

VIEŠOJI ATSAKOMYBĖ: ATSAKOMYBĖS UŽ PADARYTĄ ŽALĄ PRIVAČIAM ASMENIUI SUBJEKTO APIBRĖŽIMO PROBLEMA

Aušra Kargaudienė *

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra

Ateities g. 20, LT-2057 Vilnius

Telefonas 271 4656

Elektroninis paštas ausra.ausra@gmail.com

Pateikta 2008 m. vasario 8 d., parengta spausdinti 2008 m. kovo 21 d.

Santrauka. Straipsnį sudaro penkios dalys. Pirmoje dalyje pristatoma viešosios atsakomybės sąvokos samprata, šios doktrinos prigimtis ir istorinė raida Europos valstybių, taip pat ir Lietuvos, teisėje. Antroje straipsnio dalyje aptariamos viešosios atsakomybės subjektų apibrėžimo sąlygos remiantis Lietuvos Respublikos teisės normomis, vertinant jų kaitą nuo 1990 metų. Pristatomi kitų Europos valstybių viešosios atsakomybės subjektų apibrėžimo modeliai. Trečia dalis skirta administracinių teismų praktikai dėl turtinės ir neturtinės žalos atlyginimo privačiam asmeniui dėl neteisėtų valstybės valdžios institucijų veiksmų. Ketvirta straipsnio dalis skirta neturtinės žalos atlyginimo ypatumams. Penktoje dalyje supažindinama su valstybės atsakomybės privačiam asmeniui doktrina dėl Europos Bendrijos teisės pažeidimų.

Pagrindinės sąvokos: privatus asmuo, viešoji atsakomybė, valdžios institucija, administracinis aktas.

ĮVADAS

Probleminė situacija. Valstybės valdžios institucijų tarnavimo žmonėms principas, privataus asmens teisė kreiptis į teismą siekiant apginti pažeistas teises yra svarbus pagrindas, kuriuo remiantis privatus asmuo turi teisę kreiptis į teismą dėl žalos, atsiradusios dėl neteisėtų valstybės valdžios institucijų veiksmų, atlyginimo. Tačiau ar šios Konstitucijos garantuojamos teisės gali būti vertinamos kaip pakankamas pagrindas privačiam asmeniui taip įgyvendinti teisių gynybą prieš valstybę ar/ir valstybės valdžios institucijas teisme, yra diskusijas keliantis klausimas.

Taikytos metodikos apibūdinimas

Kokybinės analizės ir dokumentų analizės metodai taikyti vertinant bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų praktiką sprendžiant viešosios atsakomybės klausimus.

Taikyta *lyginamoji analizė*, pvz., lygintos Latvijos, Estijos ir Lietuvos administracinės teisės normos, nustatančios viešosios atsakomybės atsiradimo pagrindus.

Istorinis metodas taikytas aptariant viešosios atsakomybės doktrinos prigimtį bei istorinę raidą.

1. VIEŠOSIOS ATSAKOMYBĖS DOKTRINOS PRIGIMTIS IR ISTORINĖ RAIDA

Viešoji atsakomybė – atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų veiksmų.

Istorine prasme viešoji atsakomybė (*state liability, la responsabilité administrative*) nėra senas reiškinys administracinėje teisėje. Vakarų Europoje valstybės atsakomybės doktrinos atsiradimas labiau sietinas su valstybės, jai atstovaujančių asmenų „neatsakomybės“ (atsakomybės neturėjimo privataus asmens atžvilgiu) arba, kitaip tariant, valstybei atstovaujančių asmenų savivaliavimo privataus asmens atžvilgiu laipsnišku praradimu.

Pirmą kartą Prancūzijoje viešosios atsakomybės (valstybės atsakomybės) principas buvo įtvirtintas 1873

* Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros lektorė, daktarė.

m. vasario 8 d. *Blanco* sprendime (*l'arrêt Blanco*) [1, p. 75]. Laikui bėgant viešosios atsakomybės taikymo mas-tai augo ir po truputį, remiantis teismų sprendimais, tapo stipriu svertu vertinant privačių asmenų ir institucijų, veikiančių valstybės vardu, veiksmus ir sprendimus ne tik Prancūzijoje, bet ir kitose Vakarų Europos valstybėse.

Savo prigimtimi viešoji (administracinė) atsako-mybė kyla iš civilinės teisės. Pagal atsiradimo pagrindą ji artima deliktinei atsakomybei, t. y. atsakomybei, ky-lančiai ne iš sutartinių teisiųjų santykių. Tai kad valsty-bės valdžios institucijos atsakomybės vertinimas sietinas su civilinės teisės doktrina, skatina atlikti šios atsakomybės pagrindus apibrėžiančių civilinės teisės normų kaitos analizę. Tokio pobūdžio viešosios atsakomybės vertinimas Lietuvos teismuose nėra kelęs prieštarų teisinių diskusijų ar vertinimų; Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (toliau tekste – LAT) ne kartą yra pabrėžęs, kad nors žalą privačiam asmeniui padaro valstybė ar savivaldybė, teisiniai santykiai, susiję su tokios žalos atlyginimu, yra civiliniai, o ne administraciniai. LAT byloje aiškinama, kad valstybės valdžios institucijos ir priva-taus asmens santykiai dėl žalos atlyginimo savo teisine prigimtimi yra civiliniai teisiniai santykiai, nes žalos atlyginimo klausimus reguliuoja civilinė teisė. Ši nuostata sietina su įstatymu, nustatančiu bendrojo pobūdžio pa-reigą atlyginti neteisėtais veiksmais padarytą žalą – įstatymas šios pareigos nesieja su žalą padariusio as-mens teisiniu statusu [2] (t. y. nėra skirtumo, kas yra padaręs žalą – valstybės valdžios institucija ar privatus asmuo).

Ir nors tokio pobūdžio byloje yra sprendžiami civi-liniai, o ne administraciniai teisiniai santykiai, šie gin-čiai, 1999 m. Lietuvoje pradėjus veikti administraci-niams teismams, iš karto buvo priskirti jų kompetenci-jai.

Viešosios atsakomybės pagrindai Lietuvoje įtvirtinti Konstitucijos 5, 30, 124 straipsniuose. Seimo nutarimu patvirtintuose Teisinės sistemos reformos metmenyse (nauja redakcija) apibrėžiant bendrąsias teisės sistemos kūrimo kryptis, susijusias su administraciniu procesu (4.), numatyta, kad administracinis teismas, nu-statęs asmens teisių pažeidimus, privalo išspręsti ir žalos atlyginimo klausimą [3]. Konstitucinis Teismas (toliau tekste – KT) ne kartą yra pabrėžęs, kad valdžios atsakomybė (viešoji atsakomybė) visuomenei – tai teisinės valstybės principas, įtvirtintas Konstitucijoje nustačius, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, kad piliečiai turi teisę tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus valdžios atstovus dalyvauti valdant šalį, kritikuoti vals-tybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų priimtus sprendimus garantavus privatiems asmenims galimybę ginti savo teises teisme [4].

Valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principas, privataus asmens teisė kreiptis į teismą siekiant apginti pažeistas teises ir laisves buvo ir yra svarus pagrindas, kuriuo remiantis privatus asmuo turi teisę kreiptis dėl žalos, atsiradusios dėl neteisėtų valstybės valdžios įstai-gų veiksmų, atlyginimo. Tačiau šios Konstitucijos ga-rantuojamos teisės (vertinant privataus asmens galimybę

išieškoti žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institu-cijų neteisėtų veiksmų) kartais buvo vertinamos kaip nepakankamas pagrindas privačiam asmeniui ginti savo valstybės valdžios institucijų pažeistas teises teisme. V. Mikelėnas yra išreiškęs abejones ir dėl specialios kons-titucinės normos, kuria būtų numatyta valstybės pareiga atlyginti jos institucijų ir pareigūnų neteisėtais veiks-mais padarytą žalą, o Lietuvos Respublikos Konstitucio-je nenumatyta norma buvo įvardyta kaip „akivaizdus Lietuvos Respublikos Konstitucijos trūkumas“. Tokio pobūdžio tuometinės padėties vertinimas buvo sietinas su teismų (teisėjų) gebėjimu ir valia nesant šios specia-lios konstitucinės normos remtis jau minėtais Konstitu-cijos straipsniais kaip pakankamu pagrindu priimti sprendimus dėl žalos, atsiradusios dėl neteisėtų valsty-bės valdžios institucijų veiksmų privataus asmens at-žvilgiu, atlyginimo [5, p. 396].

Ar šios prognozės pasitvirtino, gali patvirtinti iš-samūs teismų praktikos sociologiniai tyrimai vertinant ne tik priimtų ir išnagrinėtų teismų sprendimų skaičių, bet ir analizuojant šių teismo sprendimų ar nutarčių turinį. Tačiau nesunku pastebėti, kad teismai, tiek bendrosios kompetencijos, tiek administraciniai, savo sprendi-muose nėra linkę remtis Konstitucijos nuostatomis. Tei-smams realiai apčiuopamas pagrindas tenkinti ar atmesti privataus asmens skundą dėl žalos, atsiradusios dėl vals-tybės valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo yra tapusios Lietuvos Respublikos civilinio kodekso (to-liau – CK), Lietuvos Respublikos viešojo administravi-mo įstatymo ir kitų įstatymų nuostatos.

Todėl vertinant viešosios atsakomybės sprendimų teismų byloje raidą Lietuvoje reikia atsižvelgti į CK ir kitų įstatymų nuostatų kaitą.

Iki 2001 m. liepos 1 d. žalos, padarytos privačiam asmeniui neteisėtais valstybės ar savivaldos institucijų, įstaigų, tarnybų bei jų pareigūnų ir valdininkų, einančių tarnybines pareigas, veiksmais ar neveikimu, atlyginimą nustatė tuo metu galiojusio CK 485 straipsnis. Šiame straipsnyje buvo nustatyta, kad žala, padaryta fiziniam asmeniui ar organizacijai neteisėtais valstybės ar savi-valdos institucijų, įstaigų, tarnybų bei pareigūnų ir val-dininkų, einančių tarnybines pareigas, veiksmais ir ne-veikimu, atlyginama bendraisiais pagrindais (CK 483, 484 straipsniai). Įsigaliojus naujam CK kodeksui nuo-statas, kaip yra atlyginama žala, atsiradusi dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, apibrėžia CK 6.271 straipsnis. Šis CK straipsnis kartu apibrėžia ir ja-me vartojamas sąvokas „valdžios institucija“ ir „aktas“. Taigi aptariant sąvokų reikšmę apibrėžiama šio straips-nio taikymo sritis.

Sąvokos „aktas“ CK 6.271 straipsnyje apibrėžimas panašus į sąvokos „administracinis aktas“ apibrėžimą, pateiktą 1996 m. Europos Tarybos rekomendacijoje „Viešasis administravimas ir privatus asmenys“ [6, p. 10–11]. Administracinis aktas (*administrative act, l'acte administratif*) – tai individuali priemonė ar sprendimas, priimtas įgyvendinant valdingus valstybės valdžios ins-titucijos įgaliojimus, tiesiogiai turintis poveikį privataus asmens teisėms, laisvėms ir interesams [7].

Remiantis jau minėtomis Europos Tarybos rekomendacijomis sąvoka „administracinis aktas“ reiškia, kad šis sprendimas turi būti priimtas įgyvendinant viešąją valdžią (*the exercise of public authority*), turi daryti poveikį privačiam asmeniui, jo teisėms, laisvėms ar interesams, ir tai nėra teisingumo vykdymo aktas. Tuos pačius turinio elementus turi ir CK 6.271 straipsnio 3 dalies nuostatos – „aktas“ reiškia bet kokią valdžios institucijos ar jos darbuotojų veiksmą (veikimą, neveikimą), kuris daro tiesioginę įtaką privačių asmenų teisėms, laisvėms ir interesams (valstybės ar savivaldybės institucijų priimami teisės ar individualūs aktai, administraciniai aktai, fiziniai aktai ir kt., išskyrus teismo nuosprendžius, sprendimus ir nutartis). Taigi šias CK nuostatas galima vertinti kaip pažangias, kurių tikslus ir išsamus sąvokų apibrėžimas suteikia galimybę gana tiksliai apibrėžti straipsnio taikymo sritį, kai svarstomas klausimas dėl žalos, kurią patyrė privatus asmuo, atlyginimo.

Svarstant klausimą, ar nėra praleistas įstatymo nustatytas terminas pareikšti reikalavimą dėl žalos atlyginimo, administraciniai teismai remiasi bendraisiais pagrindais. Kadangi žala privačiam asmeniui atlyginama remiantis bendraisiais pagrindais, administracinių teismų praktika patvirtino ieškinio senaties normų taikymą administraciniuose teismuose. Teismas yra pripažinęs, kad reikalavimą apginti pažeistą teisę teismas turi priimti nagrinėti, nors ieškinio senaties terminas ir pasibaigęs, o ieškinio senatis taikoma tik esant kitos ginčo šalies reikalavimams [8, p. 255–258].

2. ATSAKOMYBĖS UŽ PADARYTĄ ŽALĄ PRIVAČIAM ASMENIUI SUBJEKTAS

Iki 2001 m. liepos 1 d. Lietuvoje galiojusios CK normos (CK 483, 484, 485 straipsniai) tiksliai neapibrėžė, kas yra atsakomybės už privačiam asmeniui padarytą žalą subjektas – valstybės valdžios institucijos tarnautojas (ar pareigūnas) ar valstybinė valdžios institucija. Tačiau remiantis nuostata, kad žala atlyginama bendraisiais pagrindais, žalos atlyginimo byloje atsakovu dažniausiai buvo įvardijami ne valstybės valdžios institucijos tarnautojai (ar pareigūnai), o valstybės valdžios institucija, kurioje šie valstybės tarnautojai dirba.

Kitose Vakarų Europos valstybėse subjektas, kuriam privatus asmuo gali kelti reikalavimą atlyginti žalą, gali būti tiek administravimo institucijos darbuotojas – kaip asmuo, tiek administravimo institucija.

Tokią dviejų alternatyvų sąlygą nustato ir Prancūzijos administracinė teisė.

Privatus asmuo, kurio teisėti interesai yra pažeisti administravimo institucijų veiksmais, Prancūzijoje turi dvi alternatyvias galimybes:

- reikšti pretenzijas ir kelti reikalavimą dėl žalos atlyginimo šios institucijos darbuotojui, motyvuodamas ir remdamasis argumentais, kad dėl šio asmens (institucijos darbuotojo) veiksmų jis patyrė žalą (*faute personnelle*),

- reikšti pretenzijas ir kelti reikalavimus atlyginti žalą institucijai, kurios tarnautojas šis asmuo yra (*faute de service*).

Ši galimybė atskirti atsakomybės subjektus Prancūzijoje davė pradžią dar 1873 m. vadinamajame *Pelletier* sprendime (*l'arrêt Pelletier*) [9, p. 789]. Esminiai skirtumai, leidžiantys nustatyti viešosios atsakomybės subjektą, yra susiję su viešojo administravimo institucijos darbuotojo (tarnautojo) veiksmų įvertinimu. Jei šis pažeidimas yra įvykęs dėl asmeninių tarnautojo ar kito administracijos tarnybos darbuotojo sąvybių ar netinkamų veiksmų, akivaizdu, kad reikalavimas dėl žalos atlyginimo gali būti reiškiamas tiesiogiai šiam asmeniui (administracijos, tarnybos darbuotojui). Jei žala yra atsiradusi dėl valstybės valdžios institucijos veiksmų, ir nėra pagrindo šios žalos atlyginimo reikalauti įrodinėjant atskiro jos tarnautojo kaltę, tokia žalos atlyginimo pretenzija gali būti reiškiamą tai valstybės valdžios institucijai.

Prancūzijos administracinėje teisėje išskiriami keli galimi kriterijai, kuriais remiantis atsakomybės subjektu tampa ne institucija, o jos tarnautojas [10, p. 372–376], tačiau lemiamas veiksnys vertinant šiuos kriterijus yra įvykusio pažeidimo sunkumas ir tarnautojo veiksmų tyčia.

Lietuvoje dviprasmiška padėtis dėl viešosios atsakomybės buvo panaikinta patvirtinus naują CK. CK 6.271 straipsnyje vienareikšmiškai nustatyta, 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. Ši nuostata turi įtakos tinkamo atsakovo kaip dalyvaujančio byloje asmens, kuris priėmus privatus asmens skundą tenkinantį teismo sprendimą privalo atlyginti žalą, įvardijimui. Atsakovu tokio pobūdžio byloje remiantis CK 6.271 straipsniu 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 teigęs, kad kai asmuo savo skunde ar pareiškime teismui netinkamai nurodo atsakovą, teismas privalo svarstyti klausimą dėl netinkamos šalies pakeitimo tinkama [11].

KT 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarime taip pat laikosi nuostatos, kad iš Konstitucijos neišplaukia, jog įstatymais galima nustatyti kokias nors išimtis, kai asmeniui padaryta materialinė (arba moralinė) žala gali būti neatlyginama dėl to, kad ją neteisėtais veiksmais padarė valstybės institucijos pareigūnai. Šiame nutarime KT patvirtina griežtą nuostatą, kad jeigu įstatymu būtų nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad valstybė iš dalies arba visiškai išvengtų pareigos atlyginti žalą, padarytą neteisėtais valstybės institucijų pareigūnų veiksmais, tai ne tik reikštų, kad yra nepaisoma konstitucinės žalos atlyginimo sampratos, o tai būtų nesuderinama su Konstitucija (*inter alia* su Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalimi), bet ir pažeistų „pačios valstybės kaip bendro vi-

suomenės gėrio *raison d'être*“ [12]. Nors remiantis CK nuostatomis žala, 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 žala, atsiradusią dėl savivaldybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti savivaldybė iš savivaldybės biudžeto, nepaisydama savo darbuotojų kaltės, KT 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime yra konstatavęs, kad „įstatymu turi būti nustatyta valstybės tarnautojo atsakomybė už valstybės tarnyboje padarytus teisės pažeidimus“ [13].

Svarbią reikšmę Europos Tarybos valstybių narių teisinės sistemos raidai (viešosios atsakomybės klausimu) turėjo 1984 m. rugsėjo 18 d. Europos Tarybos Ministrų Komiteto Rekomendacija Nr. (84) 15 viešosios atsakomybės klausimais [14]. Ši rekomendacija patvirtino principus, kuriais siūloma valstybėms narėms vadovautis reglamentuojant žalos privačiam asmeniui atlyginimo teisės aktus. Vienas iš šios Rekomendacijos principų yra, kad atsakomybės subjektas turėtų būti ne valstybės tarnautojas, o valdžios institucija (*public authority, pouvoirs public*).

Šiuo metu galiojančios CK nuostatos viešosios atsakomybės subjektu vienareikšmiškai įvardija valstybę. Tačiau valstybės tarnautojų atsakomybės nustatymo ribos bei pagrindai ir toliau yra diskusijų objektas, ypač kai visuomenės pasitikėjimas viešojo administravimo ir kitomis valstybės valdžios institucijomis nėra didelis, o šio nepasitikėjimo priežastis gali būti atskirų tarnautojų vengimas prisiimti atsakomybę dėl atliekamų veiksmų ar priimamų sprendimų privataus asmens atžvilgiu. KT 2000 m. birželio 30 d. nutarime [15] dėl teisės į žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimą yra nurodęs, kad valstybės institucijos turi saugoti ir ginti žmogaus teises ir laisves, ir ypač svarbu, kad vykdamas šias funkcijas nebūtų pažeistos žmogaus teisės ir laisvės. Remdamasis šia valstybinių institucijų prievole KT yra pažymėjęs, kad pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi pareigą reguliuoti valstybės tarnybos santykius, o valstybės tarnybos sistema turi veikti taip, kad ne tik būtų nustatyta atsakomybė už valstybės tarnyboje padarytus pažeidimus, bet kad ir asmenys, padarę pažeidimus valstybės tarnyboje, būtų traukiami atsakomybėn [16].

3. ADMINISTRACINIŲ TEISMŲ PRAKTIKA DĖL TURTINĖS IR NETURTINĖS ŽALOS DĖL NETEISĖTŲ VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ VEIKSMŲ ATLYGINIMO

Lietuvos vyriausiam administraciniame teisme administracinės bylos dėl civilinės atsakomybės už žala, atsiradusią dėl valstybės ar savivaldybės valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, nėra retas reiškinys. Tačiau žalos priteisimo privačiam asmeniui faktai pasitaiko ne dažnai.

Savo turiniu įdomi LVAT nutartis dėl neturtinės žalos atlyginimo, kai pareiškėjas, neteisėtai apkaltintas padaręs administracinės teisės pažeidimą, reikalavo at-

lyginti neturtinę žala išmokant 10 000 Lt kompensacija [17]. LVAT teismas paliko galioti apygardos teismo sprendimą, kuriuo pareiškėjui buvo priteista 500 Lt kompensacija. LVAT teismas rėmėsi administracinių teismų praktika, kad administracinių teisės pažeidimų teiseną ir joje dalyvaujantys subjektai nepatenka į viešojo administravimo sistemą [18]. Taigi LVAT padarė išvadą, kad privačiam asmeniui institucijų (pareigūnų), patraukusių administracinę atsakomybę, administracinių teisės pažeidimų teisenos procesiniais veiksmais padaryta neturtinė žala negali būti atlyginama pagal Viešojo administravimo įstatymo 39 straipsnio nuostatas, nes pagal jas numatyta atlyginti neturtinę žala, atsiradusią tik dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų aktų. LVAT nurodo, kad „nepaisant to, jog pareiškėjas dėl neteisėto administracinės nuobaudos paskyrimo ir patyrė neturtinę žala, jos atlyginti pagrindo nėra. CK 6.272 straipsnis numato atlyginti neturtinę žala tik dėl neteisėto administracinės nuobaudos – arešto – paskyrimo“.

LVAT žalos atlyginimo dėl neteisėtų valstybės (ar savivaldybės) valdžios institucijų veiksmų klausimus sprendžia atsižvelgdamas į tai, kokioje teisenoje kyla ginčas – ar tai ginčas, susijęs su administracinių teisės pažeidimų teiseną, ar tai ginčas dėl viešojo administravimo institucijų veiksmų.

LVAT 2003 m. gruodžio 15 d. apeliacine tvarka išnagrinėjo administracinę bylą pagal pareiškėjo apeliacinį skundą byloje dėl turtinės ir neturtinės žalos atlyginimo, teismui panaikinus Utenos rajono aplinkos apsaugos departamento Anykščių rajono agentūros vyriausiojo inspektoriaus priimtą nutarimą dėl ATPK 85 straipsnio 1 dalyje numatyto pažeidimo padarymo neįrodžius pareiškėjo kaltės. Pareiškėjas reikalavdamas kompensacijos atlyginti žalai priskyrė atstovavimo teisme išlaidas, patirtas ginčijant nuobaudos paskyrimą administracinio teisės pažeidimo byloje. LVAT plenarinė sesija nustatė, kad atstovavimo teisme išlaidos, patirtos ginčijant nuobaudos paskyrimą administracinio teisės pažeidimo byloje, priskirtinos administracinių teisės pažeidimų proceso teisinio reguliavimo sričiai ir į CK 6.249 bei 6.271 straipsnių reguliavimo sritį nepatenka. Teismo nuomone, tokių išlaidų atlyginimą reglamentuoja kitos teisės normos – ATPK, ABTĮ ir Žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo įstatymas. ATPK 279 straipsnis numato išlaidų priteisimą tik administracinėje byloje dalyvaujantiems nukentėjusiesiems, liudytojams, vertėjams, ekspertams. Teismas nustatė, kad atstovavimo išlaidų atlyginimas privačiam asmeniui, kuriam buvo surašytas administracinio teisės pažeidimo protokolas, ATPK nenumatytas. Išlaidų administracinių teisės pažeidimų bylose atlyginimo klausimas sureguliuotas, todėl panašių ABTĮ šeštojo skirsnio normų, reglamentuojančių išlaidas, susijusias su bylos nagrinėjimu, taikymas nagrinėjant administracinio teisės pažeidimo bylą negalimas. Šio ABTĮ skirsnio normų nustatyta proceso išlaidų atlyginimo tvarka pagal specifiką (procesą šalių padėti) taikytina tik ginčo administracinėse bylose. Teismas konstatavo, kad administracinių teisės pažeidimų teiseną ir joje dalyvaujantys

subjektai nepatenka į viešojo administravimo sistemą, todėl sprendžiant neturtinės žalos atlyginimo klausimą Viešojo administravimo įstatymo nuostatos netaikytinos [19, p. 270–277].

Nagrinėdamas šią bylą LVAT išreiškė savo nuomonę keliais svarbiais ginčą dėl žalos atlyginimo tarp valstybės valdžios institucijų ir privataus asmens formuojančiais klausimais:

- ginčai, priskiriami administracinių teisės pažeidimų teisenai, ir asmenys, dalyvaujantys šiame ginče, nepatenka į viešojo administravimo sistemą, todėl sprendžiant klausimą dėl turtinės ar neturtinės žalos atlyginimo negali būti taikytinos Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo nuostatos;
- įrodymų nepakankamumas nėra pagrindas vertinti pareigūno, nagrinėjusio administracinio teisės pažeidimo bylą, veiksmų kaip neteisėtų.

Tokia praktika byloje dėl žalos atlyginimo, kai dėl patirtos turtinės ar neturtinės žalos privatus asmuo kelia reikalavimus viešojo administravimo institucijoms ar kitoms valstybės ar savivaldybės valdžios institucijoms, suformavo tam tikras ribas, kurios leidžia skirtingai traktuoti viešojo administravimo institucijos tarnautoją, kai jis priima sprendimą vadovaudamasis ATPK ar įgyvendindamas Viešojo administravimo įstatymo nuostatas. Nors, kaip žinoma, Konstitucija apibrėždama valdžios tarnavimo žmonėms principą šių įstaigų remiantis veiklos sritimis neskirto.

4. NETURTINĖS ŽALOS DĖL NETEISĖTŲ VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ VEIKSMŲ ATLYGINIMAS

Lietuva patenka į sąrašą Europos valstybių, kurių įstatymuose yra nustatyta galimybė privačiam asmeniui reikalauti atlyginti neturtinę (moralinę) žalą dėl neteisėtų valstybės valdžios institucijų veiksmų. Teisę reikalauti atlyginti privačiam asmeniui padarytą turtinę (materialinę) ir neturtinę (moralinę) žalą KT yra įvardijęs kaip konstitucinį principą, apibrėžtą Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalyje [20].

Kitose Europos valstybėse neturtinės žalos atlyginimas yra reglamentuojamas dvejopai. Pvz., Prancūzijoje, be turtinės žalos privačiam asmeniui, taip pat gali būti atlyginama ir neturtinė žala, tačiau Vokietijos įstatymais neturtinės žalos atlyginimo galimybės šiuo atveju nenumato [5, p. 377].

Teisę reikalauti atlyginti neturtinę žalą privačiam asmeniui numato Estijos viešosios atsakomybės įstatymas (*State Liability Act, Riigivastutuse seadus*) [21]. Šio įstatymo 9 paragrafe (*Compensation for non-proprietary damage, Mittevaralise kahju hüvitamine*) nurodyta, kad privatus asmuo gali prašyti pinigines kompensacijas dėl neturtinės žalos, kurią patyrė dėl neteisėtų valdžios institucijos veiksmų, atlyginimo. Privatus asmuo gali prašyti turtinio atlyginimo už garbės ir orumo įžeidimą, sveikatos pablogėjimą, laisvės atėmimą ar suvaržymą, teisių į privatų gyvenimą pažeidimą, ar asmens susirašinėjimo slaptumo teisių pažeidimą. Šis

įstatymas nustato, kad kompensacija turi būti proporcinga atsižvelgiant į veiksmus, dėl kurių privatus asmuo patyrė žalą, bei teisės pažeidimo mastus.

Latvijos administracinio proceso įstatymo (*Administrative Procedure Law*) 92 straipsnyje (*Right to Compensation*) nustatyta, kad bet kuris privatus asmuo gali pareikšti reikalavimą dėl moralinės žalos atlyginimo, jei žala padaryta administracinės institucijos veiksmu ar šią žalą lėmė administracinis aktas [22].

Iki 2001 metų Lietuvoje galiojęs CK nustatė ne tik turtinės, bet ir moralinės žalos atlyginimo galimybę. 1997 metais CK 485 straipsnis, nustatantis viešąją atsakomybę, buvo papildytas apibrėžiant moralinės žalos atlyginimo sąlygas ir ribas [23]. Ši CK norma nustatė, kad kiekvienu atveju moralinės žalos dydis yra nustatomas teismo, tačiau įstatymu buvo apibrėžtos žalos kompensavimo ribos – moralinės žalos dydis įstatymo nustatytas nuo trijų šimtų iki penkių tūkstančių litų (tos pačios moralinės žalos dydžio ribos buvo nustatytos ir LR Viešojo administravimo įstatymo 39 straipsnyje, ši įstatymo redakcija galiojo iki 2002 metų).

Įstatymu nustatyti maksimalūs žalos atlyginimo dydžiai Konstitucinio Teismo yra įvertinti kritiškai. KT 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarime pabrėžė, kad remiantis Konstitucija įstatymų leidėjas neturi laisvės nustatyti kokias nors minimalias ribas, kurių nesiekianti valstybės institucijų ar pareigūnų neteisėtais veiksmais asmeniui padaryta žala nebūtų atlygintina. Tame pačiame nutarime KT patvirtina, kad įstatymų leidėjas neturi konstitucinių įgaliojimų nustatyti ir maksimalių atlygintinos valstybės institucijų ar pareigūnų neteisėtais veiksmais asmeniui padarytos žalos dydžių, kurie suvaržytų teismą ir taip nesudarytų galimybių priteisti teisingo atlyginimo už asmens patirtą materialinę (arba moralinę) žalą [24].

CK 485 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „be turtinės žalos, šiais atvejais taip pat atlyginama ir moralinė žala“. Sąvoka „be turtinės žalos“ buvo pagrindas atsirasti argumentams, kad moralinės žalos atlyginimas galimas tik esant turtinei žalai. Tokie moralinės žalos atlyginimo pagrindai lėmė prieštaringai vertinamą teismų praktiką, kai moralinės žalos atlyginimo reikalavimo klausimas buvo sprendžiamas neigiamai, jei sprendžiant ginčą nebūdavo pagrindo atlyginti turtinę žalą. Remdamasis šiuo motyvu LAT yra panaikinęs Kauno apygardos teismo nutartį, kuria buvo patenkintas ieškovo reikalavimas atlyginti moralinę žalą, nors ieškinio dalis dėl turtinės žalos atlyginimo ir buvo atmesta [25]. Teismas nurodė, kad civilinė atsakomybė tiek už turtinę, tiek už moralinę (neturtinę) žalą gali atsirasti tik tada, kai viešojo administravimo institucijos veiksmai nesiderina su teisės nustatytu elgesio standartu. Asmuo privalo būti įpareigotas atlyginti turtinę arba neturtinę žalą tik esant priešingiems veiksams, taip pat priežastiniam ryšiui tarp teisei priešingų veiksmų ir atsiradusios žalos. Nagrinėjamoje byloje ir pirmosios, ir antrosios instancijos teismai ieškovo reikalavimą atlyginti turtinę žalą atmetė, t. y. padarė išvadą, kad viešojo administravimo institucijos darbuotojų veiksmų neteisėtumas ieškovo nebuvimo įrodytas. Todėl LAT Kauno apygardos teismo sprendimą priteisti moralinę žalą, kai teismo pagrindai pri-

teisti turtinę žalą nebuvo nustatyti, vertino kaip nepagrįstą. Šia nutartimi LAT taip pat išsakė savo nuomonę dėl ieškovo, šiuo atveju – privataus asmens, įrodinėjimo pareigos: kadangi CK 483 straipsnyje nustatyti bendrieji atsakomybės už žalos padarymą pagrindai, privatus asmuo siekdamas žalos atlyginimo privalo įrodyti žalą, ją padariusio atsakovo elgesio neteisėtumo ir priežastinio ryšio faktus, o atsakovo – viešojo administravimo institucijos – kaltę dėl padarytos žalos yra preziumuojama.

Tomis pačiomis neturtinės ir moralinės žalos atlyginimo sąsajomis vadovautasi ir formuojant administracinių teismų praktiką. LVAT vienoje iš praktiką formuojančių bylų yra pabrėžęs [26], kad „CK 485 straipsnio 1 dalis numato turtinės žalos atlyginimo galimybę, šio straipsnio 2 dalies normoje, nustatančioje, kad „be turtinės žalos, šiais atvejais taip pat atlyginama ir moralinė žala“, numatyta galimybė atlyginti ir moralinę žalą, tačiau tik tuo atveju, jei yra pagrindas atlyginti turtinę žalą, t. y. moralinė žala, atsiradusi dėl neteisėtos valstybės ar savivaldybės institucijų, įstaigų, tarnybų bei jų pareigūnų ir valdininkų veiksmų ar neveikimo, nesant turtinės žalos, neatlyginama“ [27]. Šia nuostata teismas privatiems asmenims neleidžia pareikšti reikalavimų dėl moralinės žalos atlyginimo administraciniuose teismuose, jei nėra įrodoma turtinė žala.

Moralinės žalos atlyginimas, kai žala padaryta viešojo administravimo institucijos veiksmais ar neveikimu, bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų praktikoje tapo prieštaringu klausimu. Todėl vertinant šių teismų praktikos tarpusavio nevienodumo problemą reikėtų atsižvelgti ir į tai, kad tiek LVAT, tiek LAT analogiškų bylų sprendimas buvo prieštaringas ir to paties teismo praktikoje. Ir tik vėliau, įvertinus šių sprendimų motyvus, tikslinga būtų kalbėti apie šių dviejų, turinčių teisę formuoti teismų praktiką, teismų sprendimų skirtumus [28, p.145].

Vėlesniuose sprendimuose LVAT yra pripažinęs, kad viešojo administravimo institucijos padaryta neturtinė (moralinė) žala atlyginama privačiam asmeniui tais atvejais kaip ir turtinė žala, t. y. kai padaroma institucijos neteisėtomis veikomis (veiksmais ar neveikimu), bet nebūtinai tiesiogiai ją siejant su turtinės žalos padarymu [29, p. 158–165]. Ši teismo praktika susiformavo dėl LAT praktikos įtakos – teismas yra nurodęs, kad galiojantys įstatymai (turint minty 1964 m. CK nuostatas) moralinės žalos atlyginimo galimybės nesieja su turtinės žalos padarymu, moralinė žala, jeigu ji būtų įrodyta, turėtų būti atlyginama net ir tuo atveju, kai neteisėtais veiksmais turtinė žala nebuvo padaryta [30]. LAT yra pažymėjęs, kad viešojo administravimo institucijos civilinė atsakomybė tiek už turtinę, tiek už neturtinę (moralinę) žalą gali atsirasti tik tada, kai asmens veiksmai ar neveikimas nesiderina su teisės nustatytu elgesio standartu. Valstybės institucijai kaip teisės subjektui, dalyvaujančiam civiliniuose teisiniuose santykiuose, taikomos tos pačios taisyklės kaip ir bet kuriam kitam asmeniui, kuris gali būti teismo įpareigotas atlyginti žalą.

Nuo 2001 m. liepos 1 d. įsigaliojusio CK 6.250 straipsnyje neturtinės žalos atlyginimo galimybė numatyta tik įstatymų nustatytais atvejais. Neturtinės žalos at-

lyginimas yra siejamas su specialiais įstatymais, kurie nustato tokios žalos atlyginimo atvejus, būdus ir kt. (šiuo atveju teismui teikiant nuorodą į Viešojo administravimo įstatymo 39 straipsnį, jo taikymas sietinas su CK normomis reguliuojamu neturtinės žalos atlyginimo vertinimu). Apygardos administraciniam teismui sprendimu patenkinus pareiškėjos skundą iš dalies – įpareigojus atsakovą priimti sprendimą dėl senatvės pensijos pareiškėjai skyrimo ir priteisus iš Lietuvos valstybės pareiškėjui 300 Lt neturtinės žalos atlyginimo (pareiškėjos prašomos neturtinės žalos dydis pareiškime buvo nurodytas 50 000 Lt), atsakovas apeliaciniu skundu nurodė, kad teismas nepagrįstai patenkino pareiškėjos prašymą dėl neturtinės žalos atlyginimo. Tačiau LVAT šioje byloje nurodė, kad nustatęs neteisėtą atsakovo neveikimą apygardos teismas visiškai pagrįstai ir teisingai priteisė pareiškėjos naudai neturtinės žalos atlyginimą [31]. Priešingai iki šiol suformuotai administracinių teismų praktikai, LVAT pakeitė poziciją ir laikosi nuostatos, kad „viešojo administravimo institucijos padaryta neturtinė (moralinė) žala atlyginama asmeniui tais atvejais, kaip ir turtinė žala, t. y. kai ji padaroma administravimo institucijos neteisėtomis veikomis (veiksmais ar neveikimu), bet nebūtinai tiesiogiai siejant ją su turtinės žalos padarymu“ [32]. Šia nuostata LVAT remiasi ir vėlesnėse nutartyse teikdamas išvadą, kad viešojo administravimo institucijos padaryta neturtinė (moralinė) žala atlyginama asmeniui tais atvejais kaip ir turtinė žala, t. y. kai ji padaroma administravimo institucijos neteisėta veika (veiksmais ar neveikiant), bet nebūtinai tiesiogiai siejant ją su turtinės žalos padarymu [33].

5. VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖ PRIVAČIAM ASMENIUI UŽ EUROPOS BENDRIJOS TEISĖS PAŽEIDIMUS

2004 m. gegužės 1 d. Lietuvai tapus Europos Sąjungos valstybe nare, kiekvienas Lietuvos Respublikos pilietis įgijo teisę teikti peticiją Europos Parlamentui, teisę kreiptis į ombudmeną, teisę teikti skundą Europos Komisijai ir kita. Privatūs asmenys įgijo teisę ginti savo pažeistas teises ne tik nacionaliniuose teismuose, bet ir Europos Komisijoje bei Europos Sąjungos institucijose. Privatus asmuo įgijo teisę kreiptis ir dėl žalos atlyginimo, jei jis ją patyrė dėl Europos Sąjungos institucijų veiksmų.

Tačiau kartu privatus asmuo įgijo teisę kreiptis dėl žalos atlyginimo, jei ją patyrė dėl valstybės narės valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, jei buvo pažeista Europos Bendrijos teisė. Kokias galimybes šiuo atveju Europos Sąjungos narystė suteikia privačiam asmeniui ginant pažeistas teises teisme? Europos Teisingumo Teismo (toliau tekste – ETT) praktika per ilgą laiką apibrėžė sąlygas, kuriomis remdamasis privatus asmuo gali kelti klausimą dėl žalos, susijusios su neteisėtais nacionalinės valdžios institucijos veiksmais, jei buvo pažeista Europos Bendrijos teisė, atlyginimo.

Žalos atlyginimo klausimo reglamentavimas Europos Teisingumo Teisme turi savo istoriją ir pamokas, kuriomis remiantis privatūs asmenys šiandien gali ginti

savo pažeistas teises, jei valstybė netinkamai įgyvendina arba neįgyvendina jų teisių ir interesų. Reikšmingesnis tokio pobūdžio bylų sprendimui buvo laikotarpis po 1990 metų, kadangi šio laikotarpio bylose ETT tiksliau suformulavo nuostatas ir apibrėžė principus, kuriais remiantis atsiranda valstybės pareiga atlyginti žalą privačiam asmeniui, atsiradusią dėl neteisėtų veiksmų, jei buvo neįgyvendinamos ar netinkamai įgyvendinamos EB teisės nuostatos neatsižvelgiant į ginčo klausimo reglamentavimą nacionaliniais teisės aktais.

Viena iš svarbiausių ETT bylų, kurioje buvo tiksliau nei iki šiol apibrėžtos privataus asmens galimybės ir sąlygos, kuriomis remiantis gali būti keliamas reikalavimas dėl žalos, susijusios su nacionalinės valdžios institucijos veikimu ar neveikimu, – vadinamoji *Francovich* byla [34]. Šioje byloje dėstomi ETT argumentai, atsižvelgiant į jų svarbą, ilgainiui imti vertinti kaip *Francovich* doktrina [35].

Bylos faktai yra šie: pareiškėjas skundė Italijos valstybę remdamasis tuo, kad patyrė žalą, nes nebuvo tinkamai įgyvendinamos direktyvos 80/987EEB [36] nuostatos. Pareiškėjas 1983–1984 m. buvo sudaręs darbo sutartį su kompanija, užsiimančia elektronikos verslu. Įmonė bankrutavo ir pareiškėjui liko skolinga neišmokėtą darbo užmokesį. Tuo remdamasis pareiškėjas kreipėsi į nacionalinį teismą dėl neišmokėto darbo užmokesčio, bet įmonei bankrutavus pinigai negalėjo būti išmokėti. Pareiškėjas teigė, kad atsakomybę už patirtą žalą remiantis jau minėtos direktyvos nuostatomis turi prisiimti Italijos vyriausybė. Nacionalinis teismas kreipėsi į ETT, ir Italijos vyriausybė buvo įpareigota pareiškėjui išmokėti kompensaciją.

Ši byla ir joje išdėstyti argumentai tapo svarbūs abejoms ginčo šalims – tiek privačiam asmeniui, kuris kelia reikalavimą dėl žalos atlyginimo, tiek valstybei, kuriai tenka prieštarauti pareiškėjo keliamiems argumentams.

Privatiems asmenims šios bylos sprendimo motyvai apibrėžė sąlygas, kuriomis remiantis gali būti įrodinėjama valstybės kaltė. Ši byla išaiškino principus, kuriais vadovaujantis privačiam asmeniui būtų galima išvengti direktyvų tiesioginio taikymo problemos [37, p. 129–32] (*the problem of non-horizontal enforceability*).

Tuo tarpu valstybių narių vyriausybėms *Francovich* byla patvirtino, kad rizika dėl privačių asmenų keliamų reikalavimų dėl žalos ar kompensacijų atlyginimo, jei nėra tinkamai ir laiku įgyvendinamos direktyvos, yra labai didelė. Vėliau daug ETT priimtų sprendimų patvirtino, kad valstybių narių argumentai, dėl kokios priežasties ar sąlygų nėra įgyvendinamos direktyvos, neturi rimtos atsvaros privataus asmens keliamiems reikalavimams teisme. Net toks argumentas, kad valstybei narei direktyvai įgyvendinti buvo numatytas per trumpas laikotarpis, ETT nuomone, negali būti pagrindas atmesti privataus asmens keliamus reikalavimus dėl žalos atlyginimo [38].

Taigi apibendrinant galima pasakyti, kad *Francovich* byla apibrėžė tris esmines sąlygas, kurioms esant, jei pažeidžiamos ES direktyva apibrėžtos teisės, privačiam asmeniui turi būti atlyginama žala:

- 1) direktyvos turinys ir jos įgyvendinimo tikslai turi būti siejami su privataus asmens teise;
- 2) šių teisių turinys turi būti aiškus pagal direktyvos turinį;
- 3) turi būti priežastinis ryšys tarp žalos, kurią patiria privatus asmuo, ir valstybės narės, kurios pareiga yra įgyvendinti direktyvoje apibrėžtas teises, veiksmų (ar neveikimo).

Šiomis *Francovich* byloje nustatytais sąlygomis remiamasi ir kituose ETT sprendimuose, kai sprendžiamas klausimas dėl valstybės atsakomybės privačiam asmeniui [39].

Nacionalinių teismų vaidmuo privataus asmens ir valstybės narės valdžios institucijų ginčo metu dėl žalos atlyginimo argumentuojant, kad nebuvo taikoma (*direct effect*) Europos Sąjungos teisė, yra ypač svarbus, kadangi jų tiesioginė užduotis yra įvertinti, ar yra pagrindas privačiam asmeniui reikalauti atlyginti žalą [40]. Šis naujas administracinės justicijos etapas šiandien Lietuvoje kelia svarbius uždavinius administracinių teismų sistemai [41, p. 25–32].

Žalos atlyginimo doktrina, iš esmės suformuota ETT praktikos, akivaizdu, bus plečiama ir naujai formuojama ateityje. ETT jurisprudencijos raida šia linkme yra griežtas priminimas Lietuvos valstybės valdžios institucijoms, kad Europos Sąjungos teisė, ginanti privataus asmens interesus, – tai ne popieriuje deklaruojami skambūs žodžiai, bet realaus įgyvendinimo reikalaujančios nuostatos, kurių nepaisymas valstybei gali tapti skaudžia pamoka.

IŠVADOS

1. Šiuo metu galiojančios Lietuvoje CK nuostatos viešosios atsakomybės subjektu vienareikšmiškai įvardija valstybę. Tačiau valstybės tarnautojų atsakomybės nustatymo ribos bei pagrindai ir toliau yra diskusijų objektas, ypač kai visuomenės pasitikėjimas viešojo administravimo ir kitomis valstybės valdžios institucijomis nėra didelis, o šio nepasitikėjimo priežastis gali būti atskirų tarnautojų vengimas prisiimti atsakomybę dėl atliekamų veiksmų ar priimamų sprendimų privataus asmens atžvilgiu. Nekyla klausimų dėl to, kad įstatymu turi būti nustatyta valstybės tarnautojo atsakomybė už padarytus teisės pažeidimus. Bet sistema privalo veikti taip, kad asmenys, padarę pažeidimus valstybės tarnyboje, neišvengtų atsakomybės, o žala privačiam asmeniui būtų atlyginta.

2. Žalos atlyginimo doktrina, iš esmės suformuota ETT praktikos, akivaizdu bus plečiama ir naujai formuojama ateityje. ETT jurisprudencijos raida šia linkme yra griežtas priminimas Lietuvos valstybės valdžios institucijoms, kad Europos Sąjungos teisė, ginanti privataus asmens interesus, – tai ne popieriuje deklaruojami skambūs žodžiai, bet realaus įgyvendinimo reikalaujančios nuostatos, kurių nepaisymas valstybei gali tapti skaudžia pamoka.

LITERATŪRA

1. Moyrand, A. *Le droit administratif. Tome 2. 1^{ère} édition.* 1993.
2. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1999 m. balandžio 26 d. nutartis civ. byloje Nr. 3K-3-92/1999.
3. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų (nauja redakcija) ir jų įgyvendinimo. 1998 m. birželio 25 d. Nr. VIII-810. *Valstybės žinios.* 1998, Nr. 61-1736.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 259 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios.* 1999, Nr. 36-1094; atitaisymas 1999, Nr. 38. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. lapkričio 5 d. išvada „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento paklausimo, ar per 2004 m. Lietuvos Respublikos Seimo rinkimus nebuvo pažeistas Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas“. *Valstybės žinios.* 2004, Nr. 163-5955.
5. Mikelėnas, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai.* Vilnius: Justitia, 1995.
6. *The administration and you. Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons.* Council of Europe. 1996.
7. *Recommendation No. R (80) 2 Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities.* [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(80\)2.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(80)2.asp#TopOfPage) [žiūrėta 2006 09 28].
8. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. balandžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁷-331-2001. *Administracinių teismų praktika.* 2001, Nr. 1.
9. Gaudemet, Y. *Traité de droit administratif. 16^e édition.* L.G.D.J. 2002, Tome 1.
10. Lebreton, G. *Droit administratif général, 3^e édition, édition Dalloz, Paris, Armand Colin,* 1996, 2000.
11. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugpjūčio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-1129-2005.
12. 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.
13. 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; 2004, Nr. 186.
14. *Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States Relating to Public Liability.* [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(84\)15.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(84)15.asp) [žiūrėta 2006 08 03].
15. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, Lietuvos prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios.* 2000, Nr. 54-1587.
16. 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; 2004, Nr. 186.
17. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-550/2005.
18. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-689-2003, *Administracinių teismų praktika.* 2004, Nr. 4. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-912-2004. *Administracinių teismų praktika.* 2005, Nr. 6.
19. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gruodžio 15 d. nutartis byloje Nr. A⁴-689-2003 R. *Matusevičius v. Utenos regiono aplinkos apsaugos departamentą. Administracinių teismų praktika,* 2004, Nr. 4, p. 270-277.
20. 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 1 daliai ir Lietuvos Respublikos darbo apmokėjimo įstatymo 2 straipsniui“. *Valstybės žinios.* 1997, Nr. 7-130. 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; 2004, Nr. 186.
21. *Estijos viešosios atsakomybės įstatymas (State Liability Act),* priimtas 2001 m. gegužės 2 d., įsigaliojo 2002 m. sausio 1 d. <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022> [žiūrėta 2006 07 17].
22. *Latvijos administracinio proceso įstatymas (Administrative Procedure Act).* <http://www.ttc.lv/index.php?skip=30&itid=likumi&id=10&tid=50&l=EN> [žiūrėta 2006-07-25].
23. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 485 straipsnio pakeitimo įstatymas. 1997 m. spalio 21 d. Nr. VIII-465. *Valstybės žinios.* 1997, Nr. 99-2502 (įsigaliojo nuo 1997 m. spalio 31 d.).
24. 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; atitaisymas 2006, Nr. 137.
25. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2002 m. sausio 30 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-200/2002, *bylų kategorija 39.6.2.3.*
26. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶-438-05.
27. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. gruodžio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-1083/01.
28. Paužaitė-Kulvinskienė, J. Administracinė justicija. Teorija ir praktika. *Justitia.* 2005, p. 145.
29. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. spalio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶-816-

2002. *Administracinių teismų praktika*. 2003, Nr. 3, p. 158–165.
30. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1999 m. balandžio 26 d. nutartis civilinėje byloje A. Zaskin v. Visagino miesto valstybinė mokesčių inspekcija. Nr. 3K-3-92/1999; bylų kategorija 7.
 31. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. sausio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁵-332/2005.
 32. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. spalio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A6-816/02.
 33. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. rugsėjo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶-1286/2006.
 34. 1991 m. lapkričio 19 d. ETT sprendimas byloje *Andrea Francovich ir Davila Bonifaci ir kt. v. Italijos Respubliką*. Prašymai priimti prejudicinį sprendimą; Pretura di Vicenza ir Pretura de Bassano del Grappa – Italia. Sujungtos bylos C6/90 ir C9/90./ Francovich, Andrea and Bonifaci, Daniela v. Italian Republic (Cases C-6/90, C-9/90) (1990) ECR I-5357.
 35. 2006 m. birželio 13 d. EET sprendimas byloje *Traghetti del Mediterraneo SpA v. Italijos Respubliką* Nr. C-173/03; 1996 m. kovo 5 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje *Brasserie du Pêcheur SA prieš Bundesrepublik Deutschland ir The Queen prieš Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame*, prašymai priimti prejudicinį sprendimą: Bundesrepublik – Vokietija ir High Court of Justice, Queen’s Bench Division, Divisional Court – Jungtinė Karalystė. Sujungtos bylos Nr. C-46/93 ir C-48/93.
 36. *Council Directive of 20 October on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of their employer (80/987/EEC)*.
 37. *Smith, H. The Francovich Case: State Liability and the Individual’s Right to Damages, European Competition Law Review*, 3, 1992.
 38. *Dillenkofer & ors v Germany (1997) IRLR 60, ECJ joined Cases C-178 and 179/94 and C-188, 189 and 190/94*.
 39. C-392/93, Arrêt du 26/03/1996, The Queen / H.M.Treasury, ex parte British Telecommunications (Rec. 1996, p. I-1631; C-5/94, Arrêt du 23/05/1996, The Queen / Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas (Ireland) (Rec. 1996, p. I-2553); C-178/94, C-179/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94, C-190/94, Arrêt du 08/10/1996, Dellinkofer e.a. / Bundesrepublik Deutschland (Rec. 1996, p. I-4845); C-127/95, Arrêt du 02/04/1998, Norbrook Laboratories / Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Rec. 1998, p. I-1531); C-224/01, Arrêt du 30/09/2003, Köbler (Rec. 2003, p. I-10239); C-63/01 Arrêt du 04/12/2003, Evans (Rec. 2003, p. I-1447). <http://curia.europa.eu/fr/content/juris/c2.htm> [žiūrėta 2006 10 26].
 40. *Conclusions de l’avocat général M.Philippe Léger, présentées le 8 avril 2003 (Affaire C-224/01, Gerhard Köbler contre Republik Österreich* <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-224/01&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100> [žiūrėta 2006 10 26].
 41. Valančius, V. Lietuvos administraciniai teismai: pirmieji įspūdžiai taikant ES teisę. *Justitia*. 2004, Nr. 6 (54).

STATE LIABILITY: THE PROBLEM OF SUBJECT DETERMINATION AND ITS RESPONSIBILITY FOR DAMAGES COMPENSATION

Aušra Kargaudienė *

Mykolas Romeris University

Summary

The main aim of this article is to present the fundamentals of public liability and it provides an overview of state liability law in Lithuania.

It is unquestioned that a person whose rights are violated by the unlawful activities of a public authority in a public law relationship may claim compensation for damage caused to this person – injured party. But issue of state liability is a problematic one. The implementation’s problems of the principle of authority’s service to people, while claiming compensation for (material, non-pecuniary) damages in the courts of general jurisdiction and in the administrative courts, have been discussed. The main issue arises: who is (who was, who should be) – the state or the public authority – the main respondent and defendant in these cases. The problem of subject determination and its responsibility for damages compensations – the main issue of this article.

The article has been prepared following these methods: comparative method, method of document analysis, historical.

The norms of administrative law of Latvia and Estonia (analysing the legal norms of public liability) have been chosen for the comparative analysis – ex. the norms of The States Liability Act (Estonia), which provides the bases of and procedure for the protection and restoration of rights violated upon the exercise of powers of public authority and performance of other public duties and compensation for damage caused were discussed.

The article is divided into five parts. The main part of this article is the analysis of the orders made by the Supreme Administrative Court of Lithuania and the Supreme Administrative Court of Lithuania in the cases of such nature.

European Court’s judgement in Francovich case is represented in the fifth part of this article. Since state liability is enforced through national courts, the European Court of Justice postulated that national procedures should determine how state liability should be enforced. The outlook of state liability under Francovich case provides a more penetrative inducement for Member States to comply with directives, and Lithuanian’s public authority is not an exception.

Keywords: private person, state liability, public authority, administrative act.

* Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Administrative Law and Procedure, lecturer, doctor.