. birželio 11 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-1673-12.
526. LVAT 2012 m. birželio 25 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-2017-12.
527. LVAT 2012 m. birželio 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A-552-394-12.
528. LVAT 2012 m. liepos 2 d. nutartis adm. byloje Nr. A-756-1578-12.
529. LVAT 2012 m. liepos 5 d. nutartis adm. byloje Nr. A-858-1894-12.
530. LVAT 2012 m. liepos 12 d. nutartis adm. byloje Nr. A-502-1350-12.
531. LVAT 2012 m. liepos 12 d. nutartis adm. byloje Nr. A-552-2692-12.
532. LVAT 2012 m. liepos 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-2335-12.
533. LVAT 2012 m. liepos 13 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-520-474-12.
534. LVAT 2012 m. liepos 17 d. nutartis adm. byloje Nr. A-143-2053-12.
535. LVAT 2012 m. liepos 30 d. nutartis adm. byloje Nr. A-502-2349-12.
536. LVAT 2012 m. rugpjūčio 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A-502-1611-12.
537. LVAT 2012 m. rugpjūčio 17 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-520-387-12.
538. LVAT 2012 m. rugpjūčio 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A-444-2603-12.
539. LVAT 2012 m. rugpjūčio 30 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-492-2056-12.
540. LVAT 2012 m. rugsėjo 3 d. nutartis adm. byloje Nr. A-261-2221-12.

541. LVAT 2012 m. rugsėjo 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A-502-2368-12.
542. LVAT 2012 m. rugsėjo 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A-492-2107-12.
543. LVAT 2012 m. rugsėjo 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A-602-1209-12.
544. LVAT 2012 m. rugsėjo 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-1460-12.
545. LVAT 2012 m. rugsėjo 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-2864-12.
546. LVAT 2012 m. rugsėjo 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A-442-2227-12.
547. LVAT 2012 m. rugsėjo 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A-602-331-12.
548. LVAT 2012 m. rugsėjo 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A-143-1334-12.
549. LVAT 2012 m. rugsėjo 21 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-525-522-12.
550. LVAT 2012 m. rugsėjo 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A-602-2553-12.
551. LVAT 2012 m. rugsėjo 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A-143-2067-12.
552. LVAT 2012 m. rugsėjo 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A-492-2265-12.
553. LVAT 2012 m. spalio 4 d. nutartis adm. byloje Nr. A-502-134-12.
554. LVAT 2012 m. spalio 4 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-442-2544-12.
555. LVAT 2012 m. spalio 16 d. nutartis adm. byloje Nr. A-858-1519-12.
556. LVAT 2012 m. spalio 24 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-2382-12.
557. LVAT 2012 m. spalio 25 d. nutartis adm. byloje Nr. A-556-2967-12.
558. LVAT 2012 m. spalio 26 d. nutartis adm. byloje Nr. A-858-2650-12.
559. LVAT 2012 m. spalio 31 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-822-2871-12.
560. LVAT 2012 m. lapkričio 5 d. nutartis adm. byloje Nr. A-520-2636-12.
561. LVAT 2012 m. lapkričio 5 d. nutartis adm. byloje Nr. A-442-1997-12.
562. LVAT 2012 m. lapkričio 7 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-552-763-12.
563. LVAT 2012 m. lapkričio 13 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-662-2956-12.
564. LVAT 2012 m. lapkričio 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-2912-12.
565. LVAT 2012 m. lapkričio 14 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-858-748-12.
566. LVAT 2012 m. lapkričio 16 d. nutartis adm. byloje Nr. A-858-2768-12.
567. LVAT 2012 m. lapkričio 28 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-2811-12.
568. LVAT 2012 m. lapkričio 30 d. nutartis adm. byloje Nr. A-552-2377-12.
569. LVAT 2012 m. gruodžio 5 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-2919-12.
570. LVAT 2012 m. gruodžio 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A-602-2313-12.

571. LVAT 2012 m. gruodžio 10 d. nutartis adm. byloje Nr. A-520-2791-12.
572. LVAT 2012 m. gruodžio 12 d. nutartis adm. byloje Nr. A-858-2810-12.
573. LVAT 2012 m. gruodžio 12 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-2757-12.
574. LVAT 2012 m. gruodžio 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A-261-2960-12.
575. LVAT 2012 m. gruodžio 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A-556-1386-12.
576. LVAT 2012 m. gruodžio 20 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-3051-12.
577. LVAT 2012 m. gruodžio 28 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-146-872-12.
578. LVAT 2012 m. gruodžio 31 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-858-2968-12.
579. LVAT 2013 m. sausio 2 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-492-2917-12.
580. LVAT 2013 m. sausio 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A-858-2032-12.
581. LVAT 2013 m. sausio 22 d. nutartis adm. byloje Nr. A-822-513-13.
582. LVAT 2013 m. sausio 22 d. nutartis adm. byloje Nr. A-556-73-13.
583. LVAT 2013 m. sausio 22 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-822-128-13.
584. LVAT 2013 m. sausio 24 d. nutartis adm. byloje Nr. A-602-369-13.
585. LVAT 2013 m. sausio 28 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-492-127-13.
586. LVAT 2013 m. vasario 4 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-170-13.
587. LVAT 2013 m. vasario 4 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-170-13.
588. LVAT 2013 m. vasario 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-212-13.
589. LVAT 2013 m. vasario 6 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-120-13.
590. LVAT 2013 m. vasario 7 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-492-176-13.
591. LVAT 2013 m. vasario 7 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-492-176-13.
592. LVAT 2013 m. vasario 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A-822-317-13.
593. LVAT 2013 m. vasario 7 d. nutartyje adm. byloje Nr. A-438-354-13.
594. LVAT 2013 m. vasario 8 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-602-84-13.
595. LVAT 2013 m. vasario 13 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-602-150-13.
596. LVAT 2013 m. vasario 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A⁴³⁸-531/2013.
597. LVAT 2013 m. vasario 18 d. nutartis adm. byloje Nr. A-602-162-13.
598. LVAT 2013 m. vasario 20 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-858-219-13.
599. LVAT 2013 m. vasario 21 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-173-13.
600. LVAT 2013 m. vasario 28 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-146-246-13.

601. LVAT 2013 m. kovo 7 d. nutartis adm. byloje Nr. A-520-2322-12.
602. LVAT 2013 m. kovo 7 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-858-215-13.
603. LVAT 2013 m. kovo 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-525-13.
604. LVAT 2013 m. kovo 14 d. nutartis adm. byloje Nr. A-492-496-13.
605. LVAT 2013 m. kovo 19 d. nutartis adm. byloje Nr. A-556-587-13.
606. LVAT 2013 m. kovo 26 d. nutartis adm. byloje Nr. A-756-708-13.
607. LVAT 2013 m. kovo 26 d. nutartis adm. byloje Nr. A-444-873-13.
608. LVAT 2013 m. kovo 27 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-822-325-13.
609. LVAT 2013 m. kovo 27 d. nutartis adm. byloje Nr. A-552-501-13.
610. LVAT 2013 m. kovo 28 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-146-464-13.
611. LVAT 2013 m. balandžio 3 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-822-383-13.
612. LVAT 2013 m. balandžio 3 d. aprobuotas LVAT praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (I dalis). Administracinė jurisprudencija 24. P. 420-582.
613. LVAT 2013 m. balandžio 8 d. nutartis adm. byloje Nr. A-556-896-13.
614. LVAT 2013 m. balandžio 8 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-556-859-13.
615. LVAT 2013 m. balandžio 15 d. sprendimas adm. byloje Nr. A-858-889-13.
616. LVAT 2013 m. balandžio 22 d. nutartis adm. byloje Nr. A-662-895-13.
617. LVAT 2013 m. balandžio 25 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-53-13.
618. LVAT 2013 m. gegužės 2 d. nutartis adm. byloje Nr. A-261-681-13.
619. LVAT 2013 m. gegužės 2 d. nutartis adm. byloje Nr. A-552-314-13.
620. LVAT 2013 m. gegužės 9 d. nutartis adm. byloje Nr. A⁴⁴²-308/2013.
621. LVAT 2013 m. gegužės 15 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-187-13.
622. LVAT 2013 m. gegužės 16 d. nutartis adm. byloje Nr. A-492-684-13.
623. LVAT 2013 m. gegužės 22 d. nutartis adm. byloje Nr. AS-858-479-13.
624. LVAT 2013 m. gegužės 31 d. nutartis adm. byloje Nr. A-143-877-13.
625. LVAT 2013 m. birželio 3 d. nutartis adm. byloje Nr. A-492-899-13.
626. LVAT 2013 m. birželio 12 d. nutartis adm. byloje Nr. A-525-1341-13.
627. LVAT 2013 m. birželio 12 d. nutartis adm. byloje Nr. A-552-1202-13.
628. LVAT 2013 m. birželio 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A-438-798-13.

629. LVAT 2013 m. birželio 13 d. nutartis adm. byloje Nr. A-602-882-13.

630. LVAT 2013 m. liepos 29 d. nutartis adm. byloje Nr. A-444-1211-13.

631. LVAT 2013 m. liepos 29 d. nutartis adm. byloje Nr. A-146-1234-13.

Kitų Lietuvos administracinių teismų sprendimai

632. Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2011 m. lapkričio mėn. 21 d. sprendimas adm. byloje Nr. I-508-243/2011.

633. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 m. birželio 15 d. sprendimas adm. byloje Nr. I-3057-643/2012.

634. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 m. birželio 22 d. sprendimas adm. byloje Nr. Ik-2357-815/2012.

635. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2013 m. sausio 2 d. sprendimas adm. byloje Nr. I-854-561/2013.

Bendrosios kompetencijos teismų praktika

636. LAT senato 1995 m. gruodžio 20 d. nutarimas Nr. 18 „Dėl įstatymų taikymo teismų praktikoje nagrinėjant civilines bylas, kuriose paskolos sutarčių įvykdymas užtikrintas įkeitimo, laidavimo bei garantijos sutartimis, apibendrinimo rezultatų“. Teismų praktika 2.

637. LAT 1999 m. balandžio 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-92.

638. LAT 1999 m. birželio 14 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-299.

639. LAT 1999 m. rugsėjo 27 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-398/1999.

640. LAT 2000 m. sausio 5 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-34.

641. LAT 2001 m. spalio 11 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-688.

642. LAT 2002 m. balandžio 15 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-600/2002.

643. LAT 2002 m. birželio 24 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-920/2002.
644. LAT 2002 m. gruodžio 16 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-1522/2002.
645. LAT 2003 m. sausio 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-61/2003.
646. LAT 2003 m. sausio 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-127.
647. LAT 2003 m. kovo 24 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-391/2003.
648. LAT 2005 m. spalio 11 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-365.
649. LAT 2005 m. lapkričio 9 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-556/2005.
650. LAT 2006 m. gegužės 17 d. nutartyje civilinėje byloje Nr. 3K-3-337/2006.
651. LAT 2006 m. birželio 7 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-183.
652. LAT 2006 m. rugsėjo 19 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-470/2006.
653. LAT 2006 m. spalio 30 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-539/2006.
654. LAT 2007 m. vasario 6 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-7/2007.
655. LAT 2007 m. birželio 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-263/2007.
656. LAT 2007 m. spalio 9 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-388/2007.
657. LAT 2007 m. lapkričio 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-345/2007.
658. LAT 2008 m. sausio 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-2/2008.
659. LAT 2008 m. kovo 4 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-154/2008.
660. LAT 2008 m. kovo 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-59/2008.
661. LAT 2008 m. kovo 31 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-198/2008.
662. LAT 2008 m. liepos 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-377/2008.
663. LAT 2008 m. liepos 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-364/2008.
664. LAT 2008 m. spalio 27 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-507/2008.
665. LAT 2009 m. kovo 24 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-138/2009.
666. LAT 2009 m. gegužės 19 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-120/2009.
667. LAT 2009 m. lapkričio 11 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-384/2009.

668. LAT 2009 m. lapkričio 23 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-509/2009.
669. LAT 2010 m. sausio 22 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-23/2010.
670. LAT 2010 m. vasario 9 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-37/2010.
671. LAT 2010 m. vasario 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-91/2010.
672. LAT 2010 m. kovo 1 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-53/2010.
673. LAT 2010 m. gegužės 17 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-207/2010.
674. LAT 2010 m. gegužės 25 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-238/2010.
675. LAT 2010 m. lapkričio 16 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-454/2010.
676. LAT 2010 m. gruodžio 13 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 3K-3-507/2010.
677. LAT 2011 m. kovo 3 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-7-85/2011.
678. LAT 2011 m. liepos 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-338/2011.
679. LAT 2011 m. spalio 4 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-371/2011.
680. LAT 2011 m. gruodžio 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-375/2011.
681. LAT 2011 m. gruodžio 5 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-467/2011.
682. LAT 2012 m. sausio 24 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-2/2012.
683. LAT 2012 m. sausio 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-21/2012.
684. LAT 2012 m. balandžio 10 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-133/2012.
685. LAT 2012 m. balandžio 12 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-165/2012.
686. LAT 2012 m. gegužės 9 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-214/2012.
687. LAT 2012 m. lapkričio 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-478/2012.
688. LAT 2012 m. lapkričio 12 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-480/2012.
689. LAT 2013 m. birželio 18 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-320/2013.
690. LAT 2013 m. birželio 28 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-360/2013.
691. LAT 2013 m. birželio 28 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-382/2013.
692. LAT 2013 m. liepos 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-422/2013.

693. Lietuvos apeliacinio teismo 2006 m. vasario 27 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. 2A-70/2006.

694. Lietuvos apeliacinio teismo 2009 m. gegužės 19 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-343/2009.

695. Lietuvos apeliacinio teismo 2012 m. spalio 25 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2-1187/2012.

696. Klaipėdos apygardos teismo 2012 m. gruodžio 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-1723-524/2012.

697. Klaipėdos apygardos teismo 2011 m. gegužės 12 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-278-123/2011.

Specialiosios teisėjų kolegijos nutartys

698. Specialiosios teisėjų kolegijos 2002 m. rugsėjo 30 d. nutartis (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. spalio 1 d. apžvalga, Administracinių teismų praktika 3).

699. Specialiosios teisėjų kolegijos 2003 m. gegužės 16 d. nutartis byloje Nr. TK-2003-14.

700. Specialiosios teisėjų kolegijos 2003 m. lapkričio 13 d. nutartis byloje Nr. TK-2003-45.

701. Specialiosios teisėjų kolegijos 2004 m. sausio 27 d. nutartis byloje Nr. TK-2004-7.

702. Specialiosios teisėjų kolegijos 2005 m. birželio 22 d. nutartis byloje Nr. T-2005-48.

703. Specialiosios teisėjų kolegijos 2005 m. rugsėjo 23 d. nutartis byloje Nr. T-2005-81.

704. Specialiosios teisėjų kolegijos 2005 m. lapkričio 28 d. nutartis byloje Nr. T-2005-98.

705. Specialiosios teisėjų kolegijos 2005 m. gruodžio 30 d. nutartis byloje Nr. T-2005-113.

706. Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. spalio 23 d. nutartis byloje Nr. T-XX-80-06.
707. Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. vasario 10 d. nutartis byloje Nr. T-XX-8-06.
708. Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. lapkričio 27 d. nutartis byloje Nr. T-2006-11.
709. Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. sausio 4 d. nutartis byloje Nr. T-XX-4-07.
710. Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. balandžio 16 d. nutartis byloje Nr. T-XX-29-07.
711. Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. lapkričio 7 d. nutartis byloje Nr. T-2007-11.
712. Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. lapkričio 15 d. nutartis byloje Nr. 2007-11-15.
713. Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. gruodžio 13 d. nutartis byloje Nr. T-XX-62-07.
714. Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. gruodžio 29 d. nutartis byloje Nr. T-XX-65-07.
715. Specialiosios teisėjų kolegijos 2008 m. kovo 13 d. nutartis byloje Nr. T-2008-03.
716. Specialiosios teisėjų kolegijos 2008 m. kovo 13 d. nutartis byloje Nr. T-20-2008.
717. Specialiosios teisėjų kolegijos 2008 m. rugsėjo 19 d. nutartis byloje Nr. T-2008-09.
718. Specialiosios teisėjų kolegijos 2010 m. gruodžio 15 d. nutartis byloje Nr. T-XX-87-10.
719. Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. vasario 3 d. nutartis byloje Nr. T-XX-1-11.
720. Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. gegužės 23 d. nutartis byloje Nr. T-26-2011.

721. Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. liepos 7 d. nutartis byloje Nr. T-32-2011.
722. Specialiosios teisėjų kolegijos 2012 m. vasario 21 d. nutartis byloje Nr. T-XX-8-12.
723. Specialiosios teisėjų kolegijos 2012 m. liepos 2 d. nutartis byloje Nr. T-XX-51-12.
724. Specialiosios teisėjų kolegijos 2012 m. liepos 30 d. nutartis byloje Nr. T-XX-58-12.
725. Specialiosios teisėjų kolegijos 2012 m. rugsėjo 27 d. nutartis byloje Nr. T-XX-73-12.
726. Specialiosios teisėjų kolegijos 2012 m. lapkričio 26 d. nutartis byloje Nr. T-250-2012.
727. Specialiosios teisėjų kolegijos 2013 m. sausio 23 d. nutartis byloje Nr. T-9-2013

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika

728. ETT 1957 m. liepos 12 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 7/56, 3/57 iki 7/57 Dineke Algera ir kt. prieš Europos anglių ir plieno bendrijos asamblėją. Teismų praktikos rinkinys, 1957, specialusis leidimas anglų kalba, P. 00039.
729. ETT 1961 m. liepos 14 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 9/60 ir 12/60 Soci t  commerciale Antoine Vloeberghs ir Europos anglių ir plieno bendrijos Aukščiausiaj  valdžios institucij . Teismų praktikos rinkinys, 1961, specialusis leidimas anglų kalba, P. 00197.
730. ETT 1963 m. liepos 15 d. sprendimas byloje Nr. 25/62 Plaumann & Co. prieš Europos ekonominės bendrijos Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1963, specialusis leidimas anglų kalba, P. 00095.
731. ETT 1967 m. kovo 2 d. sprendim  sujungtose bylose Nr. 25 ir 26/64 Societ  Industriale Metallurgica di Napoli (Simet) ir Acciaierie e Ferriere di Roma (Feram) prieš EAPB Aukščiausiaj  valdžios institucij . Teismų praktikos rinkinys, 1967, specialusis leidimas anglų kalba, P. 00033

732. ETT 1967 m. liepos 14 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 5, 7 ir 13-24 /60 Firma E. Kampffmeyer ir kt. prieš EEB Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1967, specialusis leidimas anglų kalba, P. 00245.
733. ETT 1970 m. gegužės 28 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 19/69, 20/69, 25/69 ir 30/69 Denise Richez-Parise ir kt. prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1970, P. 00325.
734. ETT 1971 m. gruodžio 2 d. sprendimas byloje Nr. 5/71 Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt prieš Europos Bendrijų Tarybą. Teismų praktikos rinkinys, 1971, P. 00975.
735. ETT 1973 m. liepos 12 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 10 ir 47/72 Nunzio di Pillo prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1973, P. 00763.
736. ETT 1976 m. birželio 2 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 56-60/74 Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG ir kt. prieš Europos Bendrijų Komisiją ir Tarybą. Teismų praktikos rinkinys, 1976, P. 00711.
737. ETT 1977 m. kovo 2 d. sprendimas byloje Nr. 44/76 Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH prieš Europos Bendrijų Tarybą ir Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1977, P. 00393.
738. ETT 1977 m. liepos 14 d. sprendimas byloje Nr. 61/76 Jean-Jacques Geist prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1977, P. 01419.
739. ETT 1978 m. balandžio 13 d. sprendimas byloje Nr. 75/77 Emma Mollet prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1978, P. 00897.
740. ETT 1978 m. gegužės 25 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 83 ir 94/76, 4, 15 ir 40/77 Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG ir kt. prieš Europos Bendrijų Tarybą ir Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1978, P. 01209.
741. ETT 1979 m. birželio 14 d. sprendimas byloje Nr. 18/78 V. prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1979, P. 02093.
742. ETT 1979 m. spalio 2 d. sprendimas byloje Nr. 152/77 B. prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1979, P. 02819.

743. ETT 1979 m. spalio 4 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 64 ir 113/76, 167 ir 239/78, 27, 28 ir 45/79 P. Dumortier frères SA ir kt. prieš Europos Bendrijų Tarybą. Teismų praktikos rinkinys, 1979, P. 03091.
744. ETT 1982 m. rugsėjo 30 d. sprendimas byloje Nr. 108/81 G.R. Amylum prieš Europos Bendrijų Tarybą. Teismų praktikos rinkinys, 1982, P. 03107.
745. ETT 1986 m. spalio 8 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 169/83 ir 136/84 Gerhardus Leussink ir kt. prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1986, P. 02801.
746. ETT 1991 m. spalio 22 d. sprendimas byloje Nr. C-16/90, Detlef Nölle prieš Hauptzollamt Bremen-Freihafen. Teismų praktikos rinkinys, 1991, P. I-05163.
747. ETT 1996 m. kovo 5 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 46/93 ir 48/93 Brasserie du Pêcheur SA prieš Bundesrepublik Deutschland ir The Queen prieš Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd ir kt. Teismų praktikos rinkinys, 1996, P. I-01029.
748. ETT 1996 m. kovo 26 d. sprendimas byloje Nr. C-392/ The Queen prieš H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc. Teismų praktikos rinkinys, 1996, P. I-01631.
749. ETT 1996 m. spalio 8 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. 178/94, 179/94 ir 188/94 - 190/94 Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula ir Trosten Knor prieš Bundesrepublik Deutschland. Teismų praktikos rinkinys, 1996, P. I-04845
750. ETT 1996 m. spalio 17 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. C-283/94, C-291/94 ir C-292/94 Denavit International BV, VITIC Amsterdam BV ir Voormeer BV prieš Bundesamt für Finanzen. Teismų praktikos rinkinys, 1996, P. I-05063.
751. ETT 2000 m. liepos 4 d. sprendimas byloje Nr. C-352/98 P Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA ir Jean-Jacques Goupil prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 2000, P. I-05291.

752. ETT 2002 m. gruodžio 10 d. sprendimas byloje Nr. 312/00 P, Commission Europos Bendrijų Komisija prieš Camar Srl ir Tico Srl. Teismų praktikos rinkinys, 2002, P. I-11355.

753. ETT 2003 m. liepos 10 d. sprendimas byloje Nr. 472/00 P, Europos Bendrijų Komisija prieš Fresh Marine Company A/S. Teismų praktikos rinkinys, 2003, P. I-07541.

754. ETT 2004 m. spalio 12 d. sprendimas byloje Nr. C-222/02 Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte ir Christel Mörkens prieš Bundesrepublik Deutschland. Teismų praktikos rinkinys, 2004, P. I-09425.

755. ETT 2008 m. rugsėjo 9 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. C-120/06 P ir C-121/06 P, Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) ir Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC (C-120/06 P), Giorgio Fedon & Figli SpA ir Fedon America, Inc. (C-121/06 P) prieš Europos Sąjungos Tarybą ir Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 2008, P. I-06513.

756. ETT 2009 m. liepos 16 d. sprendimas byloje Nr. C-440/07 P Europos Bendrijų Komisija prieš Schneider Electric SA, Teismų praktikos rinkinys, 2009, P. I-06413.

757. Pirmosios instancijos teismo 1995 m. rugsėjo 18 d. sprendimas byloje Nr. T-167/94 Detlef Nölle prieš Europos Sąjungos Tarybą ir Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 1995, P. II-02589.

758. Generalinio advokato Bot išvada, pateikta 2009 m. kovo 31 d. byloje Nr. C-385/07 Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland GmbH prieš Europos Bendrijų Komisiją. Teismų praktikos rinkinys, 2009, P. I-06155.

Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika

759. EŽTT 1984 m. gegužės 24 d. sprendimas byloje Hauschildt prieš Daniją, pareiškimo Nr. 10486/83.

760. EŽTT 1998 m. spalio 28 d. sprendimas byloje Osman prieš Jungtinę Karalystę, pareiškimo Nr. 23452/94.

761. EŽTT 2000 m. liepos 31 d. sprendimas byloje Jėčius prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 34578/97.
762. EŽTT 2000 m. spalio 10 d. sprendimas byloje Daktaras prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 42095/98.
763. EŽTT 2002 m. kovo 21 d. sprendimas byloje Stašaitis prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 47679/99.
764. EŽTT 2002 m. kovo 28 d. sprendimas byloje Birutis ir kiti prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 47698/99 ir 48115/99.
765. EŽTT 2003 m. kovo 6 d. sprendimas byloje Jasiūnienė prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 41510/98.
766. EŽTT 2003 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje Ükunc ir Günes prieš Turkiją, pareiškimo Nr. 42775/98.
767. EŽTT 2004 m. balandžio 8 d. sprendimas byloje Assanidze prieš Gruziją, pareiškimo Nr. 71503/01.
768. EŽTT 2005 m. liepos 26 d. sprendimas byloje Siliadin prieš Prancūziją, pareiškimo Nr. 73316/01.
769. EŽTT 2006 m. birželio 1 d. sprendimas byloje Gridin prieš Rusiją, pareiškimo Nr. 4171/04.
770. EŽTT 2006 m. birželio 8 d. sprendimas byloje Vos prieš Lenkiją, pareiškimo Nr. 22860/02.
771. EŽTT 2006 m. lapkričio 14 d. sprendimas byloje Jurevičius prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 30165/02.
772. EŽTT 2006 m. lapkričio 16 d. sprendimas byloje Vaivada prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 66004/01, 36996/02.
773. EŽTT 2007 m. rugsėjo 11 d. sprendimas byloje L. prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 27527/03.
774. EŽTT 2008 m. sausio 8 d. sprendimas byloje Jucys prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 5457/03.
775. EŽTT 2008 m. balandžio 24 d. sprendimas byloje Juozaitienė ir Bikulčius prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 70659/01 ir 74371/01.

776. EŽTT 2012 m. sausio 10 d. sprendimas byloje Česnulevičius prieš Lietuvą, pareiškimo Nr. 13462/06.

KITI ŠALTINIAI

777. European Group on Tort Law, *Principles of European Tort Law: Text and Commentary*. Springer, 2005.

778. *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Europos Tarybos leidinys. Vilnius: Justitia, 2004 (lietuviško vertimo mokslinis redaktorius V. Valančius).

779. Europos Komisijos 2009 m. liepos 15 d. paaiškinamasis dokumentas. Case law of the Court of Justice of the European Union connected with claims for damages relating to breaches of EU law by Member States [interaktyvus] [žiūrėta 2013 m. vasario 6 d.]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/pdf/jur_09_30385_en.pdf>.

780. EŽTT pirmininko 2007 m. kovo 28 d. išleisti Praktiniai nurodymai „Tinkamo atlyginimo reikalavimai“ [interaktyvus] [žiūrėta 2013 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/8227A775-CD37-4F51-A4AA-1797004BE394/0/PracticeDirectionsJustSatisfactionClaims2007.pdf>>

781. Lietuvos Respublikos Seimo terminų bazė [interaktyvus] [žiūrėta 2013 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/term/dba_term.term_str?p_savid=43963&p_kalba=2&p_ist=false&p_saviId=0>

782. Viešojo administravimo 2, 4, 41, 6, 7, 8, 11, 14, 23, 24 ir 34 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 44 straipsniu įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus] [žiūrėta 2013 m. kovo 15 d.]. Prieiga per internetą <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=367277>.

783. Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 15, 16, 18, 20, 46, 137 straipsnių pakeitimo, 128, 144 straipsnių ir aštuonioliktojo skirsnio pripažinimo netekusiais galios įstatymo projekto [interaktyvus] [žiūrėta 2013 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=367356&p_query=&p_tr2=2>.

784. Saulėlydžio komisijos 2009 m. liepos 2 d. pasiūlymas [interaktyvus] [žiūrėta 2013 m. kovo 15 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrv.lt/lt/veikla/komisijos/saulelydzio-komisija/pranesimai-spaudai/naujiena-20090702>>.

785. Vilniaus teritorinės ligonių kasos sutarties dėl dantų protezavimo paslaugų teikimo ir išlaidų kompensavimo forma [interaktyvus] [žiūrėta 2012 m. sausio 9 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.vilniaustlk.lt/index.php?id=688>>.

786. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. birželio 11 d. pasitarimo sprendimo (protokolo Nr. 39, 7 klausimas) priedas „Valstybės ir savivaldybių institucijų, valstybės tarnautojų atsakomybė dėl neteisėtų aktų“.