MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
KONSTITUCINĖS IR ADMINISTRACINĖS TEISĖS INSTITUTAS

AUDRONĖ ČIŽIKAITĖ
(Administracinės teisės studijų programa)

# ŽALOS, ATSIRADUSIOS DĖL VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ NETEISĖTŲ VEIKSMŲ, ATLYGINIMAS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas dr. Gytis Kuncevičius

Vilnius, 2014

ĮVADAS.....3
1. **ŽALOS, PADARYTOS ASMENIMS NETEISĖTAIS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ VEIKSMAIS, ATLYGINIMAS KAIP VIEŠOSIOS ATSAKOMYBĖS DALIS**
1.1. Viešosios atsakomybės samprata užsienio šalių teisinėse sistemose.....7
1.2. Viešoji atsakomybė Lietuvos teisinėje sistemoje.....10
1.3. Viešojo administravimo subjektų atsakomybė už asmenims padarytą žalą.....17
2. **ŽALOS, PADARYTOS NETEISĖTAIS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ VEIKSMAIS, ATLYGINIMO PRAKTINIO ĮGYVENDINIMO PROBLEMATIKA**
2.1. Pareiškėjo skundo dėl žalos atlyginimo už viešojo administravimo subjektų neteisėtus veiksmus pagrindiniai aspektai.....21
2.2. Viešosios deliktinės atsakomybės sąlygos ir jų taikymas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje .....29
2.2.1. Viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų samprata.....30
2.2.1.1. Neteisėtų veiksmų, kaip viešosios atsakomybės sąlygos, nustatymo ypatumai....33
2.2.2. Žala.....39
2.2.2.1. Teisingas žalos atlyginimas.....40
2.2.2.2. Turtinė žala ir jos įrodinėjimas.....44
2.2.2.3. Neturtinės žalos samprata ir jos vertinimo kriterijai.....48
2.2.3. Priežastinis ryšys.....55
IŠVADOS .....59
PASIŪLYMAI.....61
LITERATŪRA..... .....62
SANTRAUKA .....73
SUMMARY .....75
PRIEDAI.....77

## ĮVADAS

Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos[1] 13 str. įtvirtinta, kad kiekvienas, kurio teisės ir laisvės buvo pažeistos, turi teisę pasinaudoti efektyvia teisine gynyba valstybiniuose organuose, nesvarbu, ar tai padarė einantys oficialias pareigas asmenys. Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto[2] 2 str. 3 d. a) punktas nustato, jog kiekviena valstybė įsipareigoja: užtikrinti, kad kiekvienam asmeniui, kurio teisės ar laisvės, pripažintos šiame Pakte, yra pažeistos, būtų prieinamos veiksmingos teisinės gynybos priemonės, net jeigu pažeidimą padarė oficialias pareigas einantys asmenys. Tarptautinės teisės aktai pripažįsta, kad asmens teises gali pažeisti ne tik kiti privatūs asmenys, bet ir valdžios institucijos bei jų pareigūnai. Šiuolaikinės valstybės teorinis modelis – teisinė valstybė.[3] Teisinės valstybės svarbiausias principas – asmens teisių ir laisvių apsauga[4]. Valstybė įsipareigoja ginti asmens teises ir laisves, nesvarbu, koks tai subjektas, kuris į tai kėsinasi, – privatūs asmenys ar valstybės institucijos ir jų pareigūnai. Jeigu žalos privačiam asmeniui padaro valstybės valdžios institucijos ar jos pareigūnai, tai jam, kaip silpnesniajai santykio su viešąja administracija šaliai, turi būti užtikrintas greitas ir teisingas žalos atlyginimas, nes kitaip gali atsirasti visuomenės nepasitikėjimas valstybe, taip pat prielaidos valstybės ar savivaldybės institucijoms ir jų pareigūnams elgtis neatsakingai.

Efektyvi viešosios atsakomybės sistema yra esminė garantija asmenims gauti žalos atlyginimą už neteisėtus viešosios valdžios institucijų veiksmus[5]. Viešosios atsakomybės klausimus išsamiai nagrinėjo užsienio šalių mokslininkai D. Fairgrieve'as, R. J. G. H. Seerdenas, R. Rebhahn. Lietuvos teisės doktrinoje analizavo V. Mikelėnas, A. Kargaudienė, S. Selelionytės-Drukteinienė. Žalos, padarytos asmenims viešojo administravimo srityje, atlyginimo klausimai nėra plačiai aptarti, kiek išsamiau šią temą nagrinėjo tik U. Gailiūnienė. Administracinių teismų praktikos gausa dėl žalos atlyginimo asmenims už neteisėtus viešojo administravimo subjekto veiksmus ir nevienodumas šiuo klausimu taip pat parodo šios temos aktualumą.

Visuomenės susidomėjimą aktyviai ginti savo pažeistas teises dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų reikalaujant atlyginti žalą patvirtina ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) gaunamų bylų skaičius. 2013 m. gauta beveik dvigubai daugiau bylų (757) dėl civilinės atsakomybės už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų

[1] Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*. 1995-05-16, Nr. 40-987.
[2] Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas. *Valstybės žinios*. 2002-08-02, Nr. 77-3288.
[3] Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Litimo, 2000, p. 67.
[4] Bakaveckas, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. I dalis. Vilnius: Leidykla MES, 2012, p. 69.
[5] *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Europos Tarybos leidinys.(lietuviško vertimo mokslinis redaktorius V. Valančius). Vilnius: Justitia, 2004, p. 379.

veiksmų nei 2012 m. (410).[6] Didžiąją dalį šių bylų sudaro nuteistųjų bylos. Europos Žmogaus Teisių Teismas (toliau – EŽTT) yra pripažinęs, kad asmuo, kuris yra kalinamas nepriimtinomis sąlygomis, patiria neturtinę žalą[7]. Dėl tokio EŽTT sukurto precedento nuteistieji masiškai kreipiasi į teismus dėl žalos, apibrėžtos Lietuvos Respublikos civilinio kodekso (toliau – LR CK) 6.250 str. 1 d., atlyginimo skųsdami kalėjimo administracijos veiksmus. Dažniausiai žala tokio pobūdžio bylose kyla dėl to, kad valstybė nėra ekonomiškai pajėgi užtikrinti mažiausių gyvenamojo ploto ir higienos normų reikalavimų.

Asmenys ne visada kreipiasi į teismą siekdami apginti savo pažeistas teises, bet kartais siekia ir pasipelnyti, manydami, kad valstybė yra neišsenkančių išteklių savininkė. Tai patvirtina ir teismų gaunami pareiškėjų nepagrįsti prašymai priteisti itin dideles pinigines kompensacijas.[8] Todėl administraciniams teismas kyla nelengva pareiga nustatant, ar asmuo tikrai patyrė žalą, o jei ją patyrė – įvertinti („pamatuoti“) pinigine išraiška. Dėl to teismai turi atsižvelgti į konkrečios bylos aplinkybes ir priteisti asmeniui teisingą žalos atlyginimą, be to, svarbu paminėti, kad ne visada piniginė kompensacija yra laikoma tinkama apginti pažeistas teises, kartais teismams užtenka konstatuoti asmens teisių pažeidimo faktą.

**Tyrimo objektas** – žalos, padarytos viešojo administravimo subjektų neteisėtais veiksmais, asmenims atlyginimas.

**Tyrimo dalykas:** žalos atlyginimo, padarytos asmenims viešojo administravimo subjektų neteisėtais veiksmais, įgyvendinimo procesas Lietuvos teisinėje sistemoje.

**Tyrimo tikslas:** įvertinti turtinės ir neturtinės žalos, padarytos asmenims viešojo administravimo subjektų neteisėtais veiksmais, atlyginimo ypatumus Lietuvoje.

---

[6] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 metų veiklos apžvalga [žiūrėta 2013-03-15]. <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-metiniai-pranesimai.html>.

[7] Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. lapkričio 18 d. sprendimas byloje *Savenkovas prieš Lietuvą*, 871/02.

[8] Pareiškėjas prašė atlyginti 1 000 000 Lt dydžio neturtinę žalą dėl, jo manymu, neteisėtų atvirosios kolonijos administracijos pareigūnų veiksmų, kurie pasireiškė tuo, kad nebuvo suteiktas darbas pareiškėjui priimtinomis sąlygomis, nebuvo padarytos dokumentų kopijos bei neskirta piniginė išmoka. Teismas tokį skundą atmetė, remdamiesi tuo, kad pareiškėjas neįrodė, jog jam buvo padaryta žala (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. $A^{822}$-1417/2012). Kitoje administracinėje byloje teismas atmetė pareiškėjo reikalavimą priteisti 760 000 Lt dydžio turtinę žalą ir 1 000 000 Lt neturtinę žalą, nes neteisėtų veiksmų faktas byloje nebuvo nustatytas (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gruodžio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. Nr. A822–1963/2008).

Šiam tikslui pasiekti keliami tokie **uždaviniai:**

1. Atskleisti viešosios atsakomybės instituto vietą įvairių valstybių teisinėse sistemose.

2. Pateikti teisinės atsakomybės, taikomos viešojo administravimo subjektams už asmenims neteisėtais veiksmais padarytą žalą, ypatumus.

3. Išanalizuoti teisės normų, reglamentuojančių žalos, padarytos asmenims neteisėtais viešojo administravimo subjektų veiksmais, atlyginimą, praktinius ir probleminius taikymo aspektus.

**Darbo tema suponuoja tokią hipotezę:** dabartinis teisinis reguliavimas užtikrina asmens teisę į žalos atlyginimą už viešojo administravimo subjektų neteisėtais veiksmais padarytą žalą.

**Tyrimo metodai:**

**Dokumentų analizės metodu** renkami duomenys, kai dokumentai naudojami kaip pagrindiniai informacijos šaltiniai. Magistro baigiamajame darbe šis metodas taikytas tiriant Lietuvos Respublikos Konstitucijos, įstatymų nuostatas, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimus, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis, Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijas, Europos Sąjungos aukščiausiųjų administracinių teismų ir valstybių tarybų asociacijos valstybių narių pranešimus, mokslo publikacijas, disertacijas.

**Analitiniu kritiniu** metodu vertinama, kaip užtikrinamas teisingas žalos atlyginimas už neteisėtus viešojo administravimo subjektų veiksmus administracinių teismų praktikoje, bei nagrinėjami žalos atlyginimo ypatumai Lietuvoje.

**Lyginamasis:** teoriniu požiūriu ir teisės aktų lygmeniu analizuojama viešosios atsakomybės vieta užsienio šalių teisinėse sistemose bei jų esminiai požymiai.

**Ekspertų apklausos metodas:** atliekant tyrimą buvo taikomas apklausos žodžiu tyrimo metodas – struktūruotas interviu. Interviu metu buvo laikomasi bendrųjų metodinių nurodymų kokybiniams tyrimams. Interviu atliktas dalyvių darbo vietoje, dalyviams ir tyrėjai patogiu laiku, laikantis pagrindinių kokybinio interviu vedimo principų. Interviu paremtas laisvanoriško dalyvavimo principu, dalyviams garantuotas jų konfidencialumas. Taikytas struktūruotas interviu – visiems tyrimo dalyviams užduoti tie patys klausimai. Informantų buvo klausiama apie problemas, su kuriomis susiduria administraciniai teismai, nagrinėdami bylas dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo. Pasitelkus ekspertinę imtį ir pasiekus informacijos kartotinumą, apklausti 5 ekspertai – teisėjai, dirbantys

Lietuvos administraciniuose teismuose (A, B, C, D, E). Ekspertų metodas pasirinktas, nes sudaro sąlygas išsamiau ištirti nagrinėjamą objektą[9]. Tyrimas atliktas 2014 m. vasarį–kovą Lietuvoje.

**Darbo struktūra.** Magistro baigiamąjį darbą sudaro įvadas, du dėstomosios dalies skyriai ir išvados. Pirmosios dėstymo dalies tikslas – išanalizavus mokslinę teisinę informaciją, pateikti žalos, padarytos asmenims neteisėtais viešojo administravimo subjekto veiksmais, teisinės atsakomybės ypatumus. Antroje dėstymo dalyje tiriama, kaip administraciniai teismai vertina viešosios atsakomybės sąlygas, nagrinėdami bylas dėl neteisėtais viešojo administravimo subjekto veiksmais asmenims padarytos žalos.

[9] Bitinas, B. *Ugdymo tyrimų metodologija*. Vilnius: Jošara, 1998.

# 1. ŽALOS, PADARYTOS ASMENIMS NETEISĖTAIS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ VEIKSMAIS, ATLYGINIMAS KAIP VIEŠOSIOS ATSAKOMYBĖS DALIS

## 1.1. Viešosios atsakomybės samprata užsienio šalių teisinėse sistemose

Iki XIX a. pradžios daugumoje Vakarų Europos valstybių vyravo monarchinė valstybės valdymo forma, todėl valstybės teisinės atsakomybės už neteisėtus valdžios institucijų veiksmus problema nebuvo aktuali. Galiojo principas – „karalius negali daryti žalos ar kito blogio“. „Valstybė buvo tapatinama su monarchu, o monarchas laikytas neliečiamu. Šis principas vėliau buvo transformuotas į valstybės imuniteto doktriną, pagal kurią valstybė yra aukščiausias suverenas ir jai negalėjo būti taikomi tokie patys atsakomybės principai, kurie buvo taikomi privatiems asmenims.“[10] Laikui bėgant valdžios institucijų ir valdomųjų santykiai darėsi liberalesni ir taip susiformavo naujas valstybės deliktinės atsakomybės principas „karalius pats savarankiškai nusprendžia, kas teisinga, o kas ne“. „Šis principas reiškia, kad valstybės deliktinė atsakomybė teoriškai pripažįstama, tačiau pati valstybė nusprendžia, ar leisti traukti atsakomybėn žalos padariusias institucijas bei pareigūnus, ar ne.“[11] Didelę įtaką moderniosios valstybės deliktinės atsakomybės koncepcijai padarė Prancūzija ir įvykiai joje, klostęsi po Didžiosios prancūzų revoliucijos. 1870 m. rugsėjo 19 d. dekretas panaikino valstybės tarnautojų kvaziimunitetą, nes ilgą laiką, norint paduoti ieškinį bendrosios kompetencijos teismui prieš pavienius valstybės tarnautojus, reikėjo gauti Valstybės Tarybos leidimą. Dekretu buvo numatyti „valstybės tarnautojų atsakomybės principai ir Valstybės Taryba reorganizuota į nepriklausomą administracinį teismą.“[12] Bet didžiausia įtaką šios koncepcijos susiformavimui padarė Blanco byla (Konfliktų teismo 1873 m. vasario 8 d. sprendimas). „Agnės Blanco buvo sužeista vagono, priklausančio viešajai įstaigai Tabako valdyba ir, siekdama prisiteisti kompensaciją iš valstybės, padavė ieškinį teismui. Konfliktų teismas nurodė, kad, atsižvelgiant į valdžių padalijimo principą, ieškiniai prieš valstybę dėl žalos, padarytos valdžios institucijų ir tarnautojų veiksmais, atlyginimo, teismingi administraciniams teismams. Konfliktų teismas taip suformulavo valstybės atsakomybės principą. Sprendime buvo nurodyta, kad, sprendžiant valstybės tarnautojų veiksmais padarytos žalos atlyginimo klausimą, turi būti vadovaujamasi ne Civilinio kodekso normomis, o specialiomis taisyklėmis, kurios skiriasi priklausomai nuo administracijos pobūdžio ir būtinybės suderinti valstybės teises su privačių

[10] Mikelėnas, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, p. 370.
[11] Selelionytė-Drukteinienė, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*. Daktaro disertacija. Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 33.
[12] Ten pat, p. 36.

asmenų teisėmis. Taip buvo pabrėžta, kad valstybės ir jos institucijų bei tarnautojų padarytos žalos atlyginimo klausimus reguliuoja administracinė, o ne civilinė teisė.“[13] 1920 m. Belgijos kasacinio teismo suformuotas principas ,,karalius yra paprastas ir teisingas vaikinas“, kurio turinys reiškia, kad valstybė privalo visiškai paklusti teisės viešpatavimui ir atlyginti neteisėtais valdžios institucijų bei pareigūnų privatiems asmenims padarytą žalą įsigaliojo ir daugelyje kitų valstybių“.[14] Laikui bėgant keitėsi ir valstybės imuniteto ribos. ,,Po Antrojo pasaulinio karo suvokus, kad valstybės, veikia per savo institucijas ir taip gali neteisėtais veiksmais padaryti privatiems asmenims didelės žalos, valstybės imuniteto nuo civilinės atsakomybės idėja tapo nebepriimtina ir daugelyje valstybių buvo priimti teisės aktai, leidžiantis patraukti valstybę civilinėn atsakomybėn.“[15]

Dėl skirtingo istorinio ir filosofinio požiūrio į valstybę, jos funkcijas, institucijas, valstybės atsakomybės už neteisėtus valdžios institucijų veiksmus samprata skirtingose šalyse yra nevienoda[16]. Kai kuriose valstybių sistemose ,valstybės sąvoką galima taikyti visoms institucijoms, kurios valdo ar reguliuoja tautos viešąjį gyvenimą, o kitose sistemose ji apima tik centrines valdžios institucijas, pavyzdžiui, taip yra Anglijoje, nes nėra aiškaus teisinio valstybės apibrėžimo[17]. Taip pat skirtingose valstybėse yra nevienoda viešosios atsakomybės vieta teisinėje sistemoje. Kai kuriose valstybėse egzistuoja atskira viešosios atsakomybės sistema, kurią reguliuoja specialūs teisės principai ir normos, kitose valstybėse institucija (valstybė) atsako pagal bendrosios civilinės teisės normas, kurios išsiskiria tam tikra specifika, o dar kitose valstybėse institucija (valstybė) – pagal tokias pačias taisykles kaip ir privatūs asmenys. Pavyzdžiui, Anglijos bendrosios deliktinės atsakomybės taisyklės taikomos ir privatiems asmenims, ir centrinei bei vietinei valdžiai, taip pat kitoms viešosios valdžios institucijoms.[18] Estijoje[19], Austrijoje[20], Čekijoje[21], Bulgarijoje[22] viešosios atsakomybės santykius reglamentuoja specialūs teisės aktai. Tuo tarpu Prancūzijoje taikomos specialios valstybės atsakomybės taisyklės, kurias kuria administraciniai teismai[23]. Vokietijoje[24]

[13] Fairgrieve, D. *State liability in tort*. Oxford university press, 2003, p. 13.
[14] Selelionytė-Drukteinienė, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*. Daktaro disertacija. Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 38.
[15] Ten pat, p. 40.
[16] Rebhanh, R. Public liability in Comparison-England, France, Germany. European. *European Tort Law 2005*. Springer, 2006, p. 93.
[17] Fairgrieve, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004, p. 5.
[18] Fairgrieve, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004, p. 5.
[19] *State Liability Act*. 2001 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-03-17]. <http://www.legaltext.ee/text/en/X40075K2.htm>.
[20] *Liability of Public Bodies Act*. 2012 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-03-17]. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1949_20/ERV_1949_20.pdf>.
[21] Koziol, H.; Steinger, B. C. (eds.) *European Tort Law 2007*. Springer, 2008, p. 213.
[22] *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai. Europos Tarybos leidinys* (lietuviško vertimo mokslinis redaktorius V. Valančius). Vilnius: Justitia, 2004, p. 276.
[23] Fairgrieve, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004, p. 5.
[24] Van Dam, C. *European Tort Law.* Oxford University Press, 2007, p. 481

civilinis kodeksas numato valstybės tarnautojo asmeninę atsakomybę, o viešosios teisės normos (Konstitucijos 34 str.) nustato valstybės atsakomybę už valstybės tarnautojo neteisėtus veiksmus vykdant viešosios valdžios funkcijas. JAV[25] valstybė yra atsakinga pagal federalinį įstatymą tik dėl deliktų, padarytų vyriausybės tarnautojų veiksmais, atliktais jiems einant tarnybines pareigas. JAV, kaip ir Anglijoje, yra taikoma valstybės atsakomybė vienoda apimtimi kaip privačių asmenų bylose, t. y. taikant įprastas civilinės deliktinės teisės taisykles. Tik JAV yra įtvirtinta daugybė išimčių, kai valstybės atsakomybė negali būti taikoma, pavyzdžiui, diskrecinių galių panaudojimo atveju.

Dėl skirtingų atsakomybės sampratų už neteisėtais viešosios valdžios institucijų veiksmais padarytais žalos atlyginimo, vartojamos ir skirtingos sąvokos tokiai atsakomybei apibūdinti. Užsienio šalių teisinėje literatūroje, kurioje nagrinėjami už valdžios institucijų veiksmais sukeltą žalą atlyginimo klausimai, vartojami tokie terminai: *administrative liability*[26] (liet. k. „administracinė atsakomybė“), *govermental liability*[27] (liet. k. „valdžios atsakomybė“), *state liability*[28] (liet. k. „valstybės atsakomybė“), *public liability*[29] (liet. k. „viešoji atsakomybė“). 1984 m. rugsėjo 18 d. Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacijoje Nr. R(84)15 „Dėl viešosios atsakomybės“ įtvirtintas viešosios atsakomybės terminas[30]. Šioje rekomendacijoje viešoji atsakomybė suprantama kaip viešųjų institucijų pareiga atlyginti žalą, sukeltą jų aktais, ją kompensuojant arba kitomis tinkamomis priemonėmis. Viešosios valdžios institucija reiškia ir bet kokios rūšies bei lygio viešosios teisės subjektą (valstybės, regioniniai, vietiniai, savivaldų, nepriklausomi viešieji subjektai), ir privatų asmenį, įgyvendinantį viešąją valdžią. Šios rekomendacijos aiškinamajame memorandume nurodoma, kad viešosios atsakomybės sąvoka pasirinkta todėl, kad valstybės sąvoka ne visuomet atspindi politines ir institucines realijas, nes ne visų valstybių sistemose valstybės sąvoką galima taikyti visoms institucijoms, kurios valdo ar reguliuoja tautos viešąjį gyvenimą.[31] Todėl galime teigti, kad tiksliausia būtų vartoti viešosios atsakomybės sąvoką, norint apibūdinti viešųjų institucijų teisinę atsakomybę už jų neteisėtais

[25] Seerden, R. *Administrative Law of the European Union, its Members States and the United States*. Intersentia Antwerpen-Oxford, 2007, p. 392.
[26] Ten pat, p. 87.
[27] Bradley, A. W.; Bell, J. A. *Govermental liability: A Comparative study*. Glasgow: United Kingdom National Committee of Comparative Law, 1991.
[28] Harlow, C. *State liability: Tort law and beyond*. Oxford, 2005; Fairgrieve, D. *State liability in tort.* Oxford, 2004.
[29] Rebhanh, R. Public liability in Comparison-England, France, Germany. *European. Tort Law 2005*. Springer, 2006, p. 68.
[30] 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 2013-12-15]. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=693711>.
[31] *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Europos Tarybos leidinys (lietuviško vertimo mokslinis redaktorius V. Valančius). Vilnius: Justitia, 2004, p. 379.

veiksmais sukeltą žalą privatiems asmenims, nes ją galima pritaikyti visose teisinėse sistemose. Viešosios atsakomybės samprata nėra svetima ir Lietuvos teisinei sistemai, bet jai apibūdinti ir teisės aktuose, ir doktrinoje vartojama valstybės atsakomybės sąvoka. Todėl nagrinėjant Lietuvos viešosios atsakomybės institutą ir jo vietą Lietuvos teisės sistemoje šios sąvokos bus vartojamos tapačiai.

### 1.2. Viešoji atsakomybė Lietuvos teisinėje sistemoje

Jau 1922 m. ir 1928 m. Konstitucijose buvo įtvirtintos nuostatos, kad „einančio savo pareigas valdininko nuskriaustas pilietis turi teises įstatyme nurodyta tvarka traukti jį teisman be jo vyresnybės leidimo ar sutikimo ir ieškoti nuostolių atlyginimo“. 1931 m. spalio 7 d. Vyriausiasis Tribunolas konstatavo, kad kiekvienas atsako ne vien už žalą, padarytą jo paties veiksmais, bet ir už žalą, padarytą asmenų, už kuriuos jis yra atsakingas. Vyriausybė atsakinga už valstybės tarnautojus, nes ji juos skiria. Jau tuomet vystėsi teisinė mintis apie valstybės atsakomybę, tuometinis teisininkas V. Fridšteinas yra sakęs: „Valstybės atsakomybė esanti pasekmė tų teisių ir pareigų, kurios atsiranda tarp valstybės ir piliečių. Savo tikslams pasiekti valstybė turinti: 1) įkurti jai reikiamas valstybės įstaigas; 2) apibrėžti jų kompetenciją; 3) skirti asmenis, turinčius tam tikrų savybių; 4) sutvarkyti valstybės tarnautojų priežiūrą. Jeigu valstybė to nepadaranti, jei ji paskiria netinkamus asmenis ir nesutvarko jų priežiūros, ji turi atsakyti už padarytą žalą piliečiams.“[32] Tarpukario Lietuvoje dėl neilgos valstybės nepriklausomybės trukmės ir politinio nestabilumo teisinė mintis dėl valstybės teisinės atsakomybės už valdžios institucijų neteisėtus nespėjo pasiekti aukšto išsivystymo lygio.

Lietuvos valstybės atsakomybės problema tapo vėl aktuali tik 1990 m. Lietuvai atkūrus nepriklausomybę, nes prieš tai ilgą laiką galiojo tarybinės teisės ideologija, pagal „kurią valstybės ir piliečio santykyje kilusios žalos atlyginimo klausimas apskritai nelaikytas kuo nors ypatingu“[33]. Viešosios atsakomybės teisinius pagrindus Lietuvoje galime rasti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (toliau – Konstitucija). Konstitucijos 30 str. 2 d. įtvirtinta, kad „asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas“[34]. „Konstitucinis Teismas, oficialusis Konstitucijos aiškintojas, savo jurisprudencijoje formuoja visiems privalomą oficialią konstitucinę doktriną, kurioje atskleidžiamas įvairių konstitucinių nuostatų turinys, jų tarpusavio sąsajos,

[32] Vaišvila A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius. Litimo, 2000 , p. 243–245.
[33] Selelionytė-Drukteinienė, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*. Daktaro disertacija. Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 58.
[34] Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-104.

konstitucinių vertybių pusiausvyra, konstitucinio reguliavimo, kaip vienos visumos, esmė ir t. t.“[35] Aiškindamas anksčiau minėtą konstitucinę nuostatą Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) savo jurisprudencijoje yra konstatavęs, kad „valstybė yra konstituciškai įpareigota teisinėmis, materialinėmis, organizacinėmis priemonėmis užtikrinti žmogaus teisių ir laisvių gynimą nuo neteisėto kėsinimosi ir ribojimo, nustatyti pakankamas žmogaus teisių ir laisvių apsaugos ir gynimo priemones“[36]. Valstybė įsipareigoja ginti asmens teises ir laisves, neatsižvelgdama į subjektą, kuris į tai kėsinasi, nesvarbu, ar tai privatūs asmenys, ar valstybės institucijos, pareigūnai (tarp jų ir viešojo administravimo subjektai). Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, kad „Konstitucija imperatyviai reikalauja įstatymu nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad asmuo, kuriam neteisėtais veiksmais buvo padaryta žala, visais atvejais galėtų reikalauti teisingo tos žalos atlyginimo ir tą atlyginimą gauti, jei įstatymu, juo labiau kitu teisės aktu, būtų nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad valstybė išvengtų pareigos teisingai atlyginti materialinę ir (arba) moralinę žalą, padarytą neteisėtais pačios valstybės institucijų, pareigūnų veiksmais, tai reikštų, ne tik, kad nepaisoma konstitucinės žalos atlyginimo sampratos, bet ir būtų nesuderinama su Konstitucija (*inter alia*, su jos 30 str. 2 d.)“[37]. Konstitucija – tai ne vien jos tekstas, ne vien joje įtvirtintos teisės normos, bet ir principai, taip pat Konstitucinio Teismo doktrina, atskleidžianti Konstitucijos normų ir principų turinį. „Konstituciniai principai visada turi aiškiai apibrėžtą savo pamatinę prasmę, jie visada atspindi pagrindines, fundamentalias vertybes, kuriomis grindžiama Konstitucija.“[38] Konstitucinis Teismas būtinumą atlyginti asmeniui padarytą materialinę ir moralinę žalą įvardija kaip konstitucinį principą. Įtvirtinant šį konstitucinį principą siekiama užtikrinti, kad asmenims, patyrusiems materialinę ar moralinę žalą, ji bus atlyginta[39], netgi esant įstatymo leidėjo spragoms. Konstitucinis Teismas 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarime pažymėjo, jog „asmuo pagal Konstituciją turi teisę reikalauti neteisėtais valstybės institucijų, pareigūnų veiksmais padarytos žalos atlyginimo ir tada, kai atitinkamas žalos atlyginimo atvejis jokiame įstatyme nėra nurodytas, o teismai, pagal savo kompetenciją sprendžiantys tokias bylas, turi konstitucinius įgaliojimus atitinkamą žalos atlyginimą

[35] Jerašiūnas, E. Oficialios Konstitucinės doktrinos koregavimo problemos. *Jurisprudencija*. 2009, 1 (115): 41.
[36] 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.
[37] Ten pat.
[38] Sinkevičius, V. Konstitucijos interpretavimo principai ir ribos. *Jurisprudencija*. 2005, 67 (59): 9.
[39] 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.

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.“[40]

Konstitucinę žalos, padarytos neteisėtais valstybės institucijų, pareigūnų neteisėtais veiksmais, atlyginimo sampratą galima aiškinti remiantis ir kitais konstituciniais principais, pavyzdžiui, teisinės valstybės, teisė kreiptis į teismą, gero administravimo principu. Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad konstitucinis teisinės valstybės principas – ,,universalus principas, kuriuo yra grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Konstitucija, kad konstitucinis teisinės valstybės principas aiškintinas neatsiejamai nuo Konstitucijos preambulėje skelbiamo atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekio, kad minėto konstitucinio principo turinys atsiskleidžia įvairiose Konstitucijos nuostatose. Šio principo esmė – teisės viešpatavimas. Konstitucinis teisinės valstybės principas – itin talpus, jis apima daug įvairių tarpusavyje susijusių imperatyvų“[41]. ,,Neatsiejami teisinės valstybės principo elementai yra teisėtų lūkesčių apsauga, teisinis tikrumas ir teisinis saugumas. Šie konstituciniai principai suponuoja valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti asmenų teises, gerbti teisėtus interesus ir teisėtus lūkesčius, vykdyti prisiimtus įsipareigojimus asmeniui; neužtikrinus asmens teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo, nebūtų užtikrintas asmens pasitikėjimas valstybe ir teise (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d., 2013 m. vasario 15 d. nutarimai)“[42]. Taigi ,,teisinės valstybės principas yra tiesiogiai susijęs su visuomenės pasitikėjimu teise“[43]. Valstybė yra būtent tas subjektas, kuris turi užtikrinti teisės įgyvendinimą valstybėje, pati valstybė turi būti ribojama teisės. Pasak A. Bakavecko[44], teisinės valstybės principas reiškia valstybės valdžios, fizinių ir juridinių asmenų, apskritai visos visuomenės lygybę prieš įstatymus. Autorius teisinės valstybės principą išskiria kaip vieną iš jo

[40] 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.

[41] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. liepos 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 4 straipsnio 5 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-01-20]. < http://www.lrkt.lt/dokumentai/2012/n120703.htm>.

42 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. spalio 10 d. nutarimas ,, Dėl Lietuvs Respublikos kompensacijų už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą dydžio, šaltinių, mokėjimo terminų bei tvarkos, taip pat valstybės garantijų ir lengvatų, numatytų piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme, įstatymo (2003 m. spalio 14 d. redakcija) 7 straipsnio (2005 m. gruodžio 23 d. redakcija) 4 dalies (2011 m. lapkričio 10 d. redakcija) atitikties Lietuvis Respublikos Konstitucijai [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-01-18]. <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2013/n131010.htm>.

[43] Murauskas, D. *Teisinės valstybės principas: sampratos paieškos doktrinoje*. *Teisė*. 2011, 78: 178.

[44] Bakaveckas, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. I dalis. Vilnius: Leidykla MES, 2012, p. 81.

pagrindinių elementų: abipusę valstybės ir asmens atsakomybę. Kiekvienas asmuo, padaręs pažeidimą, gali būti patrauktas juridinėn atsakomybėn. Valstybė įsipareigoja būti vienodai teisinga palaikydama santykius su kiekvienu asmeniu. Taigi valstybė už prisiimtų įsipareigojimų nevykdymą ar teisės normų, nustatančių asmens teises, pažeidimą yra atsakinga prieš asmenį, t. y. valstybė, pažeidusi asmens teises ir padariusi jam žalą, traukiama atsakomybėn. Negali būti tokios valdžios institucijos (pareigūno), kuri, pažeidusi asmens teises ir laisves, negalėtų būti baudžiama ir išvengtų atsakomybės.

Iš teisinės valstybės principo taip pat kildinama asmens teisė kreiptis į teismą. Valdžios institucijoms įgyvendinant savo veiklą konstitucinės asmens teisės ir laisvės turi būti suprantamos kaip didžiausia vertybė. Asmens teisių ir laisvių laikymąsi ir įgyvendinimą garantuoja teismai. Teisė kreiptis į teismą teisminės gynybos yra pamatinė asmens teisė, pripažįstama ir nacionalinių, ir tarptautinių teisės aktų. Konstitucijos 30 str. 1 d. laiduoja kiekvieno asmens, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, teisę kreiptis į teismą. „Oficialioje konstitucinėje justicijoje ne kartą konstatuota, kad asmuo, manantis, jog jo teisės ar laisvės yra pažeidžiamos, turi absoliučią teisę į nepriklausomą ir nešališką teismą – arbitrą, kuris išspręstų ginčą; šios teisės negalima apriboti ar paneigti; pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją įstatymų leidėjas turi pareigą nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad visus ginčus dėl asmens teisių ar laisvių pažeidimo būtų galima spręsti teisme; asmens teisės turi būti ne formaliai, o realiai ir veiksmingai ginamos tiek nuo privačių asmenų, tiek nuo valdžios institucijų ar pareigūnų neteisėtų veiksmų“[45] (Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d., 2004 m. rugpjūčio 17 d., 2004 m. gruodžio 29 d., 2005 m. vasario 7 d., 2006 m. sausio 16 d., 2006 m. gegužės 9 d., 2008 m. sausio 22 d., 2008 m. kovo 15 d., 2008 m. birželio 30 d. nutarimai). Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (toliau – ABTĮ) įtvirtina administracinių teismų kompetenciją spręsti žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo. ABTĮ 5 str. asmeniui garantuojama teisė kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė. „Kaip yra pažymėjęs Europos Žmogaus Teisių Teismas, teisminiam procesui taikomi teisingumo, viešumo ir spartumo standartai iš tiesų tampa beverčiai, jeigu teisminis procesas apskritai nėra pradedamas. Vargu ar galima kalbėti apie teisinės valstybės principą, jeigu apskritai nėra įgyvendinama teisė kreiptis teisminės gynybos

[45] *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas* (I dalis) [interaktyvus] 2010. [žiūrėta 2014-01-15]. <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismu-praktikos-apibendrinimai.html>.

(pvz., Europos Žmogaus Teisių Teismo 1975 m. sausio 21 d. sprendimo Golder prieš Jungtinę Karalystę, 34–36 par., Series A, Nr. 18).“[46]

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 41 str. įtvirtinti esminiai gero administravimo principai, kurie savo ruožtu buvo diegiami teismų praktikos pagrindu. Tai teisė būti išklausytam, teisė susipažinti su byla, administracijos pareiga paaiškinti sprendimų priežastis, teisė reikalauti žalos atlyginimo, galimybė kreiptis ir gauti atsakymus bet kuria iš sutartyse vartojamų kalbų. Taigi geras administravimas suvokiamas kaip principų ir teisių visuma. „Pagrindinių teisių chartijos 41 str. įtvirtinta teisė į gerą administravimą nustato tam tikrus individo ir valdymo subjekto teisinių santykių modelius: Pirma – administracinių sprendimų priėmimo modelis, kuris apima atskiras teises į tinkamas administracines procedūras. Antra – pažeistų teisių gynimo modelis, kuris apima teisę į žalos atlyginimą. Trečia – komunikacijos modelis, kurio pagrindas yra teisė kreiptis nacionaline kalba.“[47] Anot A. Kargaudienės, Viešojo administravimo įstatymo (toliau – VAĮ) analizė rodo, kad jo nuostatose numatytos visos gero administravimo principo sudėtinės dalys[48]. Teisė reikalauti žalos atlyginimo nustatoma įstatymo 42 str. (Turtinė ir neturtinė žala, atsiradusi dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų aktų, atlyginama Civilinio kodekso ir kitų įstatymų nustatyta tvarka). Lietuvos Konstitucinio Teismo praktikoje vartojama atsakingo valdymo sąvoka. Reikėtų sutikti su J. Paužaite- Kulvinskiene, kuri teigia, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas atsakingo valdymo principą aiškina ir konkretina konstitucinio teisinės valstybės principo kontekste, taip suteikdamas šiam principui platesnę prasmę nei Pagrindinių teisių chartijos 41 str. įtvirtintos kategorijos – teisės į gerą administravimą (valdymą) turinys[49]. Konstitucinis Teismas yra sakęs, kad „Konstitucija yra valstybės valdžią ribojanti aukščiausioji teisė, joje yra įtvirtintas atsakingo valdymo principas (Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas). Valdžios atsakomybė visuomenei – teisinės valstybės principas, kuris įtvirtintas Konstitucijoje nustačius, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, kad piliečiai turi teisę tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus dalyvauti valdant savo šalį, kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus, garantavus piliečiams galimybę ginti savo teises teisme, peticijos teisę, taip pat teisės aktuose reglamentavus piliečių prašymų ir skundų nagrinėjimo procedūrą ir kt. (Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d.

[46] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas. 2012 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-01-15]. <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismu-praktikos-apibendrinimai.html>.

[47] Paužaitė-Kulvinskienė, J. Teisės į gerą administravimą (atsakingo valdymo principo) sampratos doktrininiai aspektai bei įgyvendinimo pavyzdžiai aplinkos apsaugos teisėje. *Teisė*. 2009, 72: 84.

[48] Kargaudienė, A. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos principų įgyvendinimo klausimai administracinės teisės sistemoje. *Jurisprudencija*. 2006, 4 (82): 41.

[49] Paužaitė-Kulvinskienė, J. Teisės į gerą administravimą (atsakingo valdymo principo) sampratos doktrininiai aspektai bei įgyvendinimo pavyzdžiai aplinkos apsaugos teisėje. *Teisė*. 2009, 72: 87.

nutarimas, 2004 m. lapkričio 5 d. išvada).“[50] Vyriausiasis administracinis teismas yra nurodęs, kad „vienas iš gero administravimo principų yra konstitucinė nuostata, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms.“[51]. Šioje nutartyje pabrėžiama, kad kiekviena viešojo administravimo institucija yra saistoma bendrųjų, be kita ko, konstitucinių teisės principų (teisinės valstybės, valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, teisės viršenybės, draudimo diskriminuoti, asmenų lygybės prieš įstatymą, proporcingumo ir kt.) bei gero administravimo, atsakingo valdymo principų (teisėtumo, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, skaidrumo ir kt.) Pasak A. Kargaudienės[52], valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principas buvo ir yra svarus pagrindas, kuriuo remiantis privatus asmuo turi teisę kreiptis dėl žalos, atsiradusios dėl neteisėtų valstybės valdžios įstaigų veiksmų, atlyginimo. Taigi gero administravimo principas nustato pažeistų teisių gynimo modelį ir yra pagrindas kreiptis į teismą dėl neteisėtais viešojo administravimo subjektų veiksmais padarytos žalos atlyginimo.

Taigi konstitucinis teisinės valstybės principas yra itin svarbus, nes iš jo kildinama valdžios institucijų (taip pat ir viešojo administravimo subjektų) atsakomybė, t. y. kad valdžios institucija, pažeidusi asmens teises, negali išvengti atsakomybės, nes kitaip nebūtų užtikrintas asmens pasitikėjimas valstybe. Teisinės valstybės principas yra koordinuojantis ir determinuojantis principas. Jis apima ir asmens teisę kreiptis į teismą, ir gero administravimo (atsakingo valdymo) principą, pagal kurį yra saugomos ir ginamos Konstitucijos vertybės.

Konstitucinis žalos atlyginimo principas reikalauja nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad asmeniui būtų atlyginta žala už visų valstybės valdžios institucijų neteisėtus veiksmus. Įstatymų leidėjas įtvirtino LR CK 6.271 str. („Atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų“) ir 6.272 str. („Atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ir teismo neteisėtų veiksmų“). LR CK 6.272 str. yra specialioji norma, nes žalos padaroma specialių valstybės (teisėsaugos) institucijų specialiais aktais (procesinės prievartos priemonės, teismų sprendimai ir kitokiais procesiniais dokumentais).[53] Tai reiškia, kad kitų valstybės valdžios funkcijas įgyvendinančių institucijų **(įskaitant ir viešojo administravimo subjektus)** civilinės atsakomybės klausimai turi būti reguliuojami pagal LR CK 6.271 str. Civilinio komentaro autoriai teigia, kad pagal LR CK 6.271 str. valstybė ar savivaldybė turi pareigą atlyginti

[50] 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.

[51] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis 2012 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-1605-12.

[52] Kargaudienė, A. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos principų įgyvendinimo klausimai administracinės teisės sistemoje. *Jurisprudencija*. 2006, 4 (82): 41.

[53] *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga „Prievolių teisė“.* Vilnius: Justitia, 2003, p. 379.

žalą, kai žala padaroma viešojo administravimo srityje dėl bet kurios valstybės ar savivaldybės institucijos ar pareigūno neteisėtų veiksmų.[54] Taigi komentaro autoriai valdžios institucijas sutapatina su viešojo administravimo subjektais, nes viešasis administravimas suprantamas kaip viešojo administravimo subjektų veikla. Manytina, kad valdžios institucijos sąvoką šioje normoje galima aiškinti atsižvelgiant į valdžių padalijimo principą. Tam pritaria ir V. Mizaras, pasak kurio „LR CK 6.271 str. vartojant terminą „valdžios institucija“ neišskiriamos tik vykdomosios valdžios institucijos, todėl ši norma gali būti taikoma tiek įstatymų leidžiamajai, tiek teisminei valdžiai (teisminei tokia apimtimi, kurios nereguliuoja LR CK 6.272 str.)“[55]. LR CK 6.271 str. įtvirtinta, kad „žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti valstybė iš valstybės biudžeto, nepaisydama konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios institucijos darbuotojo kaltės, o žalą, atsiradusią dėl savivaldybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti savivaldybė iš savivaldybės biudžeto, nepaisydama savo darbuotojų kaltės“[56]. Pagal šią nuostatą viešoji atsakomybė kyla be kaltės (griežta atsakomybė). Griežta valstybės atsakomybė atitinka nukentėjusiojo interesus, nes juk kartais yra sunku nustatyti žalą sukėlusį konkretų asmenį, be to, tai sudaro prielaidas laikyti, kad valstybė atsako už savo pačios žalingus veiksmus.[57]

LR CK 6.271 str. yra laikomas civilinės deliktinės atsakomybės dalimi, bet ši norma yra speciali, jos taikymo išskirtinumą pabrėžia ir administraciniai teismai: „*LR CK 6.271 str. yra speciali teisės norma, reglamentuojanti teisinius santykius dėl žalos atlyginimo, kai prašoma atlyginti žala atsirado dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų. Būtina vadovautis nurodytoje teisės normoje pateiktais valstybės civilinės (deliktinės) atsakomybės prielaidų (sąlygų) aiškinimais*.[58] *Specialioji šios materialinės teisės normos paskirtis pasireiškia tuo, kad jos taikymas nėra sietinas su kita CK norma – 6.246 str., 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.*“[59]

Viešąją atsakomybę iš bendros civilinės deliktinės atsakomybės galima išskirti pagal atsakomybės subjektą (valstybę, savivaldybę) ir sritį, kurioje pasireiškia žala, – valdžios funkcijų įgyvendinimą. Atsakomybė atsiranda be kaltės ir tik tuo atveju, kai valdžios institucijų (jų

[54] *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga „Prievolių teisė“*. Vilnius: Justitia, 2003, p. 341.
[55] Mizaras, V. *Lietuvos deliktų teisės raidos aktualijos ir tendencijos. Šiuolaikinės civilinės teisės raidos tendencijos ir perspektyvos*. Vilnius: Justitia, 2007, p. 59.
[56] Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.
[57] Selelionytė-Drukteinienė, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*. Daktaro disertacija. Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 112.
[58] Lietuvos vyriausioji administracinio teismo 2014 m. kovo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-671-14.
[59] Lietuvos vyriausioji administracinio teismo 2012 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-1493-12.

darbuotojų) veiksmai neatitinka jiems pagal įstatymus privalomo elgesio modelio. Pagal LR CK 6.271 str. valstybei ar savivaldybei kyla pareiga (viešoji atsakomybė) atlyginti žalą už visų valdžios institucijų neteisėtus veiksmus – įstatymų leidžiamosios, teisminės (kiek netaikomas LR CK 6.272 str.), vykdomosios (įskaitant viešojo administravimo subjektus).

### 1.3. Viešojo administravimo subjektų atsakomybė už asmenims padarytą žalą

Sparčiai tobulėjant technologijoms, ekonominiams, socialiniams santykiams pasaulyje, didėja ir valstybės įsipareigojimai visuomenei. Lietuva, kaip šiuolaikinė demokratinė valstybė, Europos Sąjungos narė, privalo pasitelkti visus savo turimus išteklius, taip pat ir ekonominius, techninius, žmogiškuosius, kad įgyvendintų visuomeninius interesus. Valstybė tam tikras funkcijas skiria atlikti viešojo administravimo subjektams (toliau – VA subjektas). Lyginant dabartinę Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo redakciją su 1999 m. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymu[60], galima teigti, kad VA subjektams suteikiama atlikti vis daugiau funkcijų viešojo administravimo srityje. „Tai reiškia, kad viešojo administravimo subjektai turi būti nuolat pasirengę atlikti jiems iškeltus uždavinius ir bendruomenei teikti tam tikras paslaugas, teisės normomis nustačius jų apimtį ir pobūdį.“[61]

Pagrindas taikyti viešąją atsakomybę pagal LR CK 6.271 str. yra valdžios funkcijų įgyvendinimas. Lietuvos teisės doktrinoje viešasis administravimas aiškinamas kaip dalis viešojo valdymo. O viešuoju valdymu yra įgyvendinami valstybės uždaviniai, funkcijos, interesai.[62] Todėl galime teigti, kad viešasis administravimas yra priskiriamas prie valdžios funkcijų. VAĮ[63] išskiria viešojo administravimo subjekto sąvoką: „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.“ Taigi viešojo administravimo subjektai yra ne tik viešojo administravimo institucijos, bet ir jose dirbantys žmonės – valstybės tarnautojai, pareigūnai per kuriuos viešojo administravimo institucijos vykdo viešąjį administravimą.

[60] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999-07-09, Nr. 60-1945.
[61] *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Europos Tarybos leidinys (lietuviško vertimo mokslinis redaktorius V. Valančius). Vilnius: Justitia, 2004, p. 381.
[62] *Lietuvos teisės įvadas.* Vadovėlis. Kaunas: Technologija, 2012 p. 103.
[63] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios.* 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975.

„Įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose, o veikla turi atitikti VAĮ išdėstytus teisinius pagrindus (VAĮ 3 str.1 p.)“[64]. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. AS-146-99-12 [65] LVAT vertino, ar VšĮ „Vilniaus universiteto Teisės klinika“ yra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai. LVAT pripažino, kad Vilniaus apygardos administracinis teismas pagrįstai nustatė, kad VšĮ „Vilniaus universiteto Teisės klinika“ yra įsteigta Vilniaus universiteto, Vilniaus universiteto Studentų atstovybės ir advokatų kontoros „Lideika, Petrauskas, Valiūnas ir partneriai LAWIN“. Taip pat, kad viešoji įstaiga pati savaime nėra VA subjektas. VA subjektu ji gali būti pripažinta tik tada, jeigu įstatymų nustatyta tvarka jai būtų suteikti viešojo administravimo įgaliojimai. LVAT teisėjų kolegija pažymėjo, kad valstybė ir savivaldybė nėra VšĮ „Vilniaus universiteto Teisės klinika“ savininkės ar dalininkės. Minėta įstaiga įsteigta siekiant, be kita ko, teikti teisinio pobūdžio paslaugas – nemokamą teisinę pagalbą civilinėse, darbo, socialinio aprūpinimo, administracinėse ir kitose bylose (išskyrus baudžiamąsias bylas) bei konsultacijas kitais teisiniais klausimais. Taigi VšĮ „Vilniaus universiteto Teisės klinika“ neatitinka ABTĮ 2 str. 4 d. apibrėžtos VA subjekto sąvokos.

„Viešasis administravimas – VA subjektų veikla, veikiant viešojo administravimo srityse“[66]. VA subjektų veiklos pagrindas yra teisėtumo principas, tai reiškia, kad savo veikloje jie turi tiksliai ir nuolat laikytis, vykdyti ir taikyti įstatymus bei kitus jų pagrindu priimtus teisės aktus[67]. Jei VA subjektai nesilaiko teisėtumo dėl asmeninės naudos, kvalifikacijos stokos, laiko stygiaus, situacijos sudėtingumo ir kitokių priežasčių, tai privačiam asmeniui gali kilti žala bet kurioje viešojo administravimo srityje: 1) administracinio reglamentavimo srityje. Pvz., asmenims žala pasireiškė turėtomis važiavimo išlaidomis. Ji kilo dėl to, kad Šalčininkų rajono savivaldybė važiavimo išlaidų kompensavimo tvarkoje nenustatė, kaip bus kompensuojamos važiavimo išlaidos mokytojams, kurie dirba ne Savivaldybės įsteigtose švietimo įstaigose (nagrinėjamuoju atveju Kalesninkų pagrindinėje mokykloje) ir taip netinkamai įgyvendino Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymo nuostatas[68]; 2) įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolės srityje. Pvz., pareiškėjui buvo priteista atlyginti neturtinę žalą dėl to, kad Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija nesiėmė jokių statybos valstybinės priežiūros ir savavališkos statybos padarinių šalinimo veiksmų, taip vilkino atlikti veiksmus ir tai pažeidė pareiškėjo teisėtus

[64] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gruodžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-2227-13.
[65] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-146-99-12.
[66] Deviatnikovaitė, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009, p. 20.
[67] Bakaveckas, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. I dalis. Vilnius: Leidykla MES, 2012, p. 77.
[68] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 11 d. nutartis administracinėje byloje A-858-911-11.

lūkesčius[69]; 3) administracinių paslaugų teikimo srityje. Pvz., Dėl leidimo laikyti (nešioti) medžioklinius ginklus panaikinimo pareiškėjui buvo priteista 100 Lt turtinės žalos, kurią patyrė, sumokėdamas medžiotojų būreliui nario mokestį[70]; 4) viešųjų paslaugų teikimo administravimo srityje[71]; Pvz., už viešųjų paslaugų teikimą gyventojams yra atsakinga savivaldybė, kuri organizuoja viešųjų paslaugų teikimą. Dėl to, kad Palangos m. savivaldybės administracija laiku nevykdė pareigos – nenustatė šildymo ir karšto vandens sistemų priežiūros didžiausio tarifo, teismas pripažino pagrįstu pareiškėjos teiginį, kad dėl neveikimo ji patyrė neigiamus išgyvenimus, emocinę įtampą. Taip jai buvo padaryta 500 Lt neturtinė žala; 5) vidaus administravimo srityje. Pareiškėjai priteisė neturtinę žalą, už tarnybinės nuobaudos paskyrimą, kuris jai sukėlė neigiamus emocinius išgyvenimus[72].

Pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ABTĮ) 15 str. 1 d. 3 p. ,,bylos dėl žalos, atsiradusios dėl VA subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo (LR CK 6.271 str.) priskirtinos nagrinėti administracinių teismų kompetencijai“[73]. Dažnai administraciniams teismams iškyla sunkumų nustatant bylos teisingumą. Tai pabrėžė ir tyrime dalyvavę ekspertai A, B, E. Pvz., LVAT administracinėje byloje[74] konstatavo, kad pareiškėjas byloje neturtinę žalą kildina iš Probacijos tarnybos veiksmų, kurie siejami su lygtinio paleidimu iš pataisos įstaigos, todėl byla yra teisminga bendrosios kompetencijos teismui. Taigi administraciniai teismai, prieš imdamiesi nagrinėti bylą dėl žalos, padarytos neteisėtais viešojo administravimo subjekto veiksmais, atlyginimo turi patikrinti ar viešojo administravimo subjekto veiksmai (neveikimas), kuriuos pareiškėjas skundžia, turi viešojo administravimo požymius. Kitoje administracinėje byloje Nr. A-756-106/2008 LVAT konstatavo, kad Klaipėdos apygardos administracinis teismas priėmė teisėtą ir pagrįstą sprendimą – atmesti pareiškėjo skundą. ,,Pareiškėjas kreipėsi į Klaipėdos apygardos teismą dėl prašymo atlyginti Šilalės rajono savivaldybės padarytą jam neturtinę žalą, kilusią dėl savivaldybės mero S. N. pasirašyto, vietinėje ir respublikinėje spaudoje išspausdinto ,,Atviro laiško“, kuriame buvo išdėstyta tikrovės neatitinkanti, pareiškėjo garbę ir orumą žeminanti informacija. LVAT teisėjų kolegija nusprendė, kad S. N. veiksmai pasirašant minėtą laišką neturi VAĮ nustatytų viešojo administravimo požymių: šiuo laišku savivaldybės meras neįgyvendino įstatymų ar vietos savivaldos institucijų sprendimų, neadministravo viešųjų paslaugų. Todėl S.

[69] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 24 d. nutartis administracinė byloje Nr. P-444-166-13.
[70] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gegužės 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-681-13.
[71] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-23-87-09.
[72] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-1493-12.
[73] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566.
[74] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. vasario 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-602-45-14.

N. Veiksmai pasirašant minėtą „Atvirą laišką“ ir jį paskelbiant spaudoje negali būti pagrindu Šilalės rajono savivaldybės atsakomybei pagal LR CK 6.250 ir 6.271 str. nuostatas kilti.“[75] Jei viešojo administravimo subjekto neteisėti veiksmai atlikti neįgyvendinant viešojo administravimo, tai yra pagrindas teismui atmesti skundą.

Apibendrinant galima teigti, jeigu viešojo administravimo subjektai nevykdo teisės normų nustatytų pareigų ir dėl to piliečiai patiria žalą, tai piliečiams suteikiama galimybė gauti kompensaciją iš padariusio pažeidimą viešojo administravimo subjekto, neatsižvelgiant į jo atstovų ar pareigūnų, dėl kurių veiksmų kilo žala, asmeninę atsakomybę[76]. Lietuvoje, kaip jau minėjome, anksčiau pagal LR CK 6.271 str. valstybė arba savivaldybė atlygina žalą už asmenims padarytą žalą neteisėtais viešojo administravimo subjekto veiksmais. Atsižvelgiant į specialų tokių bylų teismingumą, apibrėžtą subjektų ratą – valstybinius ir savivaldybių viešojo administravimo subjektus, kurie gali sukelti žalą, ir sritis, kuriose gali kilti žala, galima išskirti viešojo administravimo subjektų atsakomybę asmenims už neteisėtais veiksmais padarytą žalą nuo kitų valdžios institucijų, kurios priskiriamos bendrajai viešosios atsakomybės sampratai. Be to, manytina, kad tokia viešojo administravimo subjektų atsakomybės už asmenims padarytą žalą samprata gali būti reikšminga veiksmingai viešojo administravimo veiklai užtikrinti bei asmenų pažeistoms teisėms ginti.

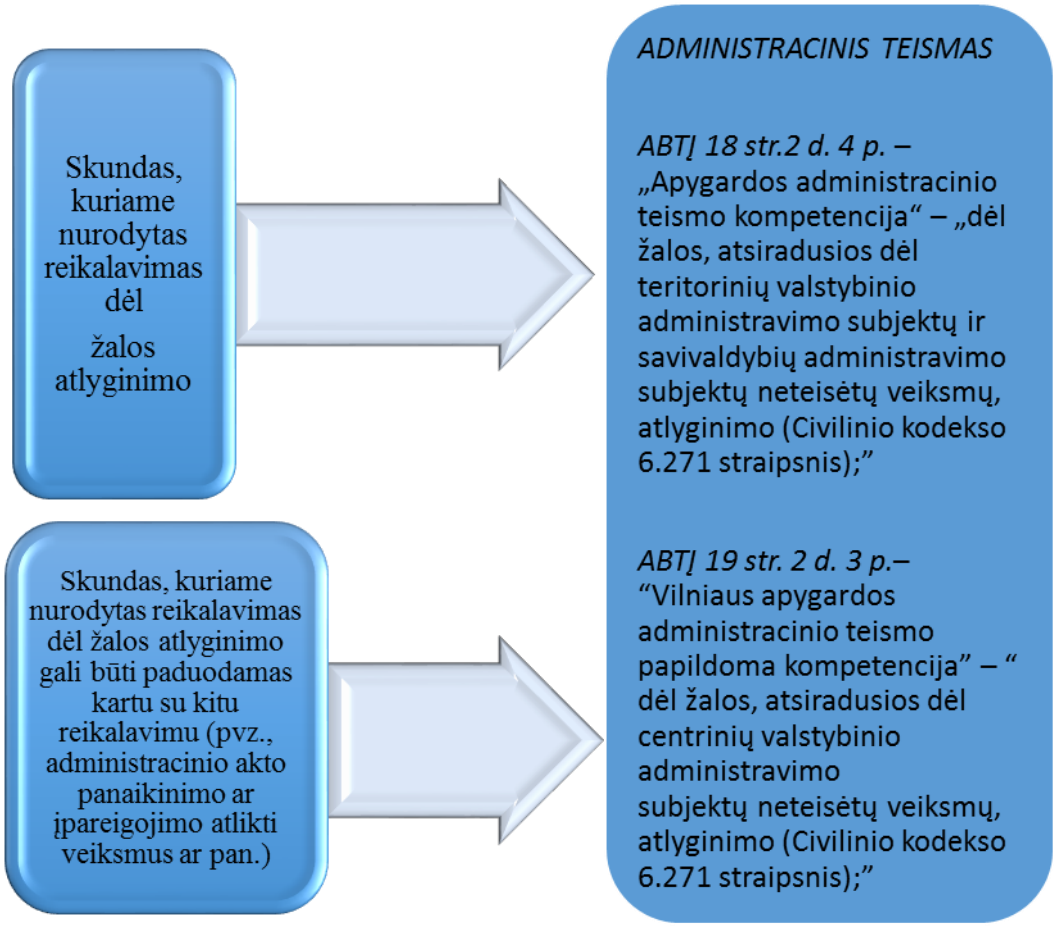
[75] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-106-08.
[76] *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Europos Tarybos leidinys (lietuviško vertimo mokslinis redaktorius V. Valančius). Vilnius: Justitia, 2004, p. 51.

## 2. ŽALOS, PADARYTOS NETEISĖTAIS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ VEIKSMAIS, ATLYGINIMO PRAKTINIO ĮGYVENDINIMO PROBLEMATIKA

### 2.1. Pareiškėjo skundo dėl žalos atlyginimo už viešojo administravimo subjektų neteisėtus veiksmus pagrindiniai aspektai

Schemoje pateikti pareiškėjo galimi skundo reikalavimai, kreipiantis į teismą dėl žalos atlyginimo, už neteisėtus viešojo administravimo subjekto veiksmus (žr. 1 pav.).

**1 pav.**



Kreipdamasis į administracinį teismą dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo pareiškėjas turi teisę paduoti skundą, kuriame gali būti reikalaujama tik atlyginti žalą arba kartu gali būti pateikiami ir kiti reikalavimai (pagal ABTĮ).

Asmenims kreipiantis į teismą dėl žalos atlyginimo už neteisėtus viešojo administravimo subjektų veiksmus dažnai iškyla problemų dėl skundo reikalavimų suformulavimo. Pareiškėjai, kreipdamiesi į teismą, daro klaidą reikšdami reikalavimą ne tik atlyginti žalą, bet ir pripažinti viešojo administravimo subjekto administracinius aktus ar veiksmus (neveikimą) neteisėtais. LVAT yra nurodęs, kad reikalavimas, kuriuo nesiekiama išspręsti administracinio ginčo ir kurio patenkinimas nereikštų pažeistų teisių ar teisėtų interesų apgynimo, negali būti administracinės bylos nagrinėjimo dalyku.[77] Konstatavimas, kad atitinkamas administracinis aktas ar veiksmas (neveikimas) yra neteisėtas, gali būti tik motyvu, pagrindžiančiu teismo sprendimą pagal byloje pareikštą konkretų reikalavimą, tačiau negali būti savarankišku sprendimu[78]. Asmuo, įgyvendinantis teisę į teisminę gynybą, iš esmės gali reikalauti panaikinti viešojo administravimo subjekto priimtą aktą arba jo dalį, įpareigoti atitinkamą administravimo subjektą pašalinti padarytą pažeidimą, priteisti atlyginti žalą, atsiradusią dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų (LR CK 6.271 str.), ar išspręsti ginčą kitu įstatymų numatytu būdu. Taigi veiksmų (neveikimo) ar administracinio akto neteisėtumas nėra laikomas skundo reikalavimu.

Pareiškėjo reikalavimas dėl žalos atlyginimo nėra laikomas išvestiniu iš reikalavimo dėl administracinių aktų, dėl kurių galbūt ir kilo žala, panaikinimo ir atvirkščiai[79]. Pareiškėjas, kreipdamasis į teismą, pats formuluoja skundo dalyką. Jeigu pareiškėjo paduodamas skundas neatitinka ABTĮ 23 ir 24 str. keliamų reikalavimų, tai teismas, remdamasis ABTĮ 37 str. 1 d., nutartimi gali nustatyti terminą trūkumams pašalinti. Tam tikro reikalavimo nepareiškimas nelaikomas skundo trūkumu, todėl teismui nekyla pareiga pareiškėjui pasiūlyti patikslinti skundo reikalavimus, kai reiškiamas reikalavimas dėl žalos atlyginimo, bet nėra reiškiamas reikalavimas dėl administracinio sprendimo panaikinimo. Kartu pažymėtina, kad ABTĮ 10 str. (aktyvus teismo

[77] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. kovo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-14-261-07. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-17-217-07.
[78] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-2618-11.
[79] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. vasario 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-146-122-14.

vaidmuo) įtvirtina teismo pareigą išaiškinti proceso dalyviams jų procesines teises ir pareigas, įspėti dėl procesinių veiksmų atlikimo arba neatlikimo pasekmių ir padėti šiems asmenims įgyvendinti jų procesines teises. Vadovaudamasis ABTĮ 10 str., teismas vis dėl to galėtų pasiūlyti pareiškėjui patikslinti reikalavimą – prašyti teismo skundžiamas aktus panaikinti, jei mano, kad to reikia.[80] Bet pareiškėjas gali nesutikti patikslinti savo skundo reikalavimų[81], nes pagal dabartinę LVAT formuojamą teismų praktiką „teisė į žalos atlyginimą dėl neteisėtų valstybės ar savivaldybės institucijų veiksmų nėra besąlygiškai siejama su atitinkamo akto nuginčijimu“[82]. Taigi, jeigu pareiškėjas prašo tik atlyginti žalą už neteisėtus viešojo administravimo subjekto veiksmus, teismas, nustatęs nagrinėjamoje byloje visas civilinės atsakomybės sąlygas, patenkins skundą (prašymą) ir pagal ABTĮ 88 str. 5 p. priteis atlyginti žalą. Pagrindinė problema iškils tada, kai teismas, vertindamas civilinės atsakomybės sąlygą – neteisėtumą, nustatys esant neteisėtą VA subjekto administracinį aktą, kuris prieš tai nebuvo skųstas ir panaikintas administracine tvarka.[83] Kadangi pareiškėjas nekėlė tokio reikalavimo dėl administracinio akto panaikinimo, tai neteisėtas administracinis aktas bus paliktas galioti. Teisėtumo požiūriu klausimas bus išspręstas, tačiau kokios bus tokio akto galiojimo pasekmės? Pasak U. Gailiūnienės, „reikalauti administracinio akto panaikinimo kartais gali būti apskritai netikslinga, nes nuo aktų priėmimo galėjo praeiti daug laiko, 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)“[84]. Galima sutikti su tokia nuomone, bet, kita vertus, skundžiamo akto panaikinimo pagrindai gali būti ne tik tam tikrų procedūrų pažeidimas, bet ir priėmusio aktą VA subjekto nekompetencija, taip pat akto prieštaravimas aukštesnės galios teisės aktams. Jeigu tokie administraciniai aktai nebus eliminuojami iš teisės normų sistemos, vadinasi, bus neįmanoma užtikrinti administracinės teisėkūros bei visos viešojo administravimo sistemos normalaus funkcionavimo. Taip yra pažeidžiamas teisėtumo principas ir jį sukonkretinantis įstatymų viršenybės principas, pagal kuriuos bet kokie viešojo administravimo subjektų leidžiami administraciniai aktai turi būti priimti įstatymo pagrindu ir jiems neprieštarauti, juos atitikti, juk

[80] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-525-392-10.

[81] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje A-525-340-13.

[82] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-662-2686-11; Lietuvos vyriausiojo administracinio 2010 m. sausio 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-442-168-10.

83 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 27 d. nutartis administracinė byloje Nr. A-63 -1722-10.

[84] Gailiūnienė, U. *Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2013, p. 127.

administracinių aktų teisėtumui ir pagrįstumui tikrinti net sukurta visiškai atskira administracinės justicijos sistema. Teisėtumo principo nesilaikymo pasekmės gali būti itin didelės – gali didėti korupcija, piktnaudžiavimas valdžia, nusikalstamumas ir apskritai tai gali prisidėti prie visuomenės teisinio nihilizmo.[85]

Tyrime dalyvavę ekspertai B, C, D neigiamai vertina tokią administracinių teismų praktiką, kai, paduodant skundą dėl žalos atlyginimo teismui, nereikalaujama, kad administraciniai aktai, iš kurių galimai kilo žala, būtų apskųsti arba pripažinti negaliojančiais įstatymų nustatyta tvarka. Tokios praktikos susiformavimui didelę įtaką padarė Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (toliau – ESTT), kuris 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 atsakomybę, vėliau savo praktiką pakeitė ir ieškinius dėl žalos atlyginimo taip pat laiko savarankiškais ir autonominiais, taigi faktas, kad ginčijama nuostata nebuvo panaikinta, paprastai nepanaikina galimybės reikalauti žalos atlyginimo“[86]. Tam, kad galėtume įvertinti šią ekspertų nuomonę, analizuosime užsienio šalių pavyzdžius. Kitose valstybėse žalos atlyginimo klausimus nagrinėti gali būti priskirta ir administraciniams, ir bendrosios kompetencijos teismams. Estijoje[87] administraciniai teismai nagrinėja bylas dėl neteisėtais valdžios institucijų veiksmais padarytos žalos atlyginimo. Bendra taisyklė: pirma teismui pateikiamas skundas dėl akto panaikinimo, o tik tada kreipiamasi į teismą dėl žalos atlyginimo. Galioja principas, jog asmuo turi daryti viską, kad išvengtų žalos atsiradimo. Gali būti taikomos išimtys šiuo klausimu. Pareiškėjas pats renkasi, kuriuos reikalavimus pareikšti, bet teismas kai kuriose bylose gali pasiūlyti pareiškėjui, kurias asmens pažeistų teisių gynimo priemones rinktis. Italijoje[88] žalos atlyginimo klausimą sprendžia taip pat administraciniai teismai. Bendra taisyklė: administracinio akto panaikinimas ir žalos atlyginimas – du skirtingi asmens pažeistų teisių gynimo būdai. Gali būti paduodamas ir atskiras reikalavimas dėl žalos atlyginimo, ir sujungti reikalavimai dėl akto panaikinimo bei žalos atlyginimo. Teismui suteikta teisė priteisiant žalos atlyginimą panaikinti administracinį sprendimą. Be to, Italijoje viešojo administravimo subjektai turi diskreciją panaikinti savo sprendimus net jei sprendimas ginčijamas teisme ar

[85] Bakaveckas, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. I dalis. Vilnius: Leidykla MES, 2012, p. 78.
[86] Gailiūnienė, U. *Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2013, p. 238.
[87] Estijos pranešimas (anglų k.). Briuselis, 2012 m. Europos Sąjungos aukščiausiųjų administracinių teismų ir valstybių tarybų asociacija [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-03- 15]. <http://acaeurope.eu/seminars/Brussels2012/Estonia.pdf
[88] Falcon, G.; Cortese, F. *Civil Liability of the Public Administration. Jurisdiction and Process* [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-03-07]. <http://www.ius-publicum.com/repository/liability+index.pdf>; Italijos pranešimas (anglų k.). Europos Sąjungos Aukščiausiųjų administracinių teismų ir valstybių tarybų asociacija. Briuselis, 2012 [žiūrėta 2014-03-17]. < http://aca-europe.eu/seminars/Brussels2012/Italy.pdf>.

prašoma atlyginti žalą. Italų kalba ši procedūra vadinama *autotutela*. Prancūzijoje[89] pareiškėjai naudojasi plačia teisinių priemonių pasirinkimo laisve – jie turi teisę paduoti skundą dėl panaikinimo ir žalos atlyginimo vienu metu arba pirma paduoti skundą dėl panaikinimo ir tik vėliau proceso dėl sprendimo panaikinimo metu kreiptis į teismą dėl žalos atlyginimo. Be to, pareiškėjui numatyta galimybė kreiptis tik dėl žalos atlyginimo ir neginčyti paties administracinio sprendimo. Nors egzistuoja viena administracinių teismų sistema, skundo reikalavimai nebūtinai bus nagrinėjami tame pačiame teisme. Kompetencija spręsti minėtus reikalavimus yra suteikta administraciniam teismui arba Valstybės Tarybai. Skundai ne visada susiję, o jų ryšys gali priklausyti nuo laiko, kada kiekvienas iš jų paduotas, todėl pareiškėjams suteikiama galimybė pasirinkti, kokiu procesu pasinaudoti. Danijoje[90] bendrosios kompetencijos teismai nagrinėja žalos atlyginimo reikalavimą, pareiškėjas gali tuo pačiu metu reikalauti ir administracinio sprendimo panaikinimo, ir žalos atlyginimo arba panaikinus aktą reikalauti žalos atlyginimo atskirame procese. (Reikia paminėti, kad Danijoje apskritai nėra specializuotų administracinių teismų.) Olandijoje[91] asmuo pirma turi kreiptis į Valstybės Tarybos Administracinės jurisdikcijos skyrių dėl administracinio akto panaikinimo ir tik priėmus sprendimą dėl akto panaikinimo asmuo įgyja teisę reikalauti žalos atlyginimo iš viešosios valdžios institucijų. Vokietijoje[92], Austrijoje[93] žalos atlyginimo bylas nagrinėja civiliniai teismai. Vokietijoje administracinio akto teisėtumas privalo būti patikrintas administracinio teismo prieš kreipiantis į civilinį teismą dėl žalos atlyginimo. Austrijoje bendrosios kompetencijos teismas kreipiasi su prašymu į administracinį teismą įvertinti administracinio akto teisėtumą, administracinis teismas priima sprendimą, tačiau tokio sprendimo pobūdis yra deklaratyvus. Rumunijoje, Latvijoje, Bulgarijoje administracinio akto neteisėtumo konstatavimas paprastai yra būtinas prieš kreipiantis į teismą dėl žalos atlyginimo.[94]Aptartų valstybių žalos atlyginimo ir sprendimo panaikinimo santykis yra itin įvairus, bet galima daryti išvadą, kad daugumoje valstybių susiklosčiusi praktika prieš kreipiantis į teismą dėl žalos

---

[89] Paques, M. *Power to award compensation and action for annulment* [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-03-15]. <http://juradmin.eu/index.php/en/seminars/397-seminar-in-brussels-on-1-and-2-march-2012>.

[90] Danijos pranešimas (anglų k.). Europos Sąjungos aukščiausiųjų administracinių teismų ir valstybių tarybų asociacija. Briuselis, 2012 m. <http://aca-europe.eu/seminars/Brussels2012/Denmark.pdf>.

[91] Olandijos pranešimas (anglų k.). Europos Sąjungos aukščiausiųjų administracinių teismų ir valstybių tarybų asociacija [interaktyvus]. Briuselis, 2012 [žiūrėta 2014-03-15].
< http://aca-europe.eu/seminars/Brussels2012/Netherlands.pdf>.

[92] Gromitsaris, A. *Liability and Accountability*. 2011 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-03-17]. <http://www.ius-publicum.com/repository/liability+index.pdf>.

[93] Austrijos pranešimas (anglų k.). Europos Sąjungos aukščiausiųjų administracinių teismų ir valstybių tarybų asociacija [interaktyvus]. Briuselis, 2012 m. [žiūrėta 2014-03-17]. <http://aca-europe.eu/seminars/Brussels2012/Austria.pdf>. Liability of Public Bodies Act, 2012 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-03-17]. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1949_20/ERV_1949_20.pdf>.

[94] Paques, M. *Power to award compensation and action for annulment* [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-03-15]. <http://juradmin.eu/index.php/en/seminars/397-seminar-in-brussels-on-1-and-2-march-2012>.

atlyginimo reikalauti, kad administracinis aktas būtų panaikintas. Manytina, jog tokia praktika yra susiklosčiusi dėl daugelyje šalių taikomos (*bona fides*) pareigos pareiškėjui elgtis apdairiai ir rūpestingai, kad neatsirastų žala arba ji nepadidėtų. Pavyzdžiui, Italijoje pareiškėjas gali prarasti teisę į žalos atlyginimą, jeigu pareiškėjas galėjo išvengti žalos ar jos padidėjimo. Ypač teismas atsižvelgia į tai, ar buvo skųstas administracinis aktas dėl panaikinimo ar buvo imtasi visų teisinių priemonių žalos atsiradimui užkirsti. Italų mokslininkai G. Falconas, F. Cortese'as[95] yra išreiškę susirūpinimą, kad Italijoje, nesant aiškios praktikos dėl privalomo administracinio akto panaikinimo prieš kreipiantis į teismą dėl žalos atlyginimo, gali kilti didelių nepatogumų pareiškėjui, jis net rizikuoja prarasti teisę į žalos atlyginimą. Lietuvoje taip pat galioja šis principas pareiškėjui. Pagal administracinių teismų formuojama praktiką teismai į tai labiau atsižvelgia kaip į vieną iš aplinkybių, pagal kurią pareiškėjo netinkamas elgesys – tam tikro sprendimo neginčijimas – prisidėjo prie didesnės žalos atsiradimo, todėl gali būti sumažintas priteistinos žalos atlyginimo dydis[96].

Pareiškėjas skunde turi nurodyti administravimo subjektą, dėl kurio priimto akto, veiksmo ar neveikimo paduodamas skundas. „LR CK 6.271 str. turi įtakos tinkamo atsakovo kaip dalyvaujančio byloje asmens, kuris priėmus privataus asmens skundą tenkinantį teismo sprendimą privalo atlyginti žalą, įvardijimui. Atsakovu tokio pobūdžio bylose remiantis šia norma privalo būti nurodoma valstybė (arba savivaldybė), o ne valstybės (ar savivaldybės) valdžios institucija, dėl kurios sprendimo, veiksmų ar neveikimo privatus asmuo kreipiasi į teismą. LVAT ne kartą yra nurodęs, kad kai asmuo savo skunde ar pareiškime teismui netinkamai nurodo atsakovą, teismas privalo svarstyti klausimą dėl netinkamos šalies pakeitimo tinkama.[97]“ Valstybės, kaip ypatingo juridinio asmens, specifika lemia tai, kad valstybė pati negali vesti bylos administraciniame teisme, o privalo būti atstovaujama atitinkamų institucijų. LR CK 6.273 straipsnio 1 dalis nustato, jog bylose dėl žalos atlyginimo, kai žalą privalo atlyginti valstybė, valstybei atstovauja Vyriausybė arba jos įgaliota institucija. Būdama šalimi administraciniame procese, valstybė išsaugo dispozityvumo principo suteikiamą galimybę pasirinkti, kas bus jos atstovas byloje. Šią savo teisę valstybė įgyvendino priimdama Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 26 d. nutarimą Nr. 932 „Dėl atstovavimo valstybei bylose dėl žalos atlyginimo“[98] ir pirmu jo punktu įgaliojo atstovauti valstybei bylose dėl žalos atlyginimo valstybės institucijas (valstybinio administravimo subjektus),

[95] Falcon, G.; Cortese, F. *Civil Liability of the Public Administration. Jurisdiction and Process*, 2011 [ interaktyvus]. [žiūrėta 2014-03-17]. <http://www.ius-publicum.com/repository/liability+index.pdf>.
[96] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-2221-12.
[97] Kargaudienė, A. Viešoji atsakomybė: atsakomybės už padarytą žalą privačiam asmeniui subjekto apibrėžimo problema. *Jurisprudencija*. 2008, 3 (105): 77.
[98] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 26 d. nutarimas Nr. 932 „Dėl atstovavimo valstybei bylose dėl žalos atlyginimo“. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 66-2415.

dėl kurių arba dėl kurių pareigūnų, valstybės tarnautojų ar kitų darbuotojų neteisėtų aktų atsirado žala. Pažymėtina, kad šis nutarimas neužkerta kelio valstybei, kaip bylos šaliai, atskirais atvejais atstovavimo klausimą administracinėse bylose išspręsti atskirai, pavedant valstybės atstovavimą kitiems subjektams.[99] Manytina, jei valstybei yra suteikta tokia teisė, tai tokiais atvejais, kai žala padaroma dėl norminio administracinio akto, atsakovu turėtų būti pasirenkamas ne jį taikęs subjektas, o jį priėmęs subjektas. Todėl, kad sudėtingoje viešojo administravimo subjektų sistemoje susiklosto hierarchiškai pavaldumu grindžiami teisiniai santykiai, toliau pagal pavaldumą esančioms viešojo administravimo institucijoms privaloma vadovautis ir vykdyti aukštesnių viešojo administravimo institucijų priimtus administracinius aktus, kol jie nepripažinti negaliojančiais. Taigi žala asmeniui atsiranda ne dėl tokį aktą taikiusio subjekto sprendimo, o dėl jį priėmusio subjekto, todėl jis ir turėtų atsakyti. Be to, reikia pažymėti, kad kai kurios bylos administracinių teismų yra išnagrinėjamos atsakovu laikant instituciją, o ne valstybę.[100] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje laikomasi nuomonės, kad jei pareiškėjo skundas pirmosios instancijos teisme išnagrinėtas į procesą neįtraukus tinkamo atsakovo – valstybės, kuriai atstovauja Vyriausybė arba jos įgaliota institucija, tai toks trūkumas nėra imperatyvas naikinti skundžiamą teismo sprendimą, jei byla iš esmės išnagrinėta teisingai ir priimtas baigiamasis aktas neįtrauktam į procesą asmeniui teisinių pasekmių nesukels.[101] Bet jeigu toks sprendimas sukeltų teisinės pasekmes neįtrauktam į procesą asmeniui, jis turėtų būti laikomas neteisėtu, nes pagal ABTĮ 142 str. 2 d. 2 p., jei pirmosios instancijos teismas nusprendė dėl neįtrauktų dalyvauti byloje asmenų teisių ir pareigų, yra sprendimo negaliojimo besąlyginis pagrindas.

Reikalavimui dėl žalos, atsiradusios dėl VA subjekto neteisėtų veiksmų, atlyginimo išankstinio ginčo nagrinėjimo ne per teismą tvarka nėra nustatyta[102]. LVAT administracinėje byloje Nr. AS1-531/2006[103] nurodė, kad „ginčams dėl viešojo administravimo subjektų neteisėta veikla padarytos žalos atlyginimo įstatymai nenumato išankstinės ginčo nagrinėjimo ne per teismą tvarkos. Kai byloje pareikšti keli reikalavimai, nepriėmus nagrinėti reikalavimo, kuriam yra taikoma ikiteisminė ginčų nagrinėjimo tvarka, atsisakymas priimti nagrinėti kitą susijusį reikalavimą dėl žalos atlyginimo tuo pačiu įstatymo pagrindu yra nepagrįstas“. Kai tokio pobūdžio ginčai nagrinėjami tik teisme, tai galima vertinti kritiškai, atsižvelgiant į Europos Tarybos Ministrų

[99] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-330-08.
[100] Lietuvos vyriausiojo administracinio 2008 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-195-08.
[101] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje A-662-3006-11.
[102] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas (I dalis). 2010 [ interaktyvus]. [žiūrėta 2014-01-15]. <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismu-praktikos-apibendrinimai.html>.
103 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS1-531-06

Komiteto 2007 m. birželio 20 d. rekomendaciją Nr. CM/Rec (2007) 7 valstybėms narėms dėl gero administravimo, kurioje atsižvelgiant į kitų valstybių praktiką pripažįstama, kad prieš pateikdami ieškinį teismui dėl žalos atlyginimo valdžios institucijoms privatūs asmenys turėtų pirma kreiptis dėl žalos atlyginimo į suinteresuotas institucijas (kompetentingas įstaigas)[104]. Kitoje Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. R (86) 12 „Dėl priemonių, leidžiančių užkirsti kelią pernelyg dideliam darbo krūviui teismuose arba sumažinti jį“ siūloma sprendžiant ginčus skatinti draugiškus susitarimus ir teisminio proceso metu, ir iki teisminio ginčo nagrinėjimo, tam sukuriant atitinkamas taisykles, suteikiančias galimybes taikiai susitarti bei skatinančias tokį susitarimą, priskiriant teisėjui pareigą skatinti taikius susitarimus, taip pat įpareigojant teisininkus ar kompetentingas institucijas visų pirma siekti susitarimo su kita šalimi prieš kreipiantis į teismą ar teisme.[105] Pavyzdžiui, Austrijoje[106] numatyta tokia procedūra: pirma pareiškėjas turi kreiptis su pretenzija dėl žalos atlyginimo į tą instituciją, kuri jam sukėlė žalą, jei tokia pretenzija iš dalies arba visiškai atmetama institucijos, pareiškėjas gali kreiptis į teismą dėl žalos atlyginimo. Olandijoje, kai yra priimtas teismo sprendimas dėl administracinio akto panaikinimo, pareiškėjas gali kreiptis dėl žalos atlyginimo į tą instituciją, kuri tą aktą priėmė. Jei nukentėjusioji šalis nesutinka su administracinės institucijos sprendimu, ji gali kreiptis į apylinkės teismą, o jei nesutinka su apylinkės teismo sprendimu, tada jį gali apskųsti Valstybės Tarybos Administracinės jurisdikcijos skyriui.[107] Atsižvelgiant į šias rekomendacijas ir užsienio šalių praktiką, Lietuvoje būtų galima įtvirtinti žalos atlyginimą neteismine tvarka.

Apibendrinant šį skyrių, pareiškėjas pats renkasi, kuriuos reikalavimus pareikšti, siekiant įgyvendinti savo teisę į žalos atlyginimą. Reikalavimas dėl žalos atlyginimo yra pripažįstamas savarankišku reikalavimu, todėl pareiškėjas neprivalo kartu reikalauti, kad būtų panaikintas ir administracinis sprendimas, ar įpareigoti viešojo administravimo subjektą atlikti tam tikrus veiksmus. ABTĮ 10 str. numato teismo aktyvų vaidmenį procese, todėl teismas gali pasiūlyti pareiškėjui patikslinti skundą tam tikru reikalavimu, jeigu mano, kad to reikia pareiškėjo pažeistoms teisėms apginti. Nagrinėjant skundo ypatumus, išryškėjo itin svarbi administracinio akto

[104] Europos Tarybos Ministrų komiteto 2007 m. birželio 20 d. rekomendacija CM/Rec(2007)7. valstybėms narėms dėl gero administravimo [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-03-10]. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.

[105] Recommendation No R(86) 12 concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in courts [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-03-11]. <http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/legal_professionals/court_clerks/legal_instruments_and_documents/Rec%20(86)%2012.asp>.

[106] *Liability of Public Bodies Act*. 2012 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-03-17]. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1949_20/ERV_1949_20.pdf>.

[107] General Administrative Law Act, Olandijos pranešimas (anglų k.). Europos Sąjungos aukščiausiųjų administracinių teismų ir valstybių tarybų asociacija [interaktyvus]. Briuselis, 2012 [žiūrėta 2014-03-15]. <http://aca-europe.eu/seminars/Brussels2012/Netherlands.pdf>.

panaikinimo ir skundo dėl žalos atlyginimo santykio problema. Lietuvoje pripažįstama, kad tai du skirtingi pažeistų teisių gynimo būdai ir nereikalaujama, kad administracinis aktas, dėl kurio galimai kilo žala, prieš kreipiantis į teismą su skundu dėl žalos atlyginimo, būtų panaikintas įstatymų nustatyta tvarka, vadovaujamasi ESTT praktika. Manytina, kad būtina spręsti situaciją, kai teismas, nagrinėdamas reikalavimą dėl žalos atlyginimo (kai žala kyla iš neteisėto administracinio akto, kuris prieš tai nebuvo skųstas ar neprašoma jo panaikinti tame pačiame skunde) konstatuoja neteisėtumo faktą civilinės deliktinės atsakomybės prasme, bet neišsprendžia akto galiojimo klausimo, nes taip gali būti pažeidžiamas teisėtumo principas. Tai būtų galima padaryti naudojantis Italijos valstybės pavyzdžiu – teismui suteikti teisę, priteisiant žalos atlyginimą, panaikinti administracinį sprendimą. Europos Sąjungos šalių pozicijos šiuo klausimu yra itin skirtingos. Pavyzdžiui, Vokietijoje administracinio akto teisėtumas privalo būti patikrintas administracinio teismo prieš kreipiantis į civilinį teismą dėl žalos atlyginimo. Olandijoje[108] asmuo pirma turi kreiptis į Valstybės Tarybos Administracinės jurisdikcijos skyrių dėl administracinio akto panaikinimo ir tik priėmus sprendimą dėl akto panaikinimo asmuo įgyja teisę reikalauti žalos atlyginimo iš viešosios valdžios institucijų. Žalos atlyginimo ir administracinio sprendimo panaikinimo klausimas ES šalyse sprendžiamas daugybe skirtingų būdų. Ne visose šalyse vadovaujamasi ESTT praktika, pagal kurią nereikalaujama pirma kreiptis į teismą su skundu dėl administracinio akto panaikinimo, kad teisme būtų nagrinėjamas reikalavimas atlyginti žalą.

### 2.2. Viešosios deliktinės atsakomybės sąlygos ir jų taikymas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje

Žalos atlyginimas asmeniui už neteisėtus viešojo administravimo subjekto veiksmus yra įgyvendinamas taikant VA subjektui teisinį mechanizmą – civilinę atsakomybę. LVAT yra sakęs, nors ir žala padaroma viešojo administravimo srityje, bet ,,santykiai, susiję su tokios žalos atlyginimu, yra civiliniai teisiniai, o ne administraciniai teisiniai santykiai“[109]. Todėl sprendžiant tokias bylas būtina remtis LR CK bendrosiomis civilinę atsakomybę reguliuojančiomis teisės normomis. Atsakomybei už viešojo administravimo subjektų veiksmais asmenims padarytą žalą

[108] Olandijos pranešimas (anglų k.). Europos Sąjungos aukščiausiųjų administracinių teismų ir valstybių tarybų asociacija [interaktyvus]. Briuselis, 2012 [žiūrėta 2014-03-15].
< http://aca-europe.eu/seminars/Brussels2012/Netherlands.pdf>
[109] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-1485-09.

atsirasti yra būtinos trys sąlygos: žala, neteisėti veiksmai, priežastinis ryšys. Nesant bent vienos iš sąlygų, asmuo, padaręs žalą, neturės pareigos jos atlyginti.

Valdžios institucijų atsakomybės pagrindu gali būti kalte grindžiama atsakomybė (taip yra Belgijoje, Danijoje, Prancūzijoje, Italijoje, Norvegijoje) ir atsakomybė, grindžiama neteisėtu veiksmų nustatymu (Bulgarija, Graikija)[110]. Pastarajai grupei priskiriama ir Lietuva. Valdžios institucijų neteisėtų veiksmų konstatavimas yra pagrindas vertinti, ar yra kitos šios atsakomybės sąlygos: žala ir priežastinis ryšys. Todėl svarbu išsiaiškinti, kas yra laikytina viešojo administravimo subjekto neteisėtais veiksmais LR CK 6.271 str. prasme ir kaip administraciniai teismai aiškina šią sąvoką.

### 2.2.1. Viešojo administravimo subjekto neteisėti veiksmai

Viešojo administravimo subjektai savo veiksmus viešojo administravimo srityse išreiškia priimdami administracinius sprendimus. Svarbu išsiaiškinti, kokiais administraciniais sprendimais viešojo administravimo subjektai gali sukelti žalos privatiems asmenims. VAĮ 2 str. 11 d. pateikiama administracinio sprendimo sąvoka. Ją įstatymų leidėjas apibrėžia kaip ,,administracinį aktą ar nustatyta tvarka priimtą kitą nustatytos formos dokumentą, kuriame išreikšta viešojo administravimo subjekto valia“[111]. VAĮ 6 str. 1 d. numatyta, jog ,,tik viešojo administravimo subjektai turi teisę leisti administracinius aktus, reikalingus įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti“[112]. Iš įstatymo formuluotės galime spręsti, kad viešojo administravimo subjektai turi išskirtinę kompetenciją leisti administracinius aktus. A. Andruškevičius ir L. Paškevičienė administracinius teisės aktus apibūdina kaip ,,aktus, kuriais daroma įtaka fizinių, juridinių asmenų teisėms ir laisvėms, nustatomos vienokios ar kitokios pareigos ar patiems viešojo administravimo subjektams suteikiami teisiniai įgaliojimai ir nustatomi teisiniai įpareigojimai“[113].Taigi galime pritarti G. Kuncevičiaus nuomonei, kad ,,administracinio akto sąvoka apima tik tuos aktus, kurie sukelia tiesioginius teisinius padarinius“[114]. Iš administracinio sprendimo sąvokos matome, kad viešojo administravimo subjektai priima ne tik administracinius aktus, bet ir kitus nustatytos formos

[110] Paques, M. *Power to award compensation and action for annulment* [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-03-15]. <http://juradmin.eu/index.php/en/seminars/397-seminar-in-brussels-on-1-and-2-march-2012>.
[111] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, 60-1945; 2006, 77-2975.
[112] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975.
[113] Andruškevičius, A. ir Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 93.
[114] Kuncevičius, G. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 23.

dokumentus. Kyla klausimas, kas laikytina viešojo administravimo subjektų veikloje „tais kitais“ dokumentais. Manytina, kad „kitiems“ dokumentams yra priskirtini „viešojo administravimo subjektų aktai, kuriais nesukeliama teisinių padarinių asmenims, kuriems jie taikomi. Tai, pavyzdžiui, (rekomendaciniai) aktai (išvados, raštai ir kitokių pavadinimų dokumentai)“[115]. Tokie teisės aktai nesukelia kitiems asmenims teisinių padarinių, remiantis vien jų pažeidimu, negalima reikalauti žalos atlyginimo.

VAĮ yra išskirtos dvi administracinio akto rūšys: norminis ir individualus. Minėto įstatymo 2 str. 9 d. nurodyta, kad individualus administracinis aktas – „tai vienkartis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam asmeniui ar nurodytai asmenų grupei, o 10 d. nurodyta, kad norminis administracinis aktas yra teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei“[116]. Teismams dažnai iškyla problemų sprendžiant, kokio pobūdžio administracinis aktas yra skundžiamas. „Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT), aiškindamas įstatymų leidėjo nustatytus administracinių sprendimų požymius, ne kartą yra pažymėjęs, jog daugelis ABTĮ bei VAĮ nuostatose nurodytų požymių yra vertinamieji, todėl kiekvienu atveju teismas, spręsdamas, ar teisės aktas, dėl kurio teisėtumo ištyrimo yra kreiptasi į administracinį teismą, gali būti pripažintas norminiu ar individualiu administraciniu aktu, būtinai turi išsiaiškinti šiame teisės akte įtvirtintų elgesio taisyklių pobūdį, subjektų ratą, kuriems taikomas aktas, aktą priėmusio subjekto statusą bei kitas akto priėmimo aplinkybes.“[117] „Sprendžiant, kokio pobūdžio yra skundžiamas administracinis aktas, turi būti vertinama teisės aktą apibūdinančių požymių visuma.“[118] Pavyzdžiui, LVAT administracinėje byloje AS756-533/2013 sprendė, ar ginčijamas aktas yra individualus, ar norminis administracinis aktas. Teismas, įvertinęs ginčijamo Paveldotvarkos projekto turinį, padarė išvadą, kad juo „nustatomos bendro bei nevienkartinio pobūdžio taisyklės, kurių privaloma laikytis individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei (t. y. visiems subjektams, vykdantiems ar ketinantiems vykdyti veiklą ginčo žemės sklype). Teisėjų kolegija konstatavo, kad nustatytų požymių pakanka, jog Paveldo tvarkos projektas būtų laikomas norminiu teisės aktu, nes nurodyti akto požymiai laikytini esminiais norminio teisės akto požymiais“[119].Taigi skiriamuoju individualių ir norminių administracinių aktų požymiu yra laikytina, kad norminiais aktais nustatomos bendro pobūdžio taisyklės, elgesio standartai. Tai

[115] Andruškevičius, A. Administracinė teisė. *Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008, p. 143.
[116] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975.
[117] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. kovo 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-8-78-06; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I1-01-07.
118 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-146-259-11.
[119] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-756-533-13.

nereiškia, kad elgesio taisyklės nenustatomos individualiu aktu, juo bendros elgesio taisyklės nustatomos konkretiems asmenims, o norminiu aktu – individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei.

Prof. A. Andruškevičius nurodo, kad pagal išraiškos būdą administraciniai aktai gali turėti dokumento (rašytinę) formą arba tai gali būti dokumentu neįforminami valdymo veiksmai, t. y. išreikšti žodžiu arba konkliudentiniais veiksmais[120]. Taigi administracinis aktas, kaip veiksmas, gali turėti ir rašytinę, ir žodinę išraiškos formą, be to, gali būti ir konkliudentiniai veiksmai. Sparčiai patobulėjus technologijoms, interneto teikiamoms galimybėms, administracinio akto išraiškos forma turėtų būti suprantama plačiau. Seimas 2013 m. liepos 2 d. priėmė įstatymą Nr. XII-511, pakeičiantį kai kurias VAĮ nuostatas. Nustatyta, jog kai ,,individualus administracinis aktas priimamas naudojantis valstybės informacinėmis sistemomis, jo pasirašymui ir patvirtinimui antspaudu prilyginamas patvirtinimas (autorizavimas) valstybės informacinėje sistemoje. Šiuo atveju taip pat nustatyta, jog vietoj individualaus administracinio akto patvirtintos kopijos gali būti pridedamas individualaus administracinio akto išrašas“[121]. Taigi galime daryti išvadą, kad atsižvelgiant į įvykusius pokyčius visuomenėje, administracinis aktas gali būti ir elektroninės formos.

Nagrinėjant administracinio akto sąvoką svarbu paminėti teisės doktrinoje iškylančią problemą – administracinės sutarties priskyrimą administraciniam aktui. 2005 m. lapkričio 25 d. LVAT nutartyje pirmą kartą šio teismo praktikoje paminėta administracinės sutarties sąvoka. ,,LVAT nurodė, jog tokia santykių tarp viešojo administravimo institucijos bei privataus asmens forma, kai valstybės institucija, siekdama įgyvendinti savo įstatymų numatytas funkcijas ir patenkinti viešąjį interesą, sudaro sutartis su privačiais asmenimis, Europos šalių teisinėje praktikoje bei teisės doktrinoje yra vadinama administracine sutartimi.“[122] S. Šedbaras[123], tyrinėdamas administracinės sutarties ir administracinio akto skirtumus, administracinį aktą apibūdino kaip vienašališką, valdingą, privalomą viešojo administravimo institucijos nurodymą, o administracinę sutartį – kaip suderintą šalių valios išraišką. Sutartis ir viešojoje, ir privatinėje teisėje yra suvokiama kaip daugiašalis aktas, nes išreiškiama kelių ar daugiau subjektų valia. Iš to galime spręsti, kad autorius administracinės sutarties nelaiko administraciniu aktu, nes tai ne vienašalis

120 Andruškevičius, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008, p. 139.
121 Lietuvos viešojo administravimo įstatymo 8 str. pakeitimo įstatymas Nr. XII-511, 2013-07-02. *Valstybės žinios*. 2013, Nr. 75-3781 (2013-07-13).
122 Kuncevičius, G. Sutartis kaip viešojo administravimo subjektų teisinės veiklos Lietuvoje forma: probleminiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*. 2010, 1 (5): 164.
123 Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje.* Vilnius: Justitia, 2006, p. 123.

aktas. G. Kuncevičius daktaro disertacijoje „Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas“, apibendrinęs doktrinines idėjas, padarė visai kitokią išvadą[124]: pripažįstant administracinę sutartį, kaip viešojo administravimo teisinę formą, reiktų įstatymu priskirti administracinę sutartį prie administracinio akto kategorijos. Tokia išvada grindžiama tuo, kad „aktų skirstymas į vienašalius ir daugiašalius, kaip ir bet koks klasifikavimas, negali būti absoliutinamas: „administracinis aktas“ priešinamas kategorijai „sutartis“ vien tuo pagrindu, kad pirmasis yra vienašalis, o antrasis – daugiašalis aktas. Formalusis kriterijus (pavadinimas ir teisės akto autorių skaičius) ne visada gali reprezentuoti turininguosius teisinio reguliavimo technikos prigimties vertinimus: ne visada tai, kas vadinama administraciniu aktu, vertinant per turinio prizmę, yra išimtinai vienašališka. Taip pat kaip bendrumo požymį tarp administracinio akto ir administracinės sutarties išskyrė teisinę galią: administracinės sutarties teisinė galia prilyginama administracinio akto teisinei galiai“[125]. Taigi galėtume pritari U. Gailiūnienės nuomonei, jog administracinės sutarties sudarymas ir vykdymas, kiek tai atlieka viešojo administravimo subjektas, yra laikomas viešuoju administravimu. Kadangi administracinis teismas sprendžia ginčus dėl teisės viešojo administravimo srityje, žalos, padarytos netinkamai vykdant tokią sutartį, atlyginimo bylas turėtų nagrinėti administraciniai teismai.[126]

Taigi viešojo administravimo subjektų veiksmai vykdant viešąjį administravimą yra išreiškiami administraciniais aktais, kuriuose išdėstoma valstybės valia ir nustatomos tam tikros elgesio taisyklės[127]. Todėl neteisėti viešojo administravimo subjektų veiksmai pagal CK 6.271 str. turėtų būti suprantami kaip neteisėti administraciniai aktai (ne tik rašytinę dokumento formą turintys administraciniai aktai, bet ir veiksmai (realiniai valdymo aktai) arba atsisakymas priimti administracinį aktą). Taip pat vilkinimas atlikti prašomą administracinį veiksmą – priimti administracinį aktą, išduoti licenciją, leidimą ir kt.

#### 2.2.1.1. Neteisėtų veiksmų, kaip viešosios atsakomybės sąlygos, nustatymo ypatumai

[124] Kuncevičius, G. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 206.
[125] Kuncevičius, G. Administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąsajos: teorinis aspektas. *Socialinių mokslų studijos*. 2012, 4 (3): 1055.
[126] Gailiūnienė, U. *Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2013, p. 79.
[127] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis 2007 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-444-1-07.

Konstatuojant VA subjektų aktų neteisėtumą svarbų vaidmenį atlieka viešojo administravimo veiklos kontrolė. „Viešojo administravimo veiklos kontrolė – tokie santykiai, kai vertinami pačių VA subjektų priimti administraciniai aktai, keliantys teisinių padarinių adresatams-fiziniams ar juridiniams asmenims.“[128] Kontroliuojama, ar administraciniai aktai yra teisėti ir pagrįsti. Norminiai administraciniai aktai gali būti patikrinti tik teisėtumo atžvilgiu, t. y. ar norminiai administraciniai aktai atitinka aukštesnės galios teisės aktus, o individualūs administraciniai aktai yra tikrinami ir teisėtumo, ir pagrįstumo atžvilgiu. Tokią kontrolę atlieka: teismai (pvz., administraciniai teismai vykdo žemesnės galios nei Vyriausybės nutarimai norminių administracinių aktų bei individualių administracinių aktų kontrolę, aukštesnės galios norminių aktų kontrolę atlieka Konstitucinis Teismas); ikiteisminės administracinių ginčų institucijos (kvaziteismai) (pvz., Vyriausioji administracinių ginčų komisija „nagrinėja skundus (prašymus) dėl centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat šių subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo“[129]. „Komisija gali priimti sprendimą panaikinti skundžiamą individualų administracinį aktą (ar jo dalį).“[130] Taip pat įstatymų nustatytais atvejais kontrolę gali vykdyti ir patys VA subjektai (tokia kontrolė dar vadinama vidine), jų specialūs administracinių ginčų nagrinėjimo padaliniai (pvz., „Muitinės departamentas, turi teisę panaikinti Europos Bendrijos muitų teisės aktams ir (arba) Lietuvos Respublikos teisės aktams prieštaraujančius teritorinių muitinių ir specialiųjų muitinės įstaigų sprendimus“[131]). Taigi konstatuoti individualių administracinių aktų neteisėtumo faktą gali ne tik administracinis teismas, bet ir kitos ikiteisminės ginčų nagrinėjimo institucijos. O dėl norminių administracinių aktų teisėtumo sprendžia tik administraciniai teismai. „Tiek norminį, tiek individualų administracinį aktą pripažinus neteisėtu, aktas laikomas panaikintu.“[132] Teismo panaikintas administracinis aktas reiškia, kad jo normos turi trūkumų ir šalinamos iš teisės normų sistemos.

Spręsdamas ginčą dėl žalos atlyginimo administracinis teismas turi nustatyti, ar atitinkami veiksmai (neveikimas), dėl kurių prašoma atlyginti atsiradusią žalą, yra neteisėti (teisėti). „Veiksmų teisėtumas kiekvienu atveju turi būti vertinamas iš esmės, o administracinę bylą nagrinėjantis teismas priima sprendimą dėl neteisėtų veiksmų nustatymo, nepriklausomai nuo to, ar

---

128 Andruškevičius, A. ir Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 35.

129 Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatai. 2 skyriaus 1 punktas. <http://www.vagk.lt/lt/body.php?c=1198246909&p=1363247299>.

130 Ten pat, IV skyriaus 44.2 punktas.

131 Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2517.

132 Andruškevičius, A. ir Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 95.

įstatymo nustatyta tvarka buvo skųstas aktas, iš kurio kildinama žala.“[133] LVAT administracinėje byloje Nr. A261-1187/2012 yra nurodęs, kad kiekvienu atveju, sprendžiant žalos atlyginimo klausimą, „būtina vertinti CK 6.271 str. 4 d. sąlygą konkrečiam atvejui, nes administracinio akto panaikinimas savaime nėra pakankamas atsakomybės pagrindas. Kiekvienu konkrečiu atveju turi būti atsižvelgiama į priežastis, dėl kurių administracinis aktas buvo panaikintas. Ne kiekvienu atveju viešojo administravimo subjekto veika, kuriai nepritarė teismas, panaikindamas sprendimą, yra pakankamas pagrindas pripažinti, kad dėl to galėjo atsirasti turtinė žala. Vertinant institucijos veiksmų teisėtumą, taip pat reikšminga, ar administravimo subjektas laikėsi nustatytos standartinės veiklos normų, kurių jis privalėjo laikytis, ar nebuvo pažeisti viešojo administravimo principai[134]. Viešojo administravimo principai: įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, tarnybinės pagalbos, efektyvumo, subsidiarumo, vieno langelio. Šių aplinkybių visumos vertinimu galima pagrįsti, ar viešojo administravimo subjekto veikla atitinka LR CK 6.271 str. 4 d. numatytą atsakomybės sąlygą. Reikia apsvarstyti, ar pašalinus procedūrinį pažeidimą sprendimas galėjo būti kitoks, jei nebūtų įvykdytas minėtos procedūros pažeidimas. LVAT administracinėje byloje Nr. A-261-779-13 pripažino, kad „Šiaulių miesto savivaldybės tarybos sprendimo dalis buvo panaikinta kaip neteisėta iš esmės ne dėl sprendimo priėmimo procedūros pažeidimo, o buvo teismo pripažinta, kad atsakovas, kaip viešojo administravimo subjektas, priimdamas sprendimą, pažeidė bendrą teisėtumo, proporcingumo principą, nepagrįstai apribodamas pareiškėjo teisę užsiimti verslu, kuriam atsakovas anksčiau buvo suteikęs tokį leidimą, neįrodęs viešojo intereso apsaugos būtinumo. Tokie atsakovo veiksmai pripažintini neteisėtais, kurių pagrindų atsiranda atsakovo civilinė atsakomybė“[135].

Neveikimui priskiriami tokie viešojo administravimo subjekto veiksmai, kai subjektas nevykdė tam tikrų funkcijų, priskirtų teisės aktais, pvz., priskiriamos tokios bylos, kai žalos asmeniui ar turtui padaro nuvirtęs medis[136], ir reikalavimas savivaldybei atlyginti žalą taip pat grindžiamas neteisėtu neveikimu tvarkant teritorijoje esančius želdynus arba bylos dėl keliuose esančiomis kliūtimis padarytos žalos atlyginimo, dėl savivaldybės vietinės reikšmės kelių ir gatvių

133 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63 – 1722-10.

134 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-1187-12.

135 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugsėjo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-779-13.

136 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-2195-10.

priežiūros funkcijos nevykdymo[137]. „Viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų buvimas CK 6.271 str. prasme gali būti konstatuotas ne tik tuomet, kai viešojo administravimo subjektas nevykdo teisės aktais priskirtų funkcijų, pažeidžia teisės aktus, arba nors ir įvykdo teisės aktais priskirtas funkcijas, bet nesilaiko bendro pobūdžio rūpestingumo ir atidumo pareigos.“[138] LVAT administracinėje byloje Nr. A-756-708/2013 teisėjų kolegija nusprendė, kad Valstybinė ligonių kasa, tikrindama asmens draustumo privalomuoju sveikatos draudimo faktą, pirma nenustačiusi šio asmens tikrosios tapatybės, neveikė taip rūpestingai, kaip reikalaujama**. „**Valstybinė ligonių kasa, tikrindama asmens draustumo privalomuoju sveikatos draudimo faktą, pirma nenustačiusi šio asmens tikrosios tapatybės, neveikė taip rūpestingai, kaip reikalaujama. Valstybinė ligonių kasa pažeidė rūpestingumo pareigą, kurią ji turėjo ir galėjo įvykdyti, atsižvelgiant į jai suteiktus įgaliojimus, inter alia susirašinėjimo su kitomis įstaigomis teises, žinias ir gebėjimus.“[139] Ši išvada buvo pakankamas pagrindas konstatuoti Valstybinės ligonių kasos neteisėtus veiksmus. Rūpestingumo pareigą LVAT kildina iš gero administravimo principo. „Iš gero administravimo principo išplaukia, kad valstybės institucijos, vykdydamos valdžios funkcijas, privalo veikti taip, kad administracinėje procedūroje būtų laikomasi visų teisės aktų nuostatų, bei dirbti rūpestingai ir atidžiai“[140]. Kyla klausimas, ar teismų praktikoje valdžios institucijų bendrosios pareigos elgtis rūpestingai ir atidžiai nevykdymas yra teisingai pripažįstamas kaip neteisėti valdžios institucijų veiksmai, juk LR CK 6.271 str. nėra tiesiogiai įtvirtinta tokia galimybė. Viešojo administravimo subjektai savo kasdienėje veikloje vykdo daugybę užduočių, priima sprendimus ir įgyvendina kitus pavedimus. Kadangi viešojo administravimo subjektui nustatyti laiko apribojimai, kartais susiklosto itin sudėtingos situacijos, tad normalu, kad viešojo administravimo subjektas gali padaryti tam tikrų klaidų ir taip sukelti privačiam asmeniui žalos. Į tai atsakymą galime rasti taip pat LVAT teismo praktikoje: aiškindamas gero viešo administravimo principo sampratą, teismas nurodė, kad „teisinių santykių, susiklostančių tarp privačių asmenų ir valdžios institucijų, ypatumai lemia, kad privatus asmuo juose yra silpnesnioji pusė. Valdžios institucijos, siekdamos įgyvendinti gero viešojo administravimo principą, turi užtikrinti žmogaus teisių ir laisvių bei privataus asmens, kaip silpnesnės santykio su viešąja administracija šalies, apsaugą“[141]. Valstybė įsipareigoja užtikrinti, kad valdžios institucijos ir pareigūnai veiktų teisėtai ir profesionaliai, valstybės pareigūnams

[137] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. lapkričio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-2281-13.
[138] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis 2012 m. balandžio 16 d. administracinė byla Nr. A-525-1950-12.
[139] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis 2013 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-708-13.
[140] Ten pat.
[141] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-185-13.

keliami aukštos kvalifikacijos reikalavimai. Todėl, esant neprofesionaliems valstybės pareigūnų veiksmams, valstybė privalo už tai atsakyti ir atlyginti žalą privatiems asmenims. Taigi siekiant apsaugoti privatų asmenį nuo valdžios institucijų piktnaudžiavimo savo teisėmis, joms taikomi didesni rūpestingumo, atidumo reikalavimai. Manytina, kad vis dėlto viešojo administravimo subjektų atsakomybės dydis turėtų būti diferencijuojamas, atsižvelgiant į tai, ar ji atsirado dėl tyčinių neteisėtų valstybės pareigūnų veiksmų, ar dėl nekvalifikuotų veiksmų, atidumo, rūpestingumo, pareigingumo stokos.

Didelių problemų kyla, kai įstatymų leidėjas valstybės institucijai yra suteikęs tam tikrą diskreciją, neteisėtų veiksmų nustatymas tampa specifinis ir ganėtinai sudėtingas. Tai patvirtino ir ekspertai A, B, E. I. Linkevičiūtė administracinę diskreciją apibūdina kaip ,,galią, suteikiančią administravimo subjektui tam tikrą veiklos laisvę priimant sprendimus, leidžiančią jam iš keleto teisiškai galimų elgesio variantų pasirinkti tą, kuris, jo nuomone, yra tinkamiausias“[142]. Priimdamas įstatymus, įstatymų leidėjas negali numatyti visų aplinkybių, galinčių iškilti ateityje viešojo administravimo subjektams vykdant kasdienines savo veiklos funkcijas, tam pasitelkiama administracinė diskrecija, skirta operatyviai reaguoti į iškylančias problemas ir joms spręsti. Susiklosčius tokioms aplinkybėms, kurių nebuvo įmanoma numatyti, kitaip tariant, kai nėra iki galo reglamentuota veikla teisės normomis arba esantis reglamentavimas yra prieštaringas, susidaro galimybės viešojo administravimo subjektams piktnaudžiauti jiems suteiktomis galiomis.

Galime teigti, kad, susiformavus naujai Lietuvos administracinių teismų praktikai dėl administracinės diskrecijos panaudojimo, diskrecijos ribų vertinimas tapo daug platesnis. Administraciniai teismai vertina, ar įgyvendindamas savo diskreciją viešosios atsakomybės subjektas nepadarė aiškios aplinkybių vertinimo ir teisės taikymo klaidos, ar nepiktnaudžiavo įgaliojimais, ar akivaizdžiai neperžengė diskrecijos ribų, ar aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus. Teismas taip pat vertina, ,, ar priimant skundžiamą sprendimą, buvo laikytasi atitinkamų procedūrinių taisyklių, ar tikslios faktinės aplinkybės, kuriomis grindžiamas atitinkamas viešojo administravimo institucijos pasirinkimas“[143]. Teismai atsižvelgia ne tik į tai, ar buvo ištirtos visos svarbios aplinkybės, kad būtų galima priimti vienokį ar kitokį sprendimą, bet ir ar faktinės aplinkybės, kuriomis remiantis buvo priimtas diskrecinis sprendimas, buvo tikslios. Didėjanti administracinės diskrecijos kontrolė pastebima ir kitose užsienio šalyse. Precedentinės teisės sistemos valstybių teismuose valdžios institucijų sprendimai kurį laiką buvo vertinami atsižvelgiant į ,,Wednesbury“ testą: ar priimtas

[142] Linkevičiūtė, I. Administracinė diskrecija ir jos vertinimas teismų praktikoje. *Jurisprudencija*. 2006, 5 (83); 65–72.
[143] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-146-71-11.

sprendimas toks neracionalus ir neprotingas, kad joks protingas subjektas nebūtų jo priėmęs. Tačiau dabar diskreciniai sprendimai vertinami labiau atsižvelgiant į proporcingumo principą.[144] Vokietijoje[145] diskrecijos galių panaudojimas vertinamas itin detaliai atsižvelgiant į išvardytus kriterijus: 1) diskrecinis sprendimas turi būti priimtas atsižvelgiant į objektyvias ir svarbias aplinkybes, remiantis teisės aktais; 2) diskrecijos įgyvendinimas turi būti paremtas lygiateisiškumo principu, kuris reikalauja panašias situacijas vertinti vienodai; 3) vertinama, ar asmuo nepriėmė sprendimo, kuris nepriskiriamas jo diskrecijai; 4) ar pasinaudojo diskrecija, kai ja privalėjo pasinaudoti. Europos Sąjungos teismas neapibrėžtas teisės normas taikančio VA subjekto sprendimus peržiūri tik esant akivaizdžios klaidos (*manifest error*) tikimybei. ,,Kiek kitaip teismas žiūri į ES konkurencijos teisės reguliavimo srityje priimtus sprendimus: ESTT atlieka išsamų tyrimą, siekdamas išsiaiškinti, pvz., ar teisingai nustatyti ,,piktnaudžiavimo padėtimi" atvejai, ar priimti susitarimai nelėmė ,,konkurencijos iškraipymo"[146]. Tokią ESTT formuojamą praktiką taiko ir Lietuvos administraciniai teismai. LVAT, išnagrinėjęs bylą Nr. A-502-3034-11, suformulavo svarbias taisykles, konstatuojant neteisėtus veiksmus CK 6.271 str. 4 d. prasme, kai viešojo administravimo institucijai yra suteikta gana didelė diskrecija.

1) ,,Paprastai turi būti įrodytas gana akivaizdus, t. y. aiškus ir rimtas atitinkamos valdžios institucijos diskrecijos ribų pažeidimas, kuris, be kita ko, gali pasireikšti institucijos veiksmų (neveikimo) neatitikimu ne tik aiškiai išreikštoms (konkrečiai apibrėžto turinio) teisės normoms, bet ir teisės principams."

2) ,,Administraciniai teismai vertinant pažeidimo akivaizdumą atsižvelgia į spręstinų situacijų sudėtingumą, tekstų taikymo ar aiškinimo sunkumus, vartojamų terminų suprantamumą, įrodymų aiškumą ir kt."[147]

Anksčiau minėtoje byloje LVAT išplėstinės teisėjų kolegija teigė, kad ,,Konkurencijos taryba naudojasi tam tikra diskrecija, vertindama kompleksinius faktų ir teisės klausimus ir niekas negali iš anksto nustatyti, kaip Konkurencijos taryba privalo vertinti vieną ar kitą įrodymą. Teismas pripažino, kad atsižvelgus į nagrinėjamo sektoriaus teisinį ir ekonominį kontekstą, Konkurencijos taryba nepakankamai ištyrė kai kurias faktinio pobūdžio aplinkybes ir nepakankamai išsamiai motyvavo priimto sprendimo kai kurias išvadas, bet tai neleidžia įtikinamai daryti išvados, kad ji

[144] Van Dam, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007, p. 491.
[145] Van Dam, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007, p. 485.
[146] Antanaitytė, A. ir Danėlienė, I. *Administracinės diskrecijos turinio ir ribų nustatymo problema: Naujausios tendencijos teisės teorijoje ir teismų praktikoje*. Mokslo studija, skirta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo dešimtmečiui ,,Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija". Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2012, p. 654.
[147] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. liepos 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-3034-11.

akivaizdžiai peržengė jai suteiktos diskrecijos ribas“[148]. Teismas tokį savo sprendimą motyvavo tuo, kad akivaizdus valstybės institucijai suteiktos diskrecijos ribų peržengimas neapima pažeidimų, kurie, nors ir yra gana dideli, nėra nebūdingi įprastai viešojo administravimo subjekto veiklai, kai sprendžiamos teisės normų taikymo bei faktinių aplinkybių vertinimo aspektais sudėtingos situacijos. Teismas taip pat atsižvelgė į šioje srityje valdžios institucijoms nustatytus laiko apribojimus bei į viešojo administravimo subjektui suteiktą tam tikrą diskreciją. Teismui vertinant ne tik ar buvo pažeistos teisės normos, principai, bet ir aplinkybių visumą – situacijos sudėtingumą, tekstų taikymo ar aiškinimo sunkumus, vartojamų terminų suprantamumą – gali prireikti specialių žinių, kurias turi tik VA subjektas, įgyvendinantis jam pavestas funkcijas toje srityje. Taigi teismas, atlikdamas išsamų aplinkybių tyrimą, taip išplečia administracinės diskrecijos kontrolės ribas.

Apibendrinant šį skyrių, galima teigti, kad LVAT praktikoje neteisėtų veiksmų samprata aiškinama plačiai. Neteisėti veiksmai, sprendžiant valstybės deliktinės atsakomybės klausimą, turi būti aiškinami taip, kad ,,nebūtų paneigtas iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str. 3 d. kylantis imperatyvas – valdžios įstaigos privalo tarnauti žmonėms, bei asmens pasitikėjimas valstybe ir valdžios įstaigomis“[149]. Taigi toks platus neteisėtų veiksmų kaip civilinės deliktinės atsakomybės sąlygos aiškinimas yra vertinamas iš dalies teigiamai, nes taip siekiama asmenį apginti nuo valdžios institucijų piktnaudžiavimo, kita vertus, tai gali trukdyti VA subjektams naudotis jiems įstatymo leidėjo suteikta administracine diskrecija, gali atsirasti prielaidos vengti priimti diskrecinio pobūdžio sprendimus.

### 2.2.2. Žala

Kita viešajai atsakomybei kilti privaloma sąlyga yra žala. Civilinės teisės doktrinoje viena pagrindinių žalos klasifikacijų pagal prigimtį – turtinė ir neturtinė žala. ,,Žala gali būti turtinė, kai nukenčia asmens ekonominiai interesai. Žala gali pasireikšti esamų turtinių vertybių sunaikinimu, jų vertės sumažinimu ar turtinės padėties grąžinimu į ankstesnę padėtį arba tam tikrų materialiųjų vertybių negavimu.“[150] Neturtinė žala ,,padaroma asmeninėms arba neturtinėms vertybėms ir pasireiškia kaip dvasinio pobūdžio netektys arba nuostoliai, kurie gali būti įvertinami pinigais ir kompensuojami. Juridinio asmens gali būti pažeidžiama dalykinė reputacija“[151].

[148] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. liepos 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-3034-11.
[149] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis 2013 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-708-13.
[150] *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga „Prievolių teisė“.* Vilnius: Justitia. 2003, p. 342.
[151] *Civilinė teisė prievolių teisė.* Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 194.

Šiame skyriuje pirmiausia apžvelgsime, kas yra laikoma teisingu žalos atlyginimu bylose dėl neteisėtais viešojo administravimo subjekto veiksmais asmenims padarytos žalos, toliau nagrinėsime turtinės žalos ir neturtinės žalos įrodinėjimo ir nustatymo tokio pobūdžio bylose ypatumus.

#### 2.2.2.1. Teisingas žalos atlyginimas

Taikant civilinės deliktinės atsakomybės teisės normas, yra taikomas visiškų nuostolių atlyginimo principas. Šis principas reiškia, kad nukentėjusysis neturi atsidurti nei geresnėje, nei blogesnėje padėtyje, kuri buvo iki jo teisių pažeidimo (deliktinės atsakomybės atveju)[152]. Pasak LR CK komentaro autorių, „jeigu atlyginama daugiau, nei iš tikrųjų padaryta žalos, šis principas pažeidžiamas, nes civilinė atsakomybė tokiu atveju atlieka ne tik kompensavimo, bet ir baudimo funkciją ir atvirkščiai – ne visiškas žalos atlyginimas taip pat pažeistų šį principą, nes civilinė atsakomybė nevisiškai atliktų kompensavimo funkciją“[153]. R. Jankutė išskiria kelis svarbiausius visiško nuostolių atlyginimo principo taikymo ypatumus: tai „tiek žalą padariusio, tiek ją patyrusio asmens – teisėtų interesų pusiausvyra. Antra, nagrinėjamas principas privalo būti aiškinamas atsižvelgiant ne tik į šio principo paskirtį ir esmę, tačiau taip pat vertinant jo santykį su kitais teisės principais“[154]. Šį principą reiktų taikyti atsižvelgiant į Konstitucinį teisingumo principą. Remiantis Lietuvos Aukščiausiojo Teismo (toliau – LAT) praktika, „teisingas žalos atlyginimas reiškia ir tai, kad sprendžiant ginčus dėl žalos atlyginimo teismo turi būti nustatytas tikrasis žalos dydis; kai priteisiamas mažesnis už tikruosius nuostolius žalos atlyginimas, lieka iš dalies neapgintos nukentėjusio asmens teisės, kai priteisiamas žalos atlyginimas viršija tikruosius nuostolius, nukentėjęs asmuo nepagrįstai praturtėja skolininko sąskaita – abiem atvejais teisingumo principas yra pažeidžiamas“[155].

Todėl esama situacijų, kai taikyti visiško žalos atlyginimo principo neįmanoma visa apimtimi, jam gali būti taikomos išimtys, nurodytos LR CK 6.251 str. 2 d.: „Teismas, atsižvelgdamas į atsakomybės prigimtį, šalių turtinę padėtį ir jų tarpusavio santykius, gali sumažinti nuostolių atlyginimo dydį, jeigu dėl visiško nuostolių atlyginimo atsirastų nepriimtinų ir sunkių

[152] Norkūnas, A. ir Selelionytė-Drukteinienė, S. *Civilinės atsakomybės praktikumas*. Vilnius: MRU, 2008, p. 43.
[153] *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga „Prievolių teisė“.* Vilnius: Justitia, 2003, p. 346.
[154] Jankutė, R. Visiško nuostolių atlyginimo principo, kilus deliktinei atsakomybei, taikymo išimtys – subjektyvios prigimties faktoriai. *Socialinių mokslų studijos*. 2013, 5 (1): 4–5.
[155] Lietuvos Aukščiausiojo teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2009 m. balandžio 14 d. civilinėje byloje Nr. 3K-3-166/2009.

pasekmių.“[156] Civilinio komentaro autoriai teigia, kad ši „ norma turi būti taikoma labai atsargiai, ir tik išimtiniais atvejais, kai sąžiningumas, protingumas ir teisingumas iš tiesų reikalauja sumažinti nuostolių atlyginimo dydį“[157]. Pareiškėjai gali reikalauti priteisti itin dideles (kartais protingumo neatitinkančias) sumas už patirtą neturtinę žalą, todėl administraciniai teismai nevengia taikyti LR CK 6.251 str. 2 d. Pvz., remdamasis šia norma administracinėje byloje Nr. A602-2313/2012 teismas sumažino priteisiamos neturtinės žalos atlyginimo dydį gyvybės atėmimo byloje. Nukentėjusieji tokį sprendimą apskundė, remdamiesi tuo, kad atlygintinos neturtinės žalos dydis netekus artimo žmogaus civilinėse ir baudžiamosiose bylose yra daug didesnis. LVAT šioje byloje konstatavo[158]: LAT baudžiamosiose bylose priteisiama daug didesnė neturtinė žala, jeigu yra padaroma nusikaltimu, kaltais veiksmais. Administracinėse bylose atsakomybė kyla be kaltės, žala padaroma legaliais veiksmais, institucijoms netinkamai vykdant savo kompetenciją. Negali būti laikomi lygiaverčiai precedentai ir civilinėse bylose, kuriose sprendžiami klausimai dėl profesinės atsakomybės taikymo (pvz., gydytojų). Taigi teismas šioje byloje sumažindamas atlygintinų nuostolių dydį atsižvelgė į viešosios atsakomybės pobūdį, kad atsakomybė kyla be kaltės.

Pagal LR CK 6.282 str. 1 d. „tuo atveju, 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“[159]. Pasak civilinio komentaro autorių, kai civilinė atsakomybė atsiranda be kaltės, o taip yra taikant viešosios atsakomybės institutą, tai atsižvelgiama tik į nukentėjusiojo kaltę[160]. Todėl manytina, kad teismas turėtų atsižvelgti ne į nukentėjusiojo kaltės dydį, o formą, nes valstybės atsakomybei kylant be kaltės sunku nustatyti, kokio dydžio yra nukentėjusiojo kaltės dydis (laipsnis). Kaltės formos: tyčia ir neatsargumas. „Tyčia – toks elgesys, kuriuo aiškiai siekiama padaryti žalos kitam asmeniui ar turtui arba nors ir nesiekiama, tačiau asmens elgesys sukėlė aiškiai numatomą grėsmę tokiai žalai atsirasti ir tas asmuo nerėmė priemonių užkirsti kelią žalos atsiradimui.“[161] „Neatsargiu laikomas toks elgesys, kai asmuo atitinkamomis aplinkybėmis elgiasi nepakankamai apdairiai, rūpestingai, atidžiai.“[162] Neatsargumas skirstomas į didelį – paprasčiausių atidumo, rūpestingumo taisyklių nepaisymą ir paprastą – griežtesnių taisyklių nepaisymą.

[156] Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.
[157] *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga „Prievolių teisė“.* Vilnius: Justitia, 2003, p. 347.
[158] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-2313-12.
[159] Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.
[160] *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga „Prievolių teisė“.* Vilnius: Justitia, 2003, p. 341.
[161] Norkūnas, A. ir Selelionytė-Drukteinienė, S. *Civilinės atsakomybės praktikumas*. Vilnius, 2008, p. 61.
[162] *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga „Prievolių teisė“*. Vilnius: Justitia. 2003, p. 339.

Administracinėje byloje Nr. A444-1003/2010 pareiškėjų tyčiniai veiksmai (neteisėtos statybos) buvo įvertinti nustatant konkretų neturtinės žalos kompensacijos dydį už savivaldybės neteisėtą neteisėtų statinių nugriovimą, atitinkamai jį mažinant pagal LR CK 6.282 str. 1 d. Teismas pažymėjo, kad „neturtinė žala, kilusi dėl trukdymo naudotis teisėtai įgytu būstu, galėtų būti pripažinta didesne negu tais atvejais kai pažeidžiama asmens teisė, naudotis būstu, kuris pastatytas pažeidžiant teisės aktų reikalavimus“[163]. Kitoje administracinėje byloje Nr. A261-2221/2012[164] pareiškėjai priteistinos žalos dydis buvo sumažintas perpus, remiantis LR CK 6.282 str. 1 d. „Teisėjų kolegija pažymėjo, kad pareiškėja, būdama pakankamai atidi ir rūpestinga, prieš įsigydama gyvenamąjį namą, privalėjo domėtis savo teisėmis bei galimais jos apribojimais, t. y. ar teisės aktais yra suformuotas privažiavimas prie jai priklausančio gyvenamojo pastato. Buvo atsižvelgta, kad pareiškėja apie tokią savo teisę pradėjo domėtis, kai naujasis gretimo sklypo savininkas nesutiko leisti pareiškėjai naudotis jo sklype esančiu keliu. Pareiškėja tik 2008 m. balandžio 30 d. kreipėsi į Vilniaus apskrities viršininko administracijos Žemės tvarkymo departamento Ukmergės rajono žemėtvarkos skyrių ir buvo informuota, kad administracine tvarka gretimame sklype servitutas nėra įtvirtintas. Be to, pareiškėja, 2008 m. gegužės 22 d. gavusi atsakymą dėl anksčiau minėto kreipimosi į Ukmergės rajono žemėtvarkos skyrių, nesiekė panaikinti Sprendimo administracine tvarka, kas būtų leidę pareiškėjai išvengti kompensacijos tarnaujančio sklypo savininkui mokėjimo“[165]. Šios aplinkybės teisėjų kolegijai leido spręsti, kad pareiškėja nebuvo tiek atidi ir rūpestinga, kiek analogiškoje situacijoje galėjo būti kitas vidutinis nekilnojamojo turto įgijėjas.

Verslo (ūkio) subjektams, kaip savo srities profesionalams, taikomi daug didesni atidumo, rūpestingumo, atsargumo standartai nei fiziniams asmenims ir jų nesilaikymo pagrindu atitinkamai mažinamas priteistinos žalos atlyginimo dydis. Be to, remdamiesi šia LR CK 6.282 str. 1 d. norma, administraciniai teismai gali ne tik sumažinti žalos atlyginimo dydį, bet ir atmesti reikalavimą atlyginti žalą. Tai palikta teismo diskrecijai. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A62-1119/2011 pirmosios instancijos teismas atmetė skundą visa apimtimi, remdamasis vien paties nukentėjusiojo veiksmais (LR CK 6.253 str. 5 d., 6.282 str.). Apeliacinis teismas, išnagrinėjęs bylą, apeliacinį skundą tenkino iš dalies ir perpus sumažino pripažintos pareiškėjo patirtos žalos dydį (nuo 289 tūkst. iki 144 tūkst. Lt) motyvuodamas tuo, kad pareiškėjas, būdamas detaliojo planavimo

---

[163] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-1003-10.

[164] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-2221-12.

[165] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-2221-12.

dalyvis, kaip rūpestingas ūkio subjektas, privalėjo žinoti, kad ginčo teritorijos planavimas susijęs su saugotinos teritorijos režimu, ir galėjo imtis priemonių, kad žala neatsirastų arba būtų mažesnė. Šioje byloje LVAT suformulavo svarbų precedentą: „Įstatymų aiškinimas kai valstybės ir savivaldybių institucijos gali elgtis neteisėtai ir už tai visiškai neatsakyti, nurodant, jog visą riziką už tai turi prisiimti suinteresuotas (privatus) asmuo, formuotų visuomenėje visiško nepasitikėjimo valstybe mentalitetą, taip pat sudarytų prielaidas valstybės ar savivaldybės institucijoms ir jų pareigūnams elgtis neatsakingai. Verslo ar kitų privačių subjektų elgesys gali būti labai reikšmingas nustatant priteistiną žalos sumą ir ją mažinant, tačiau tokiu koks yra nagrinėjamas atvejis, kai nėra akivaizdžių įrodymų, kad pareiškėjas siekė neteisėtų tikslų ar kitu būdu elgėsi neteisėtai (pvz., nėra nustatytas valstybės tarnautojo papirkimo atvejis), visą riziką ir atsakomybę už patirtas išlaidas perkelti pareiškėjui, išplėstinės teisėjų kolegijos manymu, būtų neteisinga.“ [166] Pasak J. Platelio, iki šios bylos statytojui, kaip savo srities profesionalui, buvo perkeltos valdžios funkcijos, t. y. išmanyti teisės aktus geriau už valstybės institucijas, kurioms priskirta pareiga priimti sprendimus, susijusius su statyba, ir tam tikrais atvejais skųsti jo atžvilgiu priimtus jam palankius administracinius aktus, nes jie galbūt prieštaravo teritorijų planavimo dokumentams. Visi nuostoliai tekdavo statytojui už neteisėtai išduotus su statyba susijusius administracinius aktus.[167]

Taigi administraciniai teismai, sumažindami neturtinės žalos atlyginimo bylose atlygintinų nuostolių dydį, atsižvelgia į viešosios atsakomybės pobūdį – atsakomybė kyla be kaltės. Teisingu žalos atlyginimu laikytinas toks žalos atlyginimas, kuris atsižvelgiant į konkrečias aplinkybes yra proporcingas nukentėjusiojo veiksmams. LVAT, mažindamas nukentėjusiajam priteisiamą žalos atlyginimo dydį pagal LR CK 6.282 str. 1 d., remiasi apdairaus, atidaus žmogaus (*bonus pater familias*) elgesio standartu – ar asmuo, jei būtų buvęs apdairus, atidus, tokioje pat situacijoje būtų pasielgęs kitaip ir žalos išvengęs. Jis taikomas ir fiziniams, ir juridiniams asmenims. Toks sumažinimas neprieštaraus „visiško“ žalos atlyginimo principui, jeigu teismai, vertindami nukentėjusiojo asmens kaltę, visada atsižvelgs į konkrečią situaciją ir nustatys, kokie elgesio standartai konkrečiam subjektui toje situacijoje galioja. Be to, komentuojamoje normoje pagrindas sumažinti žalos atlyginimą yra didelis neatsargumas, bet iš teismų praktikos galime spręsti, kad teismai nekvalifikuoja neatsargumo kaip didelio ar paprasto. Manytina, kad teismas, mažindamas nuostolių atlyginimo dydį, turėtų atsižvelgti į nukentėjusiojo kaltės formą: kuo švelnesnė kaltės forma, tuo turėtų būti siauresnė teismo teisė nuostolių atlyginimo dydį mažinti.

[166] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-62-1119-11.
[167] Platelis, J. Nuostolių dėl neteisėtų valdžios institucijų veiksmų priimant ir patvirtinant neteisėtus su statyba susijusius administracinius aktus atlyginimas. *Justitia*. 2011, 2 (76): 52.

### 2.2.2.2.Turtinė žala ir jos įrodinėjimas

Yra išskiriamos šios turtinės žalos rūšys: 1) asmens turto netekimas arba sužalojimas; 2) turėtos išlaidos (tiesioginiai nuostoliai); 3) negautos pajamos (netiesioginiai) nuostoliai. Pagal teismų praktiką pareiškėjas, kuris reiškia reikalavimą atlyginti žalą, pirmiausia turi įrodyti patirtą žalą ir, antra – ją sudarančius elementus bei jos dydį.[168] „Turtinė žala turi būti tikra, konkreti, įrodyta ir kiekybiškai įvertinta.“[169] Tai reiškia, kad kreipdamasis į teismą pareiškėjas turi aiškiai nurodyti, kaip pasireiškė turtinės žalos atsiradimas, ir pateikti tai patvirtinančius įrodymus, kurie, jo nuomone, įgalintų teismą visiškai arba iš dalies patenkinti reikalavimą dėl patirtos žalos atlyginimo. Tyrime dalyvavę ekspertai B, C, D pabrėžė, kad nustatant turtinę žalą teismams taip pat nėra paprasta įvertinti pareiškėjo pateiktus įrodymus, jų pakankamumą, nuoseklumą, galimus jų prieštaravimus, logiškumą, patikimumą. Pagal ABTĮ 57 str. įrodymų vertinimas yra grindžiamas subjektyviu vertinimu – vidiniu įsitikinimu. Tačiau vidinis įsitikinimas – tai ne išankstinis įsitikinimas, nuojauta, o įrodymais pagrįsta išvada, kuri padaroma įvertinant kiekvieną įrodymą ir jų visumą[170]. Administraciniai teismai dažnai atsisako priteisti negautas pajamas[171], remdamiesi tuo, kad žala yra hipotetinė, grindžiama tik prielaidomis[172].Teismas atsižvelgia į ankstesnes gautas pajamas, pasiruošimą ir priemones, kurių ėmėsi asmuo, siekdamas gauti šių pajamų[173], taip pat ar tokie nuostoliai asmeniui kilo ne dėl verslui būdingos rizikos, ar yra tiesioginiai įrodymai, tokie kaip pavyzdžiui, sudarytos pirkimo–pardavimo sutartys, preliminarios sutartys ir t. t.[174] Priteistinomis pareiškėjų negautomis pajamomis negali būti tokios pajamos, kurių gavimas grindžiamas prielaidomis net ir tuo atveju, jei atsakovas būtų įvykdęs savo pareigas.

Pareiškėjui tenka pareiga įrodyti ne tik žalos faktą, bet ir dydį. (Tokia pareiga pareiškėjui taikoma ir tokiose šalyse kaip, pvz., Belgijoje, Italijoje, Prancūzijoje, Danijoje.)[175] Administraciniai teismai dažnai atmeta pareiškėjų skundus, remdamiesi tuo, kad pareiškėjas neįrodė

[168] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-525-13.
[169] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A-442-548-10.
[170] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-318-12.
[171] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. vasario 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-354-13.
[172] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-34-11; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. kovo 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-124/2011.
[173] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 14 d. nutartis administracinėje byloje A-442-1720-13.
[174] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-1342-12.
[175] Paques, M. *Power to award compensation and action for annulment*. 2012 [ interaktyvus]. [žiūrėta 2014-03-15]. <http://juradmin.eu/index.php/en/seminars/397-seminar-in-brussels-on-1-and-2-march-2012>.

žalos fakto ar dydžio. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr.A-438-3420/2010[176] pareiškėjas kreipėsi į Vilniaus apygardos administracinį teismą prašydamas atlyginti tiesioginius ir netiesioginius nuostolius, sudarančius 2 443 043,94 Lt dėl neteisėtų Valstybinės lošimų priežiūros komisijos veiksmų. Teismas pareiškėjo skundą atmetė. Apeliacinis teismas šioje byloje pripažino, kad pirmosios instancijos teismas pareiškėjo pateiktų įrodymų bei skaičiavimų dėl negautų pajamų dydžio iš esmės netyrė ir nevertino, apsiribodamas teiginiais dėl tokio pobūdžio žalos atsiradimo nerealumo. LVAT pažymėjo, kad šio pobūdžio žalos dydžio nustatymas dažnai gali būti susijęs ir su ekonominio, finansinio pobūdžio bei kitų specialių žinių panaudojimu; kitų įmonių, užsiimančių tokia pat veikla, rezultatų atitinkamu laikotarpiu palyginimu ir pan. LVAT nusprendė bylą perduoti iš naujo nagrinėti pirmosios instancijos teismui, nes, iš naujo nagrinėjant bylą ir esant poreikiui surinkti tokio pobūdžio įrodymus, šalims turi būti pasiūlyta pateikti atitinkamus įrodymus, susijusius su specialių žinių panaudojimu. LVAT taip pat nagrinėdamas šia bylą pareiškė, kad pagal bendrąsias įrodinėjimo naštos tarp šalių paskirstymo taisykles, pareiga įrodyti minėtas aplinkybes visų pirma tenka pareiškėjui, tačiau kartu pažymėtina, kad pagal LR CK 6.249 str. 1 d. „jeigu šalis nuostolių dydžio negali tiksliai įrodyti, tai jų dydį nustato teismas“, t. y. teismas įpareigojamas nustatyti žalos dydį, o ne atmesti pareiškėjo reikalavimą, kai nustatoma, kad žala yra padaryta, bet pareiškėjas negali įrodyti tikslaus jos dydžio.

Pirmosios instancijos teismui pareiškėjas pateikė specialistų (kvalifikuotų turto vertintojų) parengtą žalos verslui vertinimo ataskaitą, kurioje negautos pajamos apskaičiuotos taikant naudojimo pajamų metodą. Vilniaus apygardos administracinis teismas, iš naujo išnagrinėjęs šią bylą, padarė išvadą, kad Žalos vertinimo ataskaitoje ir pareiškėjo pateikti apskaičiavimai nepatvirtina realiai negauto pelno dydžio. Nustatė, kad pareiškėjas pateikė tik tikėtiną negautų pajamų dydžio apskaičiavimą, kuris yra pagrįstas vidutiniais pajamų dydžiais, o žalos vertinimo verslo ataskaitoje pateikti skaičiavimai, paremti pareiškėjo pateiktais skaičiavimais, nepagrindžiant, kad būtent pareiškėjo pateikti skaičiavimai gali būti laikomi negautomis pajamomis. Teismas nurodė, kad byloje esantys įrodymai patvirtina, jog pareiškėjas neįrodė ir atsižvelgiant į jo veiklos specifiką negali įrodyti nuostolių dydžio, todėl teismas padarė išvadą, kad ginčijamu atveju pareiškėjui priteistina 20 000 Lt nuostoliams atlyginti. Teismas, nustatydamas atlygintinos žalos dydį, sprendime tinkamai nenurodė, kokie nuostoliai – tiesioginiai ar negautos pajamos – yra priteisiami. Pareiškėjas šį teismo sprendimą taip pat skundė apeliacine tvarka. LVAT teisėjų kolegija, įvertinusi pareiškėjo patirtus tiesioginius nuostolius dėl įrangos nusidėvėjimo per laikotarpį, kai įranga negalėjo būti panaudota versle dėl atsakovo neteisėtų veiksmų, pirmosios

[176] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-3420-10.

instancijos teismo sprendimą pakeitė ir atlygintinos žalos sumą padidino iki 22 470,38 Lt.[177] Taigi ši byla yra neigiamas pavyzdys, kiek ilgai gali užtrukti patirtos žalos dydžio nustatymas, ir tai galimai įvyksta dėl to, kad administraciniai teismai vengia vadovautis LR CK 6.249 str. 1 d.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje ne kartą yra konstatavęs, jog pareiškėjas privalo objektyviai pagrįsti, kad jis ėmėsi įrodinėti jam padarytos žalos faktą ir dydį, kita vertus, jei tokie duomenys nėra pateikiami, tokioje situacijoje teismui nekyla pareiga papildomai įrodinėti žalos faktą ir dydį už patį pareiškėją[178]. Teismas atsižvelgia, ar pareiškėjas pateikė specialistų išvadas, ar reiškė prašymus rinkti naujus įrodymus ir pan. Žalos dydžio nustatymas dažnai gali būti susijęs su ekonominio, finansinio pobūdžio bei kitų specialių žinių panaudojimu, tai jeigu byloje nustatytas žalos atsiradimo faktas, o pareiškėjas negali įrodyti tikslaus tokios žalos dydžio apskaičiavimų (pvz., dėl to, kad neturi finansinių pajėgumų pasitelkti specialistų atlikti tam tikrus skaičiavimus), tai teismas turėtų vadovautis LR CK 6.249 str. 1 d., nes kitaip gali būti apribota asmens teisė gauti žalos atlyginimą, už neteisėtus viešojo administravimo subjektų veiksmus.

Anksčiau minėtoje byloje įrangos nusidėvėjimas per laikotarpį, kai įranga negalėjo būti panaudota versle dėl atsakovo neteisėtų veiksmų, buvo pripažintas tiesioginiais nuostoliais[179]. Nuostoliams taip pat priskiriamos visos kitos išlaidos, kurios nėra netiesioginiai nuostoliai (negautos pajamos), turto netekimas ar sužalojimas. Pavyzdžiui, tai gali būti bankui sumokėtos palūkanos už naudojimąsi kreditais.[180] Atsižvelgiant į LVAT praktiką, nuostoliais taip pat pripažįstama ikiteisminio ginčų nagrinėjimo metu patirtos išlaidos. Pavyzdžiui, LVAT yra konstatavęs, kad „pareiškėjas, patyręs išlaidų, bylą nagrinėjant administracinių ginčų komisijoje, pagrįstai jas vertino kaip turėtą turtinį nuostolį ir kreipėsi dėl turtinės žalos atlyginimo“[181]. Būtina paminėti, kad nukentėjusio asmens patirtas išlaidas pripažįstant tiesioginiais nuostoliais turi būti įvertinta, ar jos 1) buvo neišvengiamos, priverstinės, 2) ar jos buvo būtinos, 3) ar konkrečiu atveju laikytinos protingomis[182]. Administracinėje byloje Nr. A[552]-1603/2013 buvo konstatuota, kad naudotis teisininko paslaugomis sudarant nekilnojamojo turto pirkimo–pardavimo sutartį buvo

[177] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492 - 3256-11.
[178] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-735-13.
[179] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-3256-11.
[180] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. lapkričio 7 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-438-1358-13.
[181] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-1269-09.
[182] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-3256-11.

pareiškėjų teisė, o ne prievolė, todėl išlaidos už teisines paslaugas – 2 875,00 Lt pagrįstai nepripažinti atlygintina žala[183]. Patirtiems nukentėjusiojo tiesioginiams nuostoliams taip pat priskirtinas turto vertės sumažėjimas. „Žala pasireiškia 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.“[184] Remiantis teismų praktika, sprendžiant klausimą, ar pareiškėjo nurodomi patirti nuostoliai gali būti vertinami kaip negautos pajamos arba patirtos išlaidos (turto sumažėjimas), spręstina 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 veiksmų[185]. Išskiriami tokie turto vertės sumažėjimo įrodinėjimo faktai: 1) būtina tokį sumažėjimą susieti su konkrečiais neteisėtais atsakovų veiksmais (neveikimu); 2) būtina atsižvelgti į turto vertės kitimą priklausomai nuo rinkos sąlygų, turto būklės pokyčių ir kitų aplinkybių[186]. Kintant turto vertei, kinta ir dėl neteisėtų veiksmų atsiradusi turto vertės sumažėjimo suma. Tuo tarpu vien dėl turto vertės pokyčių pakitusi turto nuvertėjimo suma leistų arba nepagrįstai praturtėti žalą patyrusiam asmeniui (jei turto vertė nuo žalos padarymo iki teismo sprendimo dienos padidėtų), arba, atvirkščiai, neatlygintų patirtos žalos (jei turto vertė nuo žalos padarymo iki teismo sprendimo dienos sumažėtų).

Ne tik turto vertės sumažėjimas, bet ir kitos anksčiau išvardytos žalos rūšys turi būti tiksliai įvertintos pinigais, atsižvelgiant į infliaciją, rinkos pokyčius, kitas konkrečiu atveju svarbias aplinkybes[187]. Bendroji taisyklė – nuostoliai skaičiuojami pagal turto kainas, kurios galioja teismo sprendimo priėmimo dieną. „Jeigu kainų pagal nurodytą taisyklę taikymas galėtų reikšti nukentėjusiojo arba nepagrįstą praturtėjimą (t. y. jam būtų kompensuota daugiau, negu padaryta žalos), arba nevisišką žalos atlyginimą (jis nebūtų visiškai grąžintas į padėtį, kuri būtų nepadarius žalos), įstatymo leidžiama taikyti išimtis ir vadovautis kainomis, kurios buvo arba žalos padarymo, arba ieškinio pareiškimo dieną.“[188]

Taip pat svarbu paminėti, jog bylinėjimosi išlaidų atlyginimo klausimus reglamentuoja ABTĮ nuostatos, todėl jos negali būti traktuojamos kaip žala LR CK 6.249 ir 6.271 str. prasme. „Pažymėtina, kad bylinėjimosi išlaidų instituto paskirtis – sureguliuoti išlaidų, kurias

[183] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-1603-13.
[184] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-50-11.
[185] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-735-13.
[186] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-50-11.
[187] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-915-10.
[188] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. liepos 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-302/2010.

asmuo patiria bylinėdamasis teisme, atlyginimo klausimą. Taigi jei bylinėjimosi išlaidos būtų traktuojamos kaip žala civilinės (deliktinės) atsakomybės prasme, pats bylinėjimosi išlaidų institutas iš esmės netektų prasmės.“[189] ABTĮ 44 str. 1 d. numato, kad „proceso šalis, kurios naudai priimtas sprendimas, turi teisę gauti iš kitos šalies savo išlaidų atlyginimą“[190]. Vadovaujantis ABTĮ 44 str. 2 d., tais „atvejais, kai sprendimas priimtas pareiškėjo naudai, šis turi teisę reikalauti atlyginti: sumokėtą žyminį mokestį; kitas išlaidas dėl skundo (prašymo) surašymo ir padavimo; išlaidas, susijusias su bylos nagrinėjimu; transporto išlaidas; gyvenamosios patalpos nuomojimo teismo buvimo vietoje už laiką, kol vyko procesas, ir dienpinigių – 10 proc. patvirtinto taikomojo minimalaus gyvenimo lygio už kiekvieną proceso dieną – išlaidas“[191]. Išlaidos priteisiamos tai šaliai, kuri laimi bylą, t. y. kurios atžvilgiu priimtas teismo sprendimas yra palankus (patenkinti materialiniai reikalavimai). Be to, toks laimėjimas paprastai yra siejamas su kitos šalies veiksmų (neveikimo) neteisėtumo pripažinimu.[192] Pažymėtina, jog priteistinos tik tos bylinėjimosi išlaidos, kurios yra susijusios su bylos nagrinėjimu teisme ir jos paruošimu teismui, t. y. tiesiogiai su teismo procesu susijusios išlaidos, taip pat tik būtinos, pagrįstos ir suinteresuotos šalies realiai turėtos bylinėjimosi išlaidos193.

Taigi pareiškėjui norint gauti žalos atlyginimą dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų, tenka nemažai pareigų ne tik pateikti įrodymus, kad žala reali (faktą), bet ir žalos dydžio, įvertinto pinigine išraiška, tikslius apskaičiavimus, kurie turi būti parengti atsižvelgiant į infliaciją, rinkos pokyčius, kitas svarbias aplinkybes.

### 2.2.2.3. Neturtinė žalos samprata ir jos vertinimo kriterijai

Konstitucinis Teismas yra nurodęs, kad neturtinė žala yra dvasinė skriauda ir ją įvertinti, materialiai kompensuoti ypač sunku dėl asmens psichologinės, emocinės bei kitokios būsenos, kurios jis buvo prieš patirdamas dvasinę skriaudą ir kurios neįmanoma sugrąžinti – tokią būseną galima tik iš naujo sukurti. Materiali (piniginė) kompensacija už moralinę žalą, kaip

[189] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-336-12.
[190] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566.
[191] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566.
[192] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugpjūčio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-822-485-10. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis.* 2010, 20: 500–503.
193 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. rugpjūčio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-146-460-09; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. sausio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-525-34-11; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-63-49-12.

materialus tos moralinės žalos atitikmuo, turi būti skiriama vadovaujantis visiško (adekvataus) žalos atlyginimo principu. „Materiali kompensacija savo turiniu iš esmės skiriasi nuo pačios moralinės žalos, kuri buvo padaryta, turinio, todėl pagal savo prigimtį negali (arba ne visada gali) atstoti patirtos dvasinės skriaudos. Tokios materialios (pirmiausia piniginės) kompensacijos už neturtinę žalą paskirtis – sudaryti materialias prielaidas iš naujo sukurti tai, ko negalima sugrąžinti, kuo teisingiau atlyginti tai, ko asmeniui neretai apskritai niekas – jokie pinigai, joks materialus turtas – negali atstoti.“[194] Iš esmės analogiška nuostata suformuluota ir LVAT praktikoje, kuris yra konstatavęs, jog „neturtinės žalos atlyginimas yra glaudžiai susijęs su idėjos, jog pareiškėjas turėtų likti indiferentiškas toms pasekmėms, kurias sukėlė neteisėti valstybės pareigūnų veiksmai, po to, kai ši žala buvo teisingai atlyginta, įgyvendinimu. Kitaip tariant, pareiškėjo, kuris patiria neturtinę žalą, statusas ex post turėtų kiek įmanoma labiau prilygti jo susikurtai gerovei ex ante“[195]. Pažymėtina, jog taikant visiško žalos atlyginimo principą neturtinės žalos nustatymo atveju svarbu tai, kad neturtinė žala yra skriauda, kurią tik sąlygiškai galima įvertinti ir kompensuoti materialiai.

„Europos Žmogaus Teisių Teismas savo jurisprudencijoje pripažino, jog neturtinė žala apima traumas, nerimą ir neteisybės jausmą, bejėgiškumo jausmą, frustraciją nepatogumus, nerimą ir sielvartą, įžeidinėjimą, pažeminimą, įtampą ir pan.“[196] Plati neturtinės žalos samprata įtvirtinta ir LR CK, kuris neturtinę žalą apibrėžia kaip asmens fizinį skausmą, dvasinius išgyvenimus, nepatogumus, dvasinius sukrėtimus, emocinę depresiją, pažeminimą, reputacijos pablogėjimą, bendravimo galimybių sumažėjimą ir kt., teismo įvertintą pinigais (LR CK 6.250 str. 1 d.). Be to, reiktų paminėti, kad juridiniai asmenys taip pat turi teisę į neturtinės žalos atlyginimą. Ginant juridinio asmens neturtines teises, taikomi specifiniai dalykinės reputacijos sumenkinimo bei neturtinės žalos vertinimo kriterijai. „Priteisiant neturtinę žalą juridiniams asmenims turėtų būti vertinami šie kriterijai: žala įmonės reputacijai, neapibrėžtumas planuojant įmonės sprendimus, įmonės valdymo sistemos sugriovimas (susilpnėjimas), taip pat, nors ir mažesne apimtimi, valdymo organų narių ir akcininkų patirti nepatogumai ir susirūpinimas dėl įmonės veiklos, prestižo, pernelyg užsitęsusio netikrumo planuojant įmonės veiklą ir pan.“[197]

---

[194] 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.

195 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. lapkričio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-1897-08.

[196] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-1003-10.

[197] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 2 d. nutartis administracinė byloje Nr. A-442–548-10.

Siekiant neturtinės žalos atlyginimo, būtina nustatyti, kad asmuo, kuris kreipėsi teisminės gynybos, tikrai patyrė fizinį skausmą, dvasiškai išgyveno, realiai patyrė emocinę depresiją, ši dvasinė skriauda, pasireiškusi vienu arba keletu iš išvardytų elementų, nebuvo vienkartinio pobūdžio ar momentinė. ,,Neturtinė žala nėra bet koks, net menkiausio laipsnio asmeniui padarytas neigiamas poveikis. Jis turi sukelti ne vienkartinius ar trumpalaikius išgyvenimus ar emocijas arba 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 ir gali būti įvertinti pinigais, atsižvelgiant į pažeidžiamų vertybių pobūdį, pakenkimo intensyvumą, trukmę.“[198] Administracinėje byloje Nr. A858-2472/2011[199] teismas, priteisdamas pareiškėjui neturtinę žalą, atsižvelgė į intensyvius pareiškėjo dvasinę pusiausvyrą pažeidusius veiksnius. Buvo pripažinta, kad ne vienas įvykdytas viešo administravimo subjektų pažeidimas 5 (1 buvo atliktas Centro, kiti 4 – Ministerijos) nulėmė ilgesnį, nei galėjo būti, pareiškėjo bylinėjimosi dėl kvalifikacijos pripažinimo Lietuvoje procesą, o tai sukėlė tam tikrus papildomus dvasinius išgyvenimus pareiškėjui. Teismas šioje byloje taip pat nurodė, kad tokie pažeidimai pakenkė pareiškėjo tikėjimui valdžios įstaigomis. Administracinėje byloje Nr. A-858-215-13 buvo pripažinta, kad ilgai delsdamas atlikti teisės aktais priskirtas funkcijas nustatyti savavališką statybą ir šalinti padarinius, pareiškėjas prarado pasitikėjimą valstybės institucijomis, buvo pažeistas teisėtų lūkesčių principas. Teisėjų kolegija, įvertinusi byloje nustatytas faktines aplinkybes, taip pat vadovaudamasi teisingumo ir protingumo kriterijais, sprendė, kad pareiškėjui iš atsakovo priteistini 2 000 Lt neturtinės žalos atlyginimo.[200] Kitoje administracinėje byloje Nr. A858-215/2013 nustatė, kad iš byloje esančios medžiagos matyti, jog pareiškėjas, būdamas žemės sklypo savininku ir 2006 m. vasario 6 d. administracijai pateikęs prašymą dėl detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus sutarties sudarymo, daugiau nei 5 metus dėl valstybės ir savivaldybės valdymo institucijų neteisėtų veiksmų negalėjo visa apimtimi įgyvendinti savininko teisių, vykdyti žemės sklypų detalaus planavimo procedūrų. LVAT konstatavo, kad nurodytos aplinkybės sukėlė pareiškėjui neigiamus dvasinius išgyvenimus, pažeidė teisėtų lūkesčių principą, sumenkino pasitikėjimą savivaldos bei valstybės institucijomis ir priteisė 2 500 Lt neturtinės žalos atlyginimo[201]. Apibendrinant šias bylas, galima teigti, kad teisėtų lūkesčio principo pažeidimas ir

[198] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-526-09; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. gegužės 17 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-337/2006.
[199] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 23 d. nutartis administracinė byloje Nr. A-858-2472-11.
[200] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. P-444-166-13.
[201] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-215-13.

prarastas pasitikėjimas valstybės institucijomis, kurių nebūtų, jeigu viešojo administravimo subjektai tinkamai vykdytų teisės aktuose nustatytas pareigas, administracinių teismų praktikoje pripažįstami kaip neturtinės žalos išraiška.

LVAT yra nurodęs, kad neturtinės žalos įrodinėjamas pasižymi specifika, nes neturtinė žala dažnai yra susijusi su fizinio ar dvasinio pobūdžio pakenkimais, kuriuos įrodyti tiesioginiais įrodymais dažnai neįmanoma[202]. Neturtinės žalos padarymo sprendimui netaikomi tokie patys įrodymų konkretumo standartai kaip turtinei žalai. ,,Šiuo atveju didesnę reikšmę turi visuotinai žinomų aplinkybių, tam tikrų reiškinių atitikimo visuotinai priimtoms moralės ir etikos normoms bei vertinimams kriterijai.“[203],,Įrodinėjant neturtinę žalą ypatingą reikšmę įgyja įrodomieji faktai, t. y. tokie faktai, kurie yra pagrindas logine seka daryti išvadą, kad egzistuoja kitas – materialiojo teisinio pobūdžio faktas – neturtinės žalos padarymo faktas. Įrodžius tokius faktus, kurie neabejotinai turėtų lemti neigiamą poveikį nukentėjusiam asmeniui, gali būti konstatuotas ir neturtinės žalos padarymo faktas.“[204] Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A[63]-3249/2011 Vilniaus miesto savivaldybės administracija apeliaciniame skunde nurodė, kad pareiškėjo neturtinės žalos padarymo faktas ir dydis grindžiami bendro pobūdžio teiginiais, nepateikus išsamaus žalos pagrindimo bei jos patvirtinimo įrodymais. LVAT teigė, kad bendrųjų nuostolių dydžio įrodinėjimo specifika yra ta, kad jog turi nurodyti ir pagrįsti kuo daugiau ir kuo svarbesnių žalos dydžio nustatymui reikšmingų kriterijų. Pareiškėjai, kreipdamiesi į teismą, nurodė, kaip pasireiškė neturtinės žalos atsiradimas, o būtent: Vilniaus miesto savivaldybės administracijos veiksmais patvirtinant įstatymų neatitinkančiu administracinius aktus, buvo paneigti pareiškėjų teisėti lūkesčiai naudotis jiems nuosavybės teise priklausančiu žemės sklypu pagal paskirtį, statyti vienbutį gyvenamąjį namą, nes, įgyvendinus detaliojo plano sprendinius – pareiškėjų sklype pastačius inžinerinius tinklus, pareiškėjų planuota gyvenamojo namo statyba tapo negalima, dėl to pareiškėjai patyrė dvasinių išgyvenimų, jiems sunkiau buvo grįžti į Lietuvą, nes buvo paneigta galimybė statyti namą, t. y. šeimą aprūpinti gyvenamuoju būstu. LVAT pritarė pirmosios instancijos teismo argumentams ir nusprendė, jog priteista 15 000 Lt (viena didžiausių sumų

[202] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. birželio 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-14-653-07; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-444-619-08.

[203] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. birželio 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-14-653-07; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-2004-12.

[204] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. birželio 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-14-653-07; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-444-619-08; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-940-10.

priteistų LVAT praktikoje) neturtinė žala, nėra per didelė.[205] Nuteistųjų bylose pareiškėjui užtenka įrodyti faktą, kad jis tam tikrą laiko tarpą buvo laikomas nepriimtinomis sąlygomis bausmės atlikimo įstaigoje, nesilaikant teisės aktų reikalavimų, ir tai administracinių teismų praktikoje pripažįstama pagrindu atlyginti neturtinę žalą. Pareiškėjui net nebūtina pateikti duomenų apie sveikatos būklę. Atsižvelgiant į EŽTT praktiką panašiose bylose, toks formalus įrodinėjimo naštos perkėlimas iš daugelio asmenų atimtų galimybę gauti teisingą atlyginimą už kalinimą neatitinkančiomis reikalavimų sąlygomis. EŽTT yra pripažinęs, kad asmuo, kuris yra kalinamas nepriimtinomis sąlygomis, patiria neturtinę žalą, pagal taip kaip ji yra apibrėžiama LR CK 6.250 str. 1 d. valstybė atsako už tai, kad neužtikrino minimalių gyvenamojo ploto normos reikalavimo, t. y. neveikė kaip reikalavo teisės aktai ir dėl to pareiškėjui kilo atitinkamos pasekmės.[206] Kitose bylose administraciniai teismai kartais reikalauja itin detaliai pateikti įrodymus, kaip pasireiškė neturtinė žala asmeniui. Tai gali būti rašytiniai įrodymai – medicininiai dokumentai, patvirtinantys dvasinę, emocinę ir psichinę nukentėjusiojo savijautą arba dėl teisės pažeidimo atsiradusios fizinės negalios padarinius. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A442-56/2014 pareiškėja pirmosios instancijos teismui kaip padarytos neturtinės žalos įrodymą pateikė išrašą iš medicininių dokumentų, kuriame nurodyta diagnozė – vidutinio sunkumo depresinis epizodas. Tačiau teismas nurodė, kad daugiau jokių duomenų ir įrodymų, jog pareiškėja patyrė pažeminimą, kitas neigiamas pasekmes, nepateikė, todėl institucijos padarytas pažeidimas pripažintas kaip neintensyvus ir neilgalaikis[207]. Kitoje administracinėje byloje Nr. Nr. A858-1490/2012 pareiškėja byloje pateikė medicinos pažymą, kuri, pareiškėjos teigimu, patvirtino akivaizdų sveikatos pablogėjimą. Teisėjų kolegija pažymėjo, kad minėtos pažymos turinys jokiu būdu neleidžia daryti išvados, jog būtent neteisėti Palangos miesto savivaldybės veiksmai nulėmė pareiškėjos nurodomą sveikatos pablogėjimą. Teismas atkreipė dėmesį ir į tai, kad pareiškėjos pateikta medicinos pažyma išduota 2011 m. rugsėjo 14 d., t. y. tą pačią dieną, kurią pareiškėja pirmosios instancijos teismui pateikė skundą šioje byloje, tačiau šiame skunde pareiškėja nenurodė, kad byloje aptariami neteisėti veiksmai (kurie buvo atlikti anksčiau, nei kreiptasi į teismą) sukėlė neigiamas pasekmes jos sveikatai. LVAT, įvertinęs byloje nustatytas faktines aplinkybes, pareiškė, kad, viena vertus, pareiškėja galėjo patirti tam tikrus neigiamus išgyvenimus, tačiau, kita vertus, šie išgyvenimai pagal savo pobūdį laikytini tokiais, jog pažeidimo fakto konstatavimas yra pakankama padarytos žalos

[205] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-3249-11.
[206] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. vasario 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-68-14.
[207] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. sausio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[442]-56-14.

atlyginimo forma[208]. Europos Žmogaus Teisių Teismas ir LVAT yra pažymėję, jog pažeidimo fakto pripažinimas taip pat yra asmens pažeistų teisių gynybos būdas, kuris yra pakankama ir teisinga satisfakcija už patirtą skriaudą. Neturtinė žala priteisiama konkrečiu atveju nustačius, kad teisės pažeidimo pripažinimo neužtenka pažeistai teisei apginti.[209] Kyla klausimas, ar toks pažeistų teisių gynybos būdas visada atitinka konstitucinį visiško nuostolių atlyginimo principą, nes jeigu teismas pripažįsta, kad buvo pažeistos asmens teisės ir jis patyrė tam tikrus dvasinius išgyvenimus, ar pažeidimo konstatavimo faktas nukentėjusį gali grąžinti į padėtį, kuri buvo iki pažeidžiant jo teises. Todėl galima pritarti U. Gailiūnienės abejonėms dėl administracinių teismų praktikoje taikomo pažeidimo pripažinimo kaip asmens teisių gynimo būdo, kurias ji pagrindė keliais argumentais. „Visų pirma pažeidimo pripažinimas, kaip nukentėjusio asmens teisių gynimo būdas, apskritai nesietinas su civiline atsakomybe, nes civilinė atsakomybė – tai turtinė prievolė. Antra, toks teisių gynimo būdo efektyvumas diskutuotinas, nes vien pažeidimo pripažinimas jokio konkretaus poveikio nukentėjusiojo asmens teisėms neturi.“[210]

LR CK 6.250 str. 2 d.[211] įtvirtintas nebaigtinis kriterijų sąrašas, į kuriuos teismas atsižvelgia nustatydamas žalos dydį: žalos pasekmės, žalą padariusio asmens kaltė, jo turtinė padėtis, padarytos turtinės žalos dydis bei kitos bylai reikšmės turinčios aplinkybės, taip pat sąžiningumo, teisingumo ir protingumo kriterijai. Administraciniai teismai išskiria šiuos svarbius teismų praktikoje suformuluotus neturtinės žalos dydžio nustatymo kriterijus: pirma, neteisėtų veiksmų trukmė; ar veiksmai buvo vienkartiniai ar pasikartojantys; antra, pažeidimo įtaka tolesniam pareiškėjo gyvenimui; trečia, ar pareiškėjo teisės yra pažeistos negrįžtamai; ketvirta, ar neturtinės žalos nepriteisimo atveju pareiškėjo pažeistos teisės iš esmės liktų neapgintos, t. y. nebūtų pasiektas kertinis teisinės valstybės principas dėl pažeistų teisių teisminio gynimo.[212] Administracinių teismų praktikoje itin pabrėžiamas laiko veiksnys administracinėje byloje Nr. A63-1343/12 pareiškėjas dėl neturtinės žalos atlyginimo kreipėsi į teismą daugiau nei po 16 mėnesių nuo tada, kai išvyko iš Lukiškių tardymo izoliatoriaus-kalėjimo. Teismas pažymėjo, kad „laiko veiksnys asmens patirtas dvasines ir fizines kančias menkina, jos blėsta. Todėl aplinkybė, kad pareiškėjas delsė pasinaudoti

[208] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A858-1490-12.
[209] Europos Žmogaus Teisių Teismo 2003 m. lapkričio 6 d. sprendimas byloje *M. v. Lietuva*, pareiškimo Nr. 53161/1999; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. sausio 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-2/2008; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-619-08.
[210] Gailiūnienė, U. *Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2013, p. 238.
[211] Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.
[212] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. lapkričio 24 d. nutartis administracinė byloje Nr. A-146-1897-08.

teismine gynyba, leidžia daryti išvadą, jog jo patirta dvasinė skriauda nėra tokia didelė.“[213]. Pažymėtina, kad apskaičiuojant neturtinės žalos dydį, be kita ko, atsižvelgiama į asmenų, kurie patyrė žalą, statusą (pvz., pažeidžiama visuomenės grupė – romai), amžių, sveikatos būklę, pažeistos vertybės pobūdį, pareiškėjo elgesį ginčo metu, žalos padarymo laiką[214], bendrą šalies ekonominę padėtį, pragyvenimo lygį[215] ir kitas aplinkybes, reikšmingas nagrinėjamai bylai. Pažymėtina, kad taikant LR CK 6.250 str. 2 d. nuostatas, nustatant neturtinės žalos dydį juridiniams asmenims, turėtų būti atsižvelgiama į juridinio asmens veiklos specifiką, savybes, taip pat kitus bendrus neturtinės žalos atlyginimo kriterijus.[216]

Tyrime dalyvavę ekspertai A, B teigė, kad nustatant priteisiamos neturtinės žalos dydį, kurį patyrė asmuo, sudėtinga įvertinti pinigine išraiška. Norint išsiaiškinti, kaip skiriasi priteisiamos žalos dydis ir kokiais kriterijais remiasi teismas, vertindamas žalos dydį, reikia išnagrinėti tam tikrą bylų grupę. Pavyzdžiui, LVAT savo praktikoje yra išskyręs žemės atkūrimo bylų pogrupį. „Atkūrimo įstatymo nuostatų įgyvendinimas yra ne tik asmens turtinių teisių realizavimas, bet ir istorinio teisingumo atstatymas(neteisėtais okupacinės valdžios veiksmais Lietuvos piliečiams padarytų skriaudų atlyginimas). Todėl netinkamas valstybės institucijos veikimas įgyvendinant šį įstatymą gali sukelti teisėtai pretenduojantiems į nuosavybės grąžinimą asmenims neigiamus dvasinius išgyvenimus ir nepatogumus, įstatymo vertinamus kaip neturtinė žala.“[217] Administracinėje byloje Nr. A858-1347/2013 buvo nustatyta, kad žemės atkūrimo procesas užtruko 6 metus. Teisėjų kolegija, atsižvelgdama į pažeistos vertybės pobūdį, projektavimo proceso trukmę, taip pat į Lietuvos Respublikoje esantį pragyvenimo lygį (pagal 2011 m. birželio 1 d. galiojusį Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 17 d. nutarimą Nr. 1368 minimali mėnesinė alga buvo 800 Lt), teisingumo ir protingumo principus, nusprendė pareiškėjai priteisti 1 000 Lt neturtinės žalos atlyginimą.[218] Kitoje byloje – taip pat dėl užsitęsusio nuosavybės teisių atkūrimo proceso, kuriame buvo nustatyti ir Vilniaus apskrities viršininko administracijos neteisėti veiksmai, atsižvelgiant į tai, kad pareiškėjai negali būti atkurtos

[213] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-1343-12.
[214] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-1003-10.
[215] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 22 d. nutartis administracinėje byloje A-444-1186-13.
[216] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 2 d. nutartis administracinė byloje Nr. A-442–548-10.
[217] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-2473-11; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-428-11.
[218] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gruodžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1347-13.

nuosavybės teisės į konkretų (pareiškėjos lūkesčius atitinkantį) žemės sklypą ir į jos garbų amžių (pareiškėjai yra 98 m.), priteisė 3000 Lt neturtinės žalos atlyginimo [219]. Administracinėje byloje Nr. A492-1981/2012 buvo atsižvelgta į tai, kad atkūrimo procesas vyksta apie 20 metų, tačiau nuosavybės teisės jai visiškai nėra atkurtos. Pareiškėjai už patirtus neigiamus dvasinius išgyvenimus iš Lietuvos valstybės, atstovaujamos Nacionalinės žemės tarnybos, priteistina 3 000 Lt suma, kuri laikytina adekvačia patirtos neturtinės žalos kompensacija.[220] Išnagrinėję šias bylas, galime teigti, kad administraciniai teismai sprendžiant dėl neturtinės žalos buvimo ir jos dydžio nustatymo tokio pobūdžio bylose, atsižvelgia į pažeistos vertybės pobūdį, pažeidimo trukmę, nukentėjusiojo amžių, pragyvenimo lygį. Priteisiamos žalos dydis priklauso nuo konkrečios bylos aplinkybių. Vertindamas individualias bylai svarbias aplinkybes ir faktus nustatant neturtinės žalos dydį, teismas taiko ne tik įstatymuose įtvirtintus, bet ir teismų praktikoje pripažintus neturtinės žalos vertinimo kriterijus.

Teismui suteikta didelė neturtinės žalos vertinimo diskrecija, nes kiekvienos bylos aplinkybės yra skirtingos, taigi teismų praktika pagal neturtinės žalos vertinimą negali būti vienoda, todėl teismas dažnai atsižvelgia į asmenį, kuriam buvo padaryta žalos ir jo suvokimą apie patirtą žalą, todėl galime daryti išvadą, kad neturtinės žalos vertinimas yra ganėtinai subjektyvus.

### 2.2.3. Priežastinis ryšys

Paskutinioji viešosios atsakomybės sąlyga yra priežastinis ryšys. Pareiškėjas turi pareigą įrodyti priežastinį jo nurodomos žalos ir neteisėtos veikos ryšį.[221] Administracinis teismas byloje turi nustatyti, ar yra priežastinis ryšys. Tyrime dalyvavę ekspertai A, C, D pabrėžė, kad priežastinio ryšio nustatymas kelia tam tikrų problemų nagrinėjant bylas dėl žalos atlyginimo už neteisėtus viešojo administravimo subjekto veiksmus. Priežastinio ryšio nustatymo byloje procesas dalijamas į du etapus. „Pirmame etape, naudojant conditio sine qua non (lot. būtinoji sąlyga) testą (ekvivalentinio priežastinio ryšio teorija), nustatomas faktinis priežastinis ryšys. Šiame etape sprendžiama, ar žalingi padariniai kyla iš neteisėtų veiksmų, t. y. nustatoma, ar žalingi padariniai būtų atsiradę, jeigu nebūtų buvę neteisėto veiksmo. Antrame etape nustatomas teisinis priežastinis

219 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gruodžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-2240-13.
220 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-1981-12.
221 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-669-11.

ryšys, kai sprendžiama, ar padariniai teisiškai nėra pernelyg nutolę nuo neteisėto veiksmo.“[222] 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 yra atsakomybės prigimtis ir įprasta gyvenimiška rizika. Be to, turi būti įvertinti ir nuostolius patiriančio asmens veiksmai, t. y. ar jis buvo pakankamai atidus, rūpestingas, ar galėjo numatyti galimas pasekmes. Nuostolius dažnai lemia ir nepriklausantys nuo šalių valios, veiksniai – valstybėje vykstantys ekonominiai procesai (pvz., sparti ir ne visada prognozuojama kainų kaita, ypač nekilnojamojo turto rinkoje).[223] Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A438-173/2013 pareiškėjas paaiškino, kad jis savo pastatą buvo išnuomojęs UAB „X“. Tačiau dėl šalia pastato neteisėtai vykdomų statybos darbų nebegalėdama vykdyti veiklos UAB „X“ buvo priversta restoraną uždaryti, o vėliau įmonė bankrutavo. Dėl nurodytų aplinkybių pareiškėjas patyrė turtinę žalą – negavo 199794,29 Lt pajamų, kurių „X“ nesumokėjo už patalpų nuomą. LVAT sutiko su pirmosios instancijos teismo sprendimu, kad UAB „X“ susidūrė su finansiniais ir ekonominiais sunkumais ir tapo nemoki, o pareiškėjas negalėjo rasti Pastato nuomininko pasaulinės finansų ir ekonomikos krizės, kuri galėjo turėti reikšmės įmonės veiklai, laikotarpiu, todėl nėra pagrindo teigti, kad nurodomi nuostoliai (247 800 Lt) gali būti laikytini atsakovų Klaipėdos miesto savivaldybės administracijos ir Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos apsaugos veiksmų rezultatu.[224] Kitoje administracinėje byloje Nr. A444-2924/2011 LVAT pritarė pirmosios instancijos teismo išvadai, kad nekilnojamojo turto vertės sumažėjimą, su kuriuo pareiškėjai sieja prašomos atlyginti turtinės žalos atsiradimą, lėmė pokyčiai nekilnojamojo turto rinkoje, o juos – ekonominė krizė, todėl nėra pagrindo teigti, kad pareiškėjų nurodomi nuostoliai gali būti laikomi atsakovo veiksmų rezultatu. Todėl šiuo atveju tarp pareiškėjų nurodomų patirtų nuostolių ir atsakovo neteisėtų veiksmų nėra ir negali būti tiesioginio priežastinio ryšio, nes pagal LR CK 6.247 str. atlyginami tik tie nuostoliai, kurie susiję su veiksmais (veikimu, neveikimu), nulėmusiais skolininko civilinę atsakomybę taip, kad nuostoliai pagal jų ir civilinės atsakomybės prigimtį gali būti laikomi skolininko veiksmų (veikimo, neveikimo) rezultatu.[225] Teismas, išsakydamas savo nuomonę dėl priežastinio ryšio buvimo, remiasi LR CK 6.247 str.,

[222] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. liepos 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-3034-11.
[223] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-520-2636-12.
[224] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. vasario 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-173-13.
[225] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-2924-11.

nurodančiu, kad atlyginami tik tie nuostoliai, kurie susiję su veiksmais, nulėmusiais skolininko civilinę atsakomybę taip, kad nuostoliai pagal jų ir civilinės atsakomybės prigimtį gali būti laikomi skolininko veiksmų (veikimo, neveikimo) rezultatu. LVAT, kaip ir anksčiau minėtoje byloje, daugelyje kitų nagrinėjamų bylų pažymi, kad žalos atlyginimo prievolei kilti būtinas tiesioginis priežastinis ryšys (nukentėjusio asmens patirta žala turi būti kaltininko veiksmų rezultatas), o ne prielaida žalai atsirasti ir, priešingai – veiksmai, sudarę tik prielaidas žalai atsirasti, bet jos tiesiogiai nesukėlę, nėra žalos atlyginimo prievolės atsiradimo pagrindas. Neužtenka nustatyti pareiškėjui padarytą turtinę ar neturtinę žalą: būtina tokią žalą susieti su konkrečiais neteisėtais atsakovų veiksmais (neveikimu). Turi būti priteista tik ta dalis, kuri yra susijusi priežastiniu atsakovo neteisėtų veiksmų ir atsiradusių pasekmių ryšiu, bet ne didesnė.[226] Toks tiesioginio ryšio būtinumas siaurina viešojo administravimo subjektų atsakomybės ribas. Civilinio komentaro autoriai, komentuodami LR CK 6.247 str., sako, jog ši norma nereikalauja, kad skolininko elgesys būtų vienintelė nuostolių atsiradimo priežastis. Todėl priežastiniam ryšiui konstatuoti užtenka įrodyti, kad skolininko elgesys yra pakankama nuostolių atsiradimo priežastis.[227] Taigi civilinės teisės doktrinoje nereikalaujama, kad priežastinis ryšys būtų tiesioginis. LVAT, atsižvelgdamas į Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktiką[228], yra pripažinęs, kad vis dėlto LR CK 6.247 str. taikymo požiūriu, sprendžiant klausimą dėl civilinės atsakomybės pagal LR CK 6.271 str., teisiškai reikšmingas ir pakankamas gali būti ir netiesioginis priežastinis ryšys, kai asmens veiksmais tiesiogiai nepadaryta žalos, tačiau sudarytos sąlygos žalai atsirasti ar jai padidėti[229]. Netiesioginis priežastinis ryšys yra tada, kai asmens veiksmai (veikimas, neveikimas) nėra vienintelė žalos atsiradimo priežastis, jie tik prisideda prie sąlygų šiai žalai kilti sudarymo, t. y. kartu su kitomis neigiamų padarinių atsiradimo priežastimis pakankamu laipsniu lemia šių padarinių atsiradimą[230]. LVAT administracinėje byloje Nr. A62-1119/2011 padarė išvadą, kad pareiškėjas nebūtų nukentėjęs dėl planavimo dokumentų rengimo, jeigu juos rengiant, derinant, tikrinant ir teikiant tvirtinti atsakovai būtų laikęsi teisės aktų reikalavimų. Nagrinėjant atsakovų Lietuvos valstybės ir Neringos savivaldybės veiksmus pareiškėjo inicijuotame teritorijų planavimo procese, darytina išvada, kad jų elgesys nebuvo adekvatus

[226] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. sausio 20 d. nutartis administracinėje byloje A-63-366-11; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-669-10; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. liepos 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-718-10;
[227] *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga „Prievolių teisė“*. Vilnius: Justitia, 2003, p. 338.
[228] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. vasario 26 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-91/2010.
[229] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje A-756-708-13.
[230] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-62-1119-11.

susiklosčiusiai situacijai ir buvo pakankama pareiškėjui kilusių neigiamų padarinių atsiradimo priežastis. [231]

Galime teigti, kad administracinių teismų praktika dėl priežastinio ryšio nustatymo yra nevienoda. Kai administraciniai teismai žalos atlyginimo prievolei kilti pripažįsta tik tiesioginį priežastinį ryšį, susidaro prielaidos valstybei išvengti pareigos atlyginti žalą už neteisėtus viešojo administravimo subjektų veiksmus. Todėl manytina, kad administraciniams teismams nustatant viešąją atsakomybę pagal LR CK 6.271 str. užtenka nustatyti pakankamą priežastinį ryšį.

Apibendrinant šį skyrių pažymėtina, kad LVAT ne kartą yra teigęs, jog ,,santykiai, susiję su žalos atlyginimu dėl neteisėtų viešojo administravimo subjekto veiksmų, yra civiliniai teisiniai, o ne administraciniai teisiniai santykiai. Išnagrinėjus, kaip administraciniai teismai vertina civilinės deliktinės atsakomybės sąlygas tokio pobūdžio bylose, galima teigti, kad teisiniai santykiai yra ne tik civiliniai. Pirma, viešoji atsakomybė už neteisėtus VA subjektų veiksmus kyla be kaltės – taip siekiama apsaugoti silpnesniąją šalį – privatų asmenį nuo konkretaus pareigūno kaltės įrodinėjimo. Teismai, atsižvelgdami į viešosios atsakomybės pobūdį (kad atsakomybė kyla be kaltės), nustato atlygintinų nuostolių dydį. Antra, valstybė atsako ne tik už neteisėtus VA subjekto veiksmus, bet ir už bendro pobūdžio pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai nesilaikymą, nes viešojo administravimo subjektų veiklai keliami didesni reikalavimai. Trečia, teismams vertinant viešojo administravimo subjektų veiksmų neteisėtumą kaip deliktinės civilinės atsakomybės sąlygą yra vertinamos administracinės teisės normos, t. y. administraciniai aktai, be to, vertinant veiksmų neteisėtumą, vykdoma administracinės diskrecijos veiksmų kontrolė. Trečia, išskiriama specifinė neturtinės žalos išraiška – prarastas pasitikėjimas valstybės institucijomis. Visa tai leidžia teigti, kad tokio pobūdžio teisiniai santykiai yra itin specifiniai, nes juos sprendžiant reikia kompleksiškai remtis ir civilinės teisės, ir viešosios teisės normomis.

[231] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-62-1119-11.

## IŠVADOS

Apibendrinant atlikto tyrimo rezultatus, darytina išvada, kad iškelta hipotezė iš esmės pasitvirtino. Remiantis atliktu tyrimu teikiamos šios išvados**:**

1. Dėl skirtingos viešosios atsakomybės sampratos viešosios atsakomybės instituto vieta įvairių valstybių teisinėse sistemose yra skirtinga. Vokietijoje civilinis kodeksas numato valstybės tarnautojo atsakomybę, o valstybė atsako pagal viešosios teisės normas. Anglijoje, JAV institucijos (valstybė) atsako pagal tokias pačias bendrosios deliktinės teisės taisykles kaip ir privatūs asmenys. Prancūzijoje egzistuoja atskira viešosios atsakomybės sistema, kurioje taikomos specialios valstybės atsakomybės taisyklės, jos yra kuriamos administracinių teismų praktikoje. Tai lemia skirtingą žalos atlyginimo įgyvendinimo mechanizmą ir jį reguliuojančių teisės normų taikymą teisinėje praktikoje.

2. Viešoji atsakomybė iš bendros civilinės deliktinės atsakomybės išsiskiria tuo, kad ši norma pasižymi tam tikra specifika, t. y. atsakomybės subjektas yra valstybė (savivaldybė), atsakomybė atsiranda be kaltės ir tik tuo atveju, kai valdžios institucijų (jų darbuotojų) veiksmai neatitinka jiems pagal įstatymus privalomo elgesio modelio.

3.Viešojo administravimo subjektams už asmenims neteisėtais veiksmais padarytą žalą taikoma viešoji atsakomybė, kuri pasireiškia šiais ypatumais: žala kyla viešojo administravimo srityje, tokios bylos yra priskirtinos administracinių teismų kompetencijai, o teismai, nagrinėdami tokio pobūdžio bylas, kompleksiškai taiko ir civilinės, ir viešosios teisės normas.

4. Reikalavimas dėl žalos atlyginimo yra pripažįstamas savarankišku reikalavimu, todėl pareiškėjas neprivalo kartu pareikšti reikalavimo ir dėl administracinio sprendimo panaikinimo (iš kurio galimai kildinama žala) ar įpareigoti atlikti viešojo administravimo subjektą tam tikrus veiksmus.

5. Neteisėti veiksmai, sprendžiant viešosios atsakomybės klausimą, turi būti aiškinami taip, kad nebūtų paneigtas iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str. 3 d. kylantis imperatyvas – valdžios įstaigos privalo tarnauti žmonėms, taip pat asmens pasitikėjimas valstybe ir valdžios įstaigomis.

6. Administraciniai teismai, nustatydami neturtinę žalą bylose dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo, taiko neturtinės žalos prezumpciją, kuri turi svarbią reikšmę pareiškėjui kaip silpnesniajai šaliai santykyje su viešąja administracija.

7. Atliktas tyrimas atskleidė, kad nustatydami turtinės žalos dydį teismai vengia vadovautis LR CK 6.249 str. (jeigu šalis nuostolių dydžio negali tiksliai įrodyti, tai jų dydį nustato teismas), dėl to nepagrįstai ilgai gali užtrukti bylos nagrinėjimas.

8. Lietuvos teisiniu reglamentavimu nenumatyta ne teismo tvarka gauti turtinės ir neturtinės žalos atlyginimą už neteisėtais viešojo administravimo subjekto veiksmais asmenims padarytą žalą.

9. Atlikto tyrimo metu ekspertai ir teismų praktikos analizė patvirtino, kad priežastinio ryšio nustatymas kelia problemų, nes teismų praktikoje pripažįstamas ir tiesioginis, ir pakankamas žalos atlyginimo prievolei kilti priežastinis ryšis. Reikalavimas pareiškėjui byloje įrodyti tiesioginį priežastinį ryšį siaurina valstybės atsakomybės ribas, todėl administraciniams teismams nustatant viešąją atsakomybę pagal CK 6.271 str. užtenka nustatyti pakankamą priežastinį ryšį.

## PASIŪLYMAI

Iš nurodytų išvadų išplaukia šios rekomendacijos ir pasiūlymai:

1. Atsižvelgiant į nevienodą teismų praktiką ir siekiant užtikrinti asmeniui teisingą žalos atlyginimą už neteisėtus VA subjektų veiksmus, siūloma Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui parengti teismų praktikos apibendrinimą dėl žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo.

2. Pasiūlymas Lietuvos Respublikos Seimui dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo **88 straipsnio 5 punkto pakeitimo.** Siūloma pakeisti 88 straipsnio 5 punktą ir jį išdėstyti taip: „5) patenkinti skundą (prašymą) ir priteisti atlyginti žalą, atsiradusią dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų (Civilinio kodekso 6.271 straipsnis). **Aktas, iš kurio kilo žala, gali būti panaikintas teismo.“**

3. Bendradarbiaujant su mokslinius tyrimus atliekančiomis institucijomis, inicijuoti mokslinius tyrimus dėl žalos atlyginimo už asmenims viešojo administravimo subjekto neteisėtais veiksmais padarytą žalą ne teismo tvarka, remiantis kitų Europos valstybių patirtimi.

**Literatūra**


1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-104.
2. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74- 2262; 2000, Nr. 80.
3. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 85-2566.
4. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975.
5. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, *Valstybės žinios*. 1999-07-09, Nr. 60-1945.
6. Lietuvos viešojo administravimo įstatymo 8 str. pakeitimo įstatymas Nr. XII-511, 2013-07-02, *Žin*., 2013, Nr. 75-3781 (2013-07-13).
7. Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2517.
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 26 d. nutarimas Nr. 932 „Dėl atstovavimo valstybei bylose dėl žalos atlyginimo“. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 66-2415.
9. *State Liability Act*. 2001 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014 m. kovo 17 d.]. <http://www.legaltext.ee/text/en/X40075K2.htm>.
10. *Liability of Public Bodies Act*. 2012 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014 m. kovo 17 d.]. < http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1949_20/ERV_1949_20.pdf>.
11. 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.]. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=693711>.
12. Europos Tarybos Ministrų komiteto 2007 m. birželio 20 d. rekomendacija CM/Rec(2007)7
13. valstybėms narėms dėl gero administravimo [interaktyvus]. [žiūrėta 2014 m. kovo 10 d.]. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM> .
14. Recommendation No R(86)12 concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in Courts [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-03-11]. <https://www.justice.gov.sk/Dokumenty/OSP/RECOMMENDATION%20No.%20R%20(86)%2012.pdf >.
15. Andruškevičius, A. ir Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011.
16. Andruškevičius. A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008.

17. Antanaitytė, A. ir Danėlienė, I. *Administracinės diskrecijos turinio ir ribų nustatymo problema: Naujausios tendencijos teisės teorijoje ir teismų praktikoje*. Mokslo studija, skirta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo dešimtmečiui „Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija“. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2012.
18. Bakaveckas, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. I dalis. Vilnius: Leidykla MES, 2012.
19. Bitinas, B. *Ugdymo tyrimų metodologija*. Vilnius: Jošara, 1998.
20. Bradley, A. W.; Bell, J. A. *Govermental liability: A Comparative study*. Glasgow: United Kingdom National Committee of Comparative Law, 1991.
21. Deviatnikovaitė, I. *Administracinė teisė:kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009.
22. Fairgrieve, D. *State liability in tort*. Oxford university press, 2003.
23. Falcon, G.; Cortese, F. *Civil Liability of the Public Administration. Jurisdiction and Process* [interaktyvus]. [žiūrėta 2014 m. kovo 17 d.]. <http://www.iuspublicum.com/repository/liability+index.pdf>.
24. Gailiūnienė, U. *Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2013.
25. Gromitsaris, A. Liability and Accountability. 2011 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014 m. kovo 17 d.]. <http://www.ius-publicum.com/repository/liability+index.pdf>.
26. Harlow, C. *State liability: Tort law and beyond.* Oxford, 2005.
27. Jankutė, R. Visiško nuostolių atlyginimo principo, kilus deliktinei atsakomybei, taikymo išimtys – subjektyvios prigimties faktoriai. *Socialinių mokslų studijos*. 2013, 5 (1).
28. Jerašiūnas, E. Oficialios Konstitucinės doktrinos koregavimo problemos. *Jurisprudencija*. 2009, 2009: 1 (115).
29. Kargaudienė, A. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos principų įgyvendinimo klausimai administracinės teisės sistemoje. *Jurisprudencija*. 4 (82): 2006.
30. Kargaudienė, A. Viešoji atsakomybė: atsakomybės už padarytą žalą privačiam asmeniui subjekto apibrėžimo problema. *Jurisprudencija*. 2008, 3 (105).
31. Koziol, H.; Steinger, B. C. (eds.) *European Tort Law 2007*. Springer, 2008.
32. Kuncevičius, G. Sutartis kaip viešojo administravimo subjektų teisinės veiklos Lietuvoje forma: probleminiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*. 2010, 1 (5).
33. Kuncevičius, G. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.

34. Kuncevičius, G. Administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąsajos:teorinis aspektas. *Socialinių mokslų studijos*. 2012, 4 (3).
35. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga „Prievolių teisė“*. Vilnius: Justitia, 2003.
36. *Lietuvos teisės įvadas*. Vadovėlis. Kaunas: Technologija, 2012.
37. Linkevičiūtė, I. Administracinė diskrecija ir jos vertinimas teismų praktikoje. *Jurisprudencija*. 2006, 5 (83).
38. Mikelėnas, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995.
39. Mizaras, V. *Lietuvos deliktų teisės raidos aktualijos ir tendencijos. Šiuolaikinės civilinės teisės raidos tendencijos ir perspektyvos*. Vilnius: Justitia, 2007.
40. Mykolo Romerio universitetas. *Civilinė teisė prievolių teisė*. Vilnius, 2009.
41. Murauskas, D. Teisinės valstybės principas: sampratos paieškos doktrinoje. *Teisė*. 2011, 78.
42. Norkūnas, A ir Selelionytė-Drukteinienė, S. *Civilinės atsakomybės praktikumas.* Vilnius: MRU, 2008.
43. Paques, M. Power to award compensation and action for annulment [interaktyvus]. [žiūrėta 2014 m. kovo 15 d.]. <http://juradmin.eu/index.php/en/seminars/397-seminar-in-brussels-on-1-and-2-march-2012>.
44. Paužaitė-Kulvinskienė, J. Teisės į gerą administravimą (atsakingo valdymo principo) sampratos doktrininiai aspektai bei įgyvendinimo pavyzdžiai aplinkos apsaugos teisėje. *Teisė*. 2009, 72.
45. Platelis, J. Nuostolių dėl neteisėtų valdžios institucijų veiksmų priimant ir patvirtinant neteisėtus su statyba susijusius administracinius aktus atlyginimas. *Justitia*. 2011, 2 (76).
46. Rebhanh, R. *Public liability in Comparison-England, France, Germany. European. European Tort Law 2005*. Springer, 2006.
47. Seerden, R. *Administrative Law of the European Union, its Members States and the United States*. Intersentia Antwerpen-Oxford, 2007.
48. Selelionytė-Drukteinienė, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*. Daktaro disertacija. Mykolo Romerio universitetas, 2008.
49. Sinkevičius, V. Konstitucijos interpretavimo principai ir ribos. *Jurisprudencija*. 2005, 67 (59).
50. Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006.

51. Trumpulis, U. Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje. *Jurisprudencija*. 2012, 19 (4).
52. Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje.* Vilnius: Litimo, 2000.
53. Van Dam, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007.
54. *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Europos Tarybos leidinys. Vilnius: Justitia, 2004.
55. 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.
56. 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.
57. 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 atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 90-3529.
58. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. liepos 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 4 straipsnio 5 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai [interaktyvus]. [žiūrėta 2014 m. sausio 20 d.]. <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2012/n120703.htm>.
59. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. spalio 10 d. nutarimas „ Dėl Lietuvs Respublikos kompensacijų už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą dydžio, šaltinių, mokėjimo terminų bei tvarkos, taip pat valstybės garantijų ir lengvatų, numatytų piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme, įstatymo (2003 m. spalio 14 d. redakcija) 7 straipsnio (2005 m. gruodžio 23 d.redakcija) 4 dalies (2011 m. lapkričio 10 d. redakcija) atitikties Lietuvis Respublikos Konstitucijai [interaktyvus]. [žiūrėta 2014 m. sausio 18 d.]. <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2013/n131010.htm>.
60. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. lapkričio 18 d. sprendimas byloje *Savenkovas prieš Lietuvą*, 871/02.

61. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2003 m. lapkričio 6 d. sprendimas byloje *M. v. Lietuva*, pareiškimo Nr. 53161/1999.
62. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2009 m. balandžio 14 d. civilinėje byloje Nr. 3K-3-166/2009.
63. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. kovo 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-124/2011.
64. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. liepos 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-302/2010.
65. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. gegužės 17 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-337/2006.
66. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. sausio 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-2/2008.
67. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. vasario 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-91/2010.
68. Lietuvos vyriausioji administracinio teismo 2014 m. kovo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-671-14.
69. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. vasario 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-146-122-14
70. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. vasario 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-68-14.
71. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 vasario 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-602-45-14.
72. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. sausio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-56-14.
73. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gruodžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-2240-13.
74. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gruodžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-2227-13.
75. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gruodžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1347-13.
76. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. lapkričio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-2281-13.

77. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. lapkričio 7 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-438-1358-13.
78. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-1603-13.
79. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 14 d. nutartis administracinėje byloje A-442-1720-13.
80. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugsėjo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-779-13.
81. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byla Nr. AS-756-533-13.
82. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. P-444-166-13
83. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 22 d. nutartis administracinėje byloje A-444-1186-13.
84. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-735-13.
85. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gegužės 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-681-13.
86. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-708-13.
87. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-525-13.
88. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-215-13.
89. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-185-13.
90. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. vasario 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-173-13.
91. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje A-525-340-13.
92. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. vasario 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-354-13.

93. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-2313-12.
94. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-520-2636-12.
95. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-2221-12.
96. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1490-12.
97. Lietuvos vyriausioji administracinio teismo 2012 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-1493-12.
98. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 16 d. administracinėje byla Nr. A-525-1950-12.
99. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-2004-12.
100. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 16 d. nutartis administracinė byloje Nr. A-492-1981-12.
101. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-1342-12.
102. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje A-261-1187-12.
103. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-336-12.
104. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-318-12.
105. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis 2012 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-5021605-12.
106. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-146-99-12.
107. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-1343-12.
108. Lietuvos vyriausiojo adminstracinio teismo 2012 m. vasario 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-1417-12.

109. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-63-49-12.
110. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-62-1119-11.
111. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-3256-11.
112. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-3249-11.
113. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje A-662-3006-11.
114. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-146-259-11.
115. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-2924-11.
116. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-2618-11.
117. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-2686-11.
118. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. liepos 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-3034-11.
119. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 23 d. nutartis administracinė byloje Nr. A-858-2472-11.
120. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-34-11.
121. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-146-71-11.
122. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 11 d. nutartis administracinėje byloje A-858-911-11.
123. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-2473-11.
124. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-50-11.

125. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-669-11.
126. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-428-11.
127. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. sausio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-525-34-11.
128. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. sausio 20 d. nutartis administracinėje byloje A-63-366-11.
129. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-1722-10.
130. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-3420/2010.
131. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-2195-10.
132. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 2 d. nutartis administracinė byloje Nr. Nr. A-442–548-10.
133. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-1003-10.
134. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-915-10.
135. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugpjūčio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-822-485-10.
136. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. liepos 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-718-10.
137. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-525-392-10.
138. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858 – 940-10.
139. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-669-10.
140. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. sausio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-168-10.

141. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-1485-09.
142. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-1269-09.
143. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. rugpjūčio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-146-460-09.
144. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-526-09.
145. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-23-87-09.
146. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gruodžio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822–1963-08.
147. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. lapkričio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-1897-08.
148. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. birželio 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-14-653-07.
149. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-330-08.
150. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-444 – 619-08.
151. Lietuvos vyriausiojo administracinio 2008 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-143-195-08.
152. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-106-08.
153. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. birželio 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-14 - 653-07.
154. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. kovo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-14-261-07.
155. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-17-217-07.
156. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I1-01-07.

157. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-444-1-0.
158. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. kovo 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-8-78-06.
159. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas. 2012 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014 m. sausio 15 d.]. <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismu-praktikos-apibendrinimai.html>.
160. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas (I dalis). 2010 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014 m. sausio 15 d.]. <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismu-praktikos-apibendrinimai.html>.
161. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 metų veiklos apžvalga [žiūrėta 2013 m. kovo 15 d.]. <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-metiniai-pranesimai.html>.
162. Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatai [žiūrėta 2013 m. sausio 15 d.]. <http://www.vagk.lt/lt/body.php?c=1198246909&p=1363247299>.
163. Estijos pranešimas (anglų. k.). Europos Sąjungos aukščiausiųjų administracinių teismų ir valstybių tarybų asociacija [interaktyvus]. Briuselis, 2012 [žiūrėta 2014 m. kovo 15 d.]. <http://acaeurope.eu/seminars/Brussels2012/Estonia.pdf>.
164. Italijos pranešimas (anglų k.). Europos Sąjungos aukščiausiųjų administracinių teismų ir valstybių tarybų asociacija. Briuselis, 2012 m. [žiūrėta 2014 m. kovo 17 d.]. <http://aca-europe.eu/seminars/Brussels2012/Italy.pdf>.
165. Danijos pranešimas (anglų k.). Europos Sąjungos aukščiausiųjų administracinių teismų ir valstybių tarybų asociacija. Briuselis, 2012.
<http://aca-europe.eu/seminars/Brussels2012/Denmark.pdf>.
167. Olandijos pranešimas (anglų k.). Europos Sąjungos aukščiausiųjų administracinių teismų ir valstybių tarybų asociacija. [interaktyvus]. Briuselis, 2012 [žiūrėta 2014 m. kovo 15 d.]. < http://aca-europe.eu/seminars/Brussels2012/Netherlands.pdf>.
168. Austrijos pranešimas (anglų k.). Europos Sąjungos aukščiausiųjų administracinių teismų ir valstybių tarybų asociacija [interaktyvus]. Briuselis, 2012 [žiūrėta 2014 m. kovo 17 d.]. <http://aca-europe.eu/seminars/Brussels2012/Austria.pdf>.

**SANTRAUKA**

# ŽALOS, ATSIRADUSIOS DĖL VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ NETEISĖTŲ VEIKSMŲ, ATLYGINIMAS

**Pagrindiniai žodžiai:** viešoji atsakomybė, valstybės atsakomybė, viešojo administravimo subjektai, viešojo administravimo subjektų atsakomybė už asmenims neteisėtais veiksmais padarytą žalą.

Pagal konstitucinį teisinės valstybės principą valdžios institucija, pažeidusi asmens teises, negali išvengti atsakomybės, nes kitaip nebūtų užtikrintas asmens pasitikėjimas valstybe. Viešojo administravimo subjektų veiklos sritis nuolat plečiasi, o šių subjektų veiksmai susiję su fizinių ir juridinių asmenų teisėmis, laisvėmis ir interesais. Kai viešojo administravimo subjektai vis dėlto savo veiksmais (neveikimu) juos pažeidžia, gali atsirasti turtinė ir neturtinė žala. Asmenys, siekdami, kad žala būtų teisingai atlyginama, vis dažniau kreipiasi į teismą.

Magistro baigiamuoju darbu siekiama ištirti ir įvertinti turtinės ir neturtinės žalos, padarytos asmenims viešojo administravimo subjektų neteisėtais veiksmais, atlyginimo ypatumus Lietuvoje. Tam, kad būtų pasiektas išsikeltas tikslas, būtina pateikti teisinės atsakomybės, taikomos viešojo administravimo subjektams už asmenims neteisėtais veiksmais padarytą žalą, sampratą. Pateikus teisinės atsakomybės sampratą, išnagrinėti teisės normų, reglamentuojančių asmenims neteisėtais viešojo administravimo subjektų veiksmais padarytos žalos atlyginimą, taikymo praktinius ir probleminius aspektus.

Atlikus tyrimą, suformuluotos tokios išvados. Viešojo administravimo subjektams už asmenims neteisėtais veiksmais padarytą žalą taikoma viešoji atsakomybė, kuri pasireiškia tam tikrais ypatumais: žala kyla viešojo administravimo srityje, tokios bylos yra priskirtinos administracinių teismų kompetencijai, o šie, nagrinėdami tokio pobūdžio bylas, taiko kompleksiškai ir civilinės, ir viešosios teisės normas. Asmuo, siekdamas ginti savo pažeistas teises ir gauti žalos atlyginimą už neteisėtus veiksmus, gali kreiptis į administracinį teismą, paduodamas skundą, kuriuo gali reikalauti atlyginti žalą arba kartu pareikšti reikalavimus dėl administracinio sprendimo panaikinimo (iš kurio galimai kildinama žala), arba įpareigoti atlikti viešojo administravimo subjektą tam tikrus veiksmus. Atlikus tyrimą ir ekspertų apklausą, nustatyta, kad įstatymų tvarka neteisėtu pripažintas administracinis aktas nėra teismui pagrindas pripažinti neteisėtus veiksmus kaip viešosios atsakomybės sąlygą. Teismai, vertindami neteisėtų veiksmų sąlygą, kai viešojo administravimo subjektui yra suteikta pakankamai didelė diskrecija, vadovaujasi ESTT formuojama praktika ir nustato ne tik kad buvo pažeistos teisės normos, principai, bet ir atsižvelgia

į situacijos sudėtingumą, laiko apribojimus ir kitas aplinkybes, taip išplėsdami administracinės diskrecijos kontrolės ribas. Atliktas tyrimas atskleidė, kad nustatyti neturtinės žalos faktą ir dydį yra problemiškiau nei turtinės. Neturtinę žalą dėl jos prigimties atlyginti galima tik sąlygiškai. Teismo atliekamas neturtinės žalos vertinimas subjektyvus – remiamasi subjektyviais bendraisiais įstatymo ir teismų praktikoje suformuluotais kriterijais. Atlikto tyrimo metu paaiškėjo, kad priežastinis ryšys teismų praktikoje aiškinamas nevienodai. Reikalavimas pareiškėjui byloje įrodyti tiesioginį priežastinį ryšį siaurina valstybės atsakomybės ribas, todėl administraciniams teismams nustatant viešąją atsakomybę pagal CK 6.271 str. užtenka nustatyti pakankamą priežastinį ryšį.

**SUMMARY**

**THE REDRESS OF DAMAGE CAUSED BY UNLAWFUL ACTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES**

**Keywords** : public liability, state liability, public administration bodies, the responsibility of public administration bodies for damage made for person by illegal activities.

According to the constitutional rule of law, the authorities who violate the rights of the individual cannot escape liability because otherwise person's trust in the state cannot be assured. Public administration activities expand constantly and the actions of public administration bodies are related with the rights, freedoms and interests of natural and legal persons. The result of their action/ inaction could be the breach of those and may cause pecuniary and non-pecuniary damages. Persons for the damage to be compensated fairly are increasingly turning to the courts.

The aim of Master thesis is to study and evaluate the peculiarities of compensation for material and moral injury to individuals caused by public administration entities unlawful actions in Lithuania. In order this aim to be achieved it is necessary to define the concept of legal responsibility of the public administration entities for damage made for persons by their unlawful actions. Following the definition of legal responsibility concept, the application of legal rules governing the compensation for damage caused to individuals by unlawful actions of the public administration entities and its practical and problematic aspects were analyzed.

The following conclusions are formulated after this study. The public liability is applied in case of public administration entities unlawful conduct which causes the damage for persons. The characteristics of this liability are as following:

Such cases of damage in the field of public administration are attributable to administrative courts, which considering the complex nature of cases apply to both civil and public law. The persons in order to defend their violated rights and obtain redress for the unlawful actions may appeal to the administrative court and may claim for compensation of damages and also demand a withdrawal of administrative decision (possibly the damage is derived from this decision) , or to oblige the public administration subject to certain actions. Following an investigation and an expert survey, it was found that the legislative procedure for unlawful administrative act is not

recognized as the basis for the court to recognize the illegal actions like public liability clause. The courts assessing unlawful actions clause where the public administration entity is given a sufficiently large discretion are guided by the ECJ shaped practice and determine not only a violation of law norms and principles, but also take into account the complexity of the situation, time constraints and other factors , including extending the control of administrative discretion boundaries. It was found that the determining of the fact of non-pecuniary damage and its size is more problematic than the definition of pecuniary damage. The non-pecuniary damage by the nature could be compensated only in relative terms. Court conducts a subjective assessment of non-pecuniary damage based on subjective common law and case law formulated criteria. The survey revealed that the causal relationship is not case- interpreted in the same way. Requiring the applicant to prove the case a direct causal link limits the state liability, and for administrative courts in determining public liability under the Civil Code Article 6.271 it is enough to establish a sufficient causal relationship.

1 priedas

# PRAKTINĖS PROBLEMOS, IŠKYLANČIOS TEISMAMS NAGRINĖJANT BYLAS DĖL NETEISĖTAIS VIEŠOJO ADMINSITRAVIMO SUBJEKTO VEIKSMAIS PADARYTOS ŽALOS ASMENIMS ATLYGINIMO

## EKSPERTAMS PATEIKTI KLAUSIMAI

2014 m. vasaris–kovas

1. Ar nagrinėjant bylas dėl viešojo administravimo subjekto asmenims neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo dažnai kyla problemų nustatant bylos teisingumą?

2. Ar sudėtinga konstatuoti neteisėtus veiksmus – kaip civilinės deliktinės atsakomybės sąlygą – pagal LR CK 6.271 str., kai viešojo administravimo subjektui yra suteikta gana didelė diskrecija ?

3. Kokias problemas galėtume išskirti nustatant turtinės žalos faktą ir dydį?

4. Kokias problemas galėtume išskirti nustatant neturtinės žalos faktą ir dydį?

5. Kaip vertinate naujausią administracinių teismų praktiką, kai nereikalaujama, kad administraciniai aktai, prieš paduodant skundą dėl žalos atlyginimo teismui, būtų apskųsti ar pripažinti negaliojančiais įstatymų nustatyta tvarka?

.