

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Konstitucinės ir administracinės teisės katedra**

Simono Bužinsko,
V kurso Valstybės valdymo teisės
studijų atšakos studento

Magistro darbas

**Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą
samprata ir vieta Lietuvos teisinėje sistemoje**

Vadovė: asist. Deimilė Prapiestytė

Recenzentė: doc. dr. Liudvika Meškauskaitė

Vilnius 2008

Turinys

IŽANGA.....	3-4
1. ATSAKOMYBĖS SAMPRATA.....	5-10
2. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMOSUBJEKTO SAMPRATA.....	11-21
3. ATSAKOMYBĖS UŽ VIEŠOJO ADMINITRAVIMO SUBJEKTŲ VEIKSMUS SAMPRATA IR VIETA LIETUVOS TEISINĖJE SISTEMOJE.....	22-34
4. ATSAKOMYBĖS UŽ VIEŠOJO ADMINITRAVIMO SUBJEKTŲ VEIKSMUS SAĖLYGOS.....	35
4.1. Neteisėti veiksmai.....	36-37
4.2. Priežastinis ryšys.....	38-39
4.3. Kaltė.....	40-41
4.4. Turtinė ir neturtinė žala.....	42-43
5. BYLŲ DĖL VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ PADARYTOS ŽALOS ATLYGINIMO NAGRINĖJIMO YPATUMAI.....	44
5.1. Bylų dėl viešojo administravimo subjektų padarytos žalos atlyginimo teisingumas.....	44-47
5.2. Atsakovo problema, tinkamas atstovavimas valstybei.....	48-49
IŠVADOS.....	50-51
SANTRAUKA.....	52-53
SUMMARY.....	54-55
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	56-58

Ižanga

1992 m. spalio 25 d. įvykusiame referendume priimtos Lietuvos Respublikos Konstitucijos¹ 30 str. 2 d. nustato pareigą atlyginti asmeniui padarytą materialinę ir moralinę žalą. Dažnai pirmiausia įsivaizduojamas asmuo, padaręs žalą, ir jam taikomos valstybinės prievartos priemonės. Tačiau minėtą pareigą turi ir viešojo administravimo subjektai, nepaisant to, ar žalą jie padarė veikdami lygiais pagrindais su kitais asmenimis privatinės teisės reguliuojamuose santykiuose, ar atlikdami viešojo administravimo veiklą. Juolab kad viešojo administravimo subjekto veikla yra susijusi su viešojo intereso garantavimu.

Šio magistro darbo tikslas – atskleisti viešojo administravimo subjekto, atsakomybės už jo veiksmus sampratą, išanalizuoti minėtos atsakomybės sąlygas.

Šio magistro darbo objektas – atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą samprata ir vieta Lietuvos teisinėje sistemoje. Tiriama Lietuvos Respublikos teisės aktai, susiję su viešojo administravimo subjekto samprata ir atsakomybe, analizuojama su tuo susijusi teismų praktika.

Rašant šį magistro darbą buvo naudojami analitinis (analizuojant teisės normas, administracinių teismų praktiką), sisteminis (aiškinantis teisės normų, institutų ryšius), loginis (aiškinantis teisės normų turinį, pateikiant apibendrinimus ir išvadas), lyginamasis bei istorinis (nagrinėjant teisinio reglamentavimo pokyčius) metodai.

Šio magistro darbo tema mažai nagrinėta. Viešojo administravimo subjektų veiklos sritis nuolat plečiasi. Ši veikla susijusi su fizinių ir juridinių asmenų teisėmis, laisvėmis ir interesais, todėl atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą klausimas visuomenei yra itin aktualus. Jis aktualus ir patiems viešojo administravimo subjektams, kadangi tai susiję su visuomenės pasitikėjimu valstybės institucijomis ir įstaigomis. Iki šiol Lietuvos Respublikos teisinė bazė atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą srityje nėra moderni ir pakankamai išvystyta. Dabartiniu metu didžiausias indėlis priskirtinas administracinių teismų, ypač Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikai, darančiai įtaką atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą principams.

Šį magistro darbą sudaro įžanga, penkios dalys ir išvados. Ketvirta ir penkta dalys suskirstytos į poskyrius pagal nagrinėjamų klausimų pobūdį.

¹ Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.

Šio magistro darbo svarbiausi šaltiniai yra Lietuvos Respublikos viešojo administravimo sektoriaus teisinė bazė ir teismų praktika. Svarbiausias dėmesys atsižvelgiant į magistro darbo temos specifiką skiriamas Konstitucinio Teismo ir administracinių teismų praktikai. Kadangi Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas formuoja vienodą administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus bei kitus teisės aktus, analizuoja administracinių teismų praktiką įstatymų ir kitų teisės aktų taikymo klausimais ir teikia rekomendacinius išaiškinimus, didžiausias dėmesys skiriamas šio teismo pozicijų analizei. Bendriems teoriniams teisiniams klausimams nagrinėti remiamasi teisine literatūra.

1. Atsakomybės samprata

Prieš atsakant į klausimą, kas yra teisinė atsakomybė, svarbu bent trumpai išsiaiškinti, kas yra atsakomybė apskritai². Teisės literatūra atsakomybę apskritai apibrėžia tik kaip teisinę. Žodynai pateikia neinformatyvius atsakomybės apibrėžimus. „Dabartinės lietuvių kalbos žodynas“ atsakomybę apibrėžia kaip dorovinių, pareiginių ir teisinių reikalavimų paisymas³. Tuo tarpu „Kanceliarinės kalbos patarimai. Žodynas“ atsakomybę aiškina kaip padėtį, reikalaujančią atsakyti; būtinumą atsakyti⁴.

Vis tik įprastai atsakomybė siejama su pareiga. Atsakomybės aiškinimas pareiga grįstinas tuo, kad atsakomybės sąmonė atsiranda kartu su visuomene ir galima tik visuomenėje. Būtinybė žmonėms gyventi drauge reikalavo naudotis savo subjektinėmis teisėmis vykdant vienas kitam ir atitinkamas pareigas, kurių pagrindu tik ir galimas bendras žmonių gyvenimas ir kiekvieno asmens teisių apsauga⁵. Todėl pareiga padeda suvokti tiek atsakomybę, tiek teisinę atsakomybę.

Pritariame nuomonėms, pateikiamoms teisinėje literatūroje, jog teisinė atsakomybė yra glaudžiai susijusi su valstybe ir jos prievarta. Jos esmė ir paskirtis yra valstybinės prievartos vartojimas saugant ir ginant teisės nustatytus ir reguliuojamus visuomeninius santykius, tam tikras teises vertybes, teisinę tvarką, užtikrinant teisės reikalavimus. Teisinė atsakomybė yra priemonė, padedanti garantuoti visuomenėje teisėtą elgesį, užkirsti kelią teisės pažeidimams⁶.

Teisinė atsakomybė, nors ir yra teisinė kategorija, negali būti išsamiai apibūdinama nesiremiant filosofiniu jos aiškinimu. Teisė ir moralė, teisės teorija ir filosofija nėra tapatūs dalykai, tačiau glaudžiai siejasi. Nemažai teisės normų tiesiogiai įtvirtina vienokias ar kitokias moralės nuostatas. Taigi visuomenėje egzistuoja teisei daranti įtaką dorovė ir dorą ugdanti teisė⁷. Žmogus laikosi tam tikrų dorovinių nuostatų, nes to reikalauja jo sąžinė ir vidinis įsitikinimas. Tuo tarpu teisės normų yra laikomasi ne vien dėl to (ir ne tiek dėl to), kad to reikalauja vidinis žmogaus sąžinės balsas, o bijantis teisės normose numatytų sankcijų, taikytinų už tų normų nesilaikymą. Tokiu būdu ir teisė,

² Alfonsas Vaišvila. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000, p. 348.

³ <<http://www.autoinfa.lt/webdic>>. [Žiūrėta 2008 04 02].

⁴ <<http://lkz.mch.mii.lt/Kanceliarinis>>. [Žiūrėta 2008 04 02].

⁵ Alfonsas Vaišvila. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000, p. 349.

⁶ Stasys Šedbaras. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 63.

⁷ Ten pat,

ir moralė yra žmogaus elgesio reguliavimo priemonė. Tačiau teisė yra išorinė žmogaus elgesio reguliavimo priemonė, o moralė – vidinis, paties žmogaus įsisąmonintas ir suvoktas elgesio standartas⁸.

Moralinė ir teisinė atsakomybė vienais atvejais sutampa, t. y. asmuo suvokia, kad jis yra atsakingas ir moraliai ir teisiškai, kitais – nesutampa. Tai aiškinama dažnu tam tikrų visuotinai pripažintų moralinių nuostatų įtvirtinimu teisės normose, tačiau toli gražu ne visos dorovinės taisyklės ir nuostatos įtvirtintos teisės normose⁹.

Teisės normų, kurios sutampa su moralinėmis nuostatomis, laikymasis daugeliui žmonių reiškia ne tik teisinę, bet ir moralinę priedermę, kurios nevykdymas yra pagrindas atsirasti tiek moralinei, tiek teisinei atsakomybei. Tačiau kadangi ne visos teisės normos kartu išreikia ir tam tikrą moralinę nuostatą, jų laikymasis jau yra grindžiama ne moraliniu įsitikinimu, o galimos sankcijos poveikiu. Šiuo požiūriu teisinė atsakomybė turi platesnę taikymo sritį negu moralinė atsakomybė. Antra vertus, teisė, būdama visuotine tam tikrų interesų ir poreikių išraiška, negali nereaguoti į moralės normų pažeidimus¹⁰.

Filosofijos literatūroje atsakomybė aiškinama kaip žmogaus suvokimas, jog jis yra atsakingas už savo veiksmus ir kad, priklausomai nuo savo veiksmų rezultatų, gali būti giriamas arba smerkiamas. Pabrėžiama, kad apie žmogaus atsakomybę galima kalbėti tik tuomet, jeigu jis veikia laisvai, t. y. pats pasirenka konkretų savo elgesio variantą, būdą ir supranta savo veikimo (neveikimo) prasmę¹¹.

Laisvės kategorija filosofijos literatūroje suprantama dviem prasmėmis:

a) išorinė laisvė, t. y. laisvė iš išorės niekieno neverčiamam daryti viską, ką norima;

b) vidinė laisvė – tokia asmens vidinė būseną, kurios dėka jis pasirenka tam tikrą elgesio variantą.

Dvejopas laisvės supratimas yra ypač svarbus teisinės atsakomybės požiūriu. Jeigu pripažįstama, kad žmogus vieną ar kitą veiksmą atliko savanoriškai, suprasdamas to veiksmo prasmę ir suvokdamas galimus neigiamus jo padarinius, tai asmenį tiek moraliai, tiek teisiškai galima laikyti už tai atsakingu¹².

⁸ Valentinas Mikelėnas. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, p. 4.

⁹ Stasys Šedbaras. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 63.

¹⁰ Ten pat,

¹¹ Valentinas Mikelėnas. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, p. 6.

¹² Stasys Šedbaras. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 64.

Dabartinės lietuvių kalbos žodyne žodis „atsakyti“ turi ne vieną reikšmę: „atsakyti“ – tai: 1) painformuoti, atsakyti į klausimą; 2) reaguoti, atsiliepti; 3) gauti atpildą už veiksmus, už nusikaltimą; 4) garantuoti, užtikrinti darbo sėkmę ir kita¹³.

Teisinę atsakomybę galima apibūdinti ir kaip prievolę, atsirandančią pažeidus teisės saugomą viešąjį ar privatų interesą. Viena šios prievolės šalis (pažeidėjas) už padarytą teisės pažeidimą gali ir privalo patirti įstatyme numatytų sankcijų taikymo poveikį, o kita šalis (valstybė) turi taikyti šias sankcijas arba (nukentėjusysis) teisę reikalauti, kad jas taikytų atitinkamos valstybinės ar visuomeninės institucijos (teismas, arbitražas ir kt.)¹⁴. Numatydamas bausmes (sankcijas) už teisės normų pažeidimus, valstybė saugo esamą mūsų šalies teisėtumą ir padeda piliečiams įsisąmoninti, kad būtina laikytis teisės normose įtvirtintų nurodymų bei reikalavimų¹⁵.

Prievolės sąvoka paprastai vartojama privatinėje teisėje. Tačiau jau senovės Romos teisėje prievolė buvo suprantama labai plačiai ir apėmė bet kokius santykius, kurių viena šalis turėjo teisę kitos atžvilgiu, o ši turėjo atitinkamą pareigą. Prievolinių santykių atsiradimą lėmė ne tik privatūs deliktai, bet ir viešieji deliktai. Teisinės valstybės sąlygomis prievoliniai santykiai egzistuoja ne tik privatinėje teisėje, bet ir viešojoje teisėje. Neįvykdžius pareigos, atsiranda nauja prievolė – teisinė atsakomybė (administracinė arba baudžiamoji)¹⁶.

Be to, teisinę atsakomybę nusakant kaip potencialią galimybę teisės pažeidėjui patirti tam tikrų neigiamų padarinių, atsakomybė nėra sutapatinama su jos įgyvendinimu ir taikymu. Taigi teisinė atsakomybė atsiranda kaip statiška (nesikeičianti) prievolė. Juk atsakomybė egzistuoja ir kai teisės pažeidėjas slapstosi. Kartais teisės pažeidėjas gali nepatirti neigiamų padarinių net ir pritaikius atsakomybę, pavyzdžiui, asmenį nuteisus „už akių“. Realiai neigiamų padarinių teisės pažeidėjas patiria tik kai kita prievolės šalis įgyvendina savo teisę ir atsakomybę teismine ir kitokia tvarka, pavyzdžiui, įvykdant teismo nutarimą, sprendimą ar nuosprendį¹⁷.

¹³ <<http://www.autoinfa.lt/webdic>>. [Žiūrėta 2008 04 02].

¹⁴ Stasys Šedbaras. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 64.

¹⁵ *Lietuvos teisės pagrindai*. Vilnius: Justitia, 2004, p. 53.

¹⁶ Valentinas Mikelėnas. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, p. 23.

¹⁷ Stasys Šedbaras. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 65.

Teisinės atsakomybės esmė geriausiai atsiskleidžia per jos požymių analizę. Teisės literatūroje nurodomi įvairūs teisinės atsakomybės požymiai, būdingi visoms arba beveik visoms teisinės atsakomybės rūšims.

Būtų galima išskirti tokius teisinės atsakomybės požymius:

- 1) teisinė atsakomybė – vienas valstybės prievartos išraiškos būdų;
- 2) ji taikoma tik pagal teisės normas;
- 3) teisinės atsakomybės faktinis pagrindas – teisės pažeidimas;
- 4) ji taikoma kompetentingos valstybės institucijos ar pareigūno aktu;
- 5) teisinės atsakomybės subjektas – kaltas teisę pažeidęs asmuo (žmogus, įmonė, kitoks kolektyvinis subjektas);
- 6) teisinės atsakomybės esmė – teisės pažeidėjo elgesio smerkimas ir teisinių sankcijų jam taikymas. Teisės pažeidėjas priverstas patirti tam tikrų neigiamų, nepalankių moralinio, materialaus, fizinio, organizacinio ir kitokio pobūdžio padarinių, netenka teisių, laisvės ar kitokių vertybių, kitaip tariant, subjektinės jo teisės susiaurinamos iki tokio lygio, koku jis savo veiksmais atsisakė vykdyti jam nustatytas pareigas;
- 7) teisinės atsakomybės paskirtis – užtikrinti teisinę tvarką, saugoti tam tikras teises vertybes, užtikrinti socialinių santykių dalyvių teisių ir pareigų pusiausvyrą.

Apibendrinant minėtus požymius, galima teigti, kad teisinė atsakomybė – tai teisės pažeidėjui valstybės vardu remiantis įstatymais ir kitais teisės aktais daromas prievartinis poveikis, kuriuo siekiama garantuoti teisės normų nustatytą teisinę tvarką, atkurti teisių ir pareigų pusiausvyrą, pasireiškiantis teisės pažeidėjo elgesio smerkimu ir teisinių sankcijų (atsakomybės priemonių) taikymu, dėl ko pažeidimą padaręs kaltas asmuo patiria nepalankių moralinio, asmeninio, turinio, fizinio ar organizacinio pobūdžio padarinių¹⁸.

Teisinė atsakomybė gali būti suprantama ir kaip tam tikras teisinis santykis, kurio dalyviai vienas kitam turi tam tikras teises ir pareigas. Taip suprantant teisinę atsakomybę reikia atsižvelgti į tai, kad šis teisinis santykis yra specifinis. Jo atsiradimo pagrindas yra teisės pažeidimas. Pažeidžiant teisę tuo pačiu sukeliama neigiamų padarinių kuriai nors šio santykio šaliai. Vadinasi, asmuo, pažeisdamas pareigą vykdyti teisės normas paliepiamus ar draudimus, turi patirti tam tikrą savo teisių susiaurinimą¹⁹.

¹⁸ Ten pat,

¹⁹ Ten pat,

Teisinė atsakomybė turi tam tikras sąlygas. Nesant bent vienos iš jų, nėra pagrindo kalbėti apie teisinę atsakomybę visa jos apimtimi. Todėl manytina, kad dabar tikslinga būtų bent trumpai apibūdinti teisinės atsakomybės sąlygas. Dažniausiai teisinėje literatūroje sutinkama nuomonė, kad yra 4 pagrindinės teisinės atsakomybės atsiradimo sąlygos:

- 1) teisės pažeidimu padaryta žala arba nuostoliai;
- 2) priešingas teisei subjekto elgesys (teisinės pareigos nevykdymas ar netinkamas vykdymas);
- 3) priežastinis ryšys tarp priešingų subjekto (teisės pažeidėjo) veiksmų ir žalos arba nuostolių;
- 4) subjekto (teisės pažeidėjo) kaltė.

Kadangi vienas šio magistro darbo skyrius yra skirtas atsakomybės už viešojo administravimo subjektų veiksmus sąlygoms, šiame skyriuje apsiribosime tik bendru teisinės atsakomybės sąlygų išskyrimu detaliau jų neanalizuojant.

Taigi darytina išvada, kad teisinės atsakomybės samprata negali būti kildinama iš nieko kito, kaip tik iš pačios teisės prigimties. Todėl teisės suvokimas įtakoja ir požiūrį į teisinę atsakomybę. Kol vyravo etatistinė (normatyvistinė) teisės samprata ir jos akcentuojamas prievartos priemonių taikymas siekiant garantuoti socialinę tvarką, tol teisinė atsakomybė buvo suprantama tik kaip valstybės prievarta teisės pažeidėjui taikant jam asmeninio, turtinio, organizacinio pobūdžio ribojimus. Teisinė atsakomybė čia faktiškai tapatinama su sankcijų taikymu, su neigiamais padariniais teisės pažeidėjui. Atsakomybė atsiranda tik padarius teisės pažeidimą ir baigiasi suvaržius teisės pažeidėjo teises. Šiomis sąlygomis sunku įsivaizduoti, kad galima teisinė atsakomybė, nesusijusi su valstybės sankcijų (prievartos) taikymu²⁰.

Todėl absoliuti dauguma autorių, kurie tebesilaiko valstybės primato prieš asmenį tradicijos, tebesilaiko ir tradicinės pažiūros į teisinę atsakomybę kaip į valstybės sankcijų (prievartos) taikymą už padarytą teisės pažeidimą. Ir tai suprantama, nes pakanka teisės praktikai, ypač tai, kuri teisės įgyvendinimą iš esmės sieja su teisės taikymu²¹.

Bet jeigu manysime, kad teisės normų privalomumas pirmiausia garantuojamas teisinio santykio dalyvių abipuse nauda, tai ir teisinė atsakomybė nebebus susijusi tik su

²⁰ Alfonsas Vaišvila. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000, p. 349-350.

²¹ Ten pat,

valstybine veikla. Ji nebebus tapatinama tik su valstybės sankcijų (prievartos) teisės pažeidėjui taikymu jau vien dėl to, kad prievarta nesukuria teisinės atsakomybės, o tik ją garantuoja.

Pagrindas formuoti naujam požiūriui į teisinę atsakomybę atsiranda su pilietine (demokratine) teisės samprata, kuri teisę, aiškina kaip subjektinių teisių ir pareigų vienovę, kurios paskirtis – apsaugoti žmogaus teises, garantuoti abipusę santykio dalyvių naudą.

Aiškinant teisinę atsakomybę ne valdžios, o piliečių interesais, ją reikia kildinti ne iš valstybės valios, o iš individų lygiaverčių mainų – iš subjektinių teisių ir pareigų vienovės ir suprasti ją kaip pačių piliečių ir kaip valstybės akciją. Tai įgyvendina gerai žinomą demokratijos principą, kad valstybė įsikiša į piliečių tarpusavio santykius tik ten ir tik tada, kur ir kada patys piliečiai negali teisėtomis priemonėmis išspręsti savo problemų – nepajėgia vykdyti vienas kitam pareigų nedalyvaujant valstybės institucijoms. Teisinė atsakomybė – tai teisinis įsipareigojimas teisės subjektams garantuoti naudojimąsi savo teisėmis atitinkamų pareigų nevykdymas virs atitinkamų teisių praradimu. Šitaip suprantama teisinė atsakomybė formuoja asmens įsitikinimą, kad jis vykdo pareigas ne dėl to, kad tokio elgesio iš jo reikalauja įstatymas, o todėl, kad pareigų vykdymu jis legalizuoja savo teises visuomenėje, kad jo teisės pareigų vykdymu susiderina su kitų asmenų teisėmis, pasidaro santykinės, kad atsisakydamas vykdyti pareigas jis praranda tų pareigų garantuojamas savo teises²².

Pritartume tiems autoriams, kurie teisinę atsakomybę sieja su valstybės sankcijų (prievartos) taikymu, kadangi teisė visų pirma asocijuojasi su valstybės nustatytą ar sankcionuotą ir jos saugomų privalomų bendro pobūdžio taisyklių sistema, taigi ir išorine asmens elgesio reguliavimo priemone. Todėl apibendrinant galima teigti, jog teisinė atsakomybė – tai subjektui (teisės pažeidėjui) už jo priešingą teisei elgesį per valstybės taikomas sankcijas (prievartą) daromas poveikis, dėl kurio subjektas (teisės pažeidėjas) patiria neigiamų padarinių.

²² Alfonsas Vaišvila. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000, p. 350-351.

2. Viešojo administravimo subjekto samprata

Valstybės valdžią vykdančios institucijos yra nurodytos Lietuvos Respublikos Konstitucijos²³ 5 str. 1 d. – tai Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas.

Bandant atsakyti, kas yra viešojo administravimo subjektas, tikslingiausia būtų remtis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo²⁴ 2 str. pateiktu apibrėžimu, kuriame viešojo administravimo subjektas apibūdinamas kaip institucija, įstaiga, pareigūnas, valstybės tarnautojas, kitas fizinis ar juridinis asmuo, kuriuos įstatymai įgalioja atlikti viešąjį administravimą. Lyginant šį apibrėžimą su nuo 1999 m. galiojusioje Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo redakcijoje²⁵ pateikta viešojo administravimo subjektų sąvoka, darytina išvada, jog įstatymo leidėjas atsisako formuluotės „vykdomoji valdžia ar atskiros vykdomosios valdžios funkcijos“ ir ją pakeičia viešuoju administravimu.

Bandant išsamiau atskleisti viešojo administravimo subjekto sampratą, reikėtų paminėti, kaip valstybės ir savivaldybių institucijas ir įstaigas apibrėžia Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas²⁶. Šio įstatymo 2 straipsnio prasme, valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, tai atstovaujamosios, valstybės vadovo, vykdomosios, teisminės valdžios institucijos, teisėsaugos institucijos ir įstaigos, audita, kontrolę (priežiūrą) atliekančios institucijos ir įstaigos, kitos valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, kurios finansuojamos iš valstybės ar savivaldybių biudžetų bei valstybės pinigų fondų ir kurioms įstatymai suteikia viešojo administravimo įgaliojimus.

Valdžios institucijos sampratą pateikia ir Lietuvos Respublikos civilinio kodekso²⁷ 6.271 str. 2 d. Pažymėtina, kad minėtame straipsnyje terminas „valdžios institucija“ reiškia bet kokį viešosios teisės subjektą (valstybės ar savivaldybės instituciją, pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitokį šių institucijų darbuotoją ir t.t.), taip pat privatų asmenį, atliekantį valdžios funkcijas. Kadangi tokią sampratą iš esmės galima tapatinti su Viešojo administravimo ir Valstybės tarnybos įstatymų pateikiamomis sąvokomis magistro darbe išsireiškimus „viešojo administravimo subjektas“ ir „valdžios institucija“ vartosime kaip sinonimus.

²³ Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.

²⁴ Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.

²⁵ Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945.

²⁶ Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2130; 2002, Nr. 45-1708.

²⁷ Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262.

Taigi, atkreiptinas dėmesys, kad viešojo administravimo subjekto statusas šiuo metu siejamas su viešojo administravimo veikla. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas²⁸ 2 str. 1 d. viešąjį administravimą apibrėžia kaip įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojamą viešojo administravimo subjektų veiklą, skirtą įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams įgyvendinti priimant administracinius sprendimus, teikiant įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą. Viešojo administravimo veiklos sampratą išplečia Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas²⁹, kurio 2 str. viešojo administravimo veikla pateikiama, kaip teisinių santykių, atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus, taip pat atsirandančių dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą, koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą, valdant, paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą, atliekant auditą, priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje, rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas, valdant personalą arba turint viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu, visuma.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo³⁰ 4 str. 2 d. nustato, kad viešojo administravimo subjektų sistemą sudaro valstybinio administravimo subjektai, savivaldybių administravimo subjektai, kiti viešojo administravimo subjektai. Šioje magistro darbo dalyje siekiant apibūdinti viešojo administravimo subjektų sistemą vartosime išsireiškiamą „viešojo administracija“.

Tarptautinių žodžių žodynas³¹ žodį „administracija“ (lot. administratio – tvarkymas, vadovavimas) aiškina kaip valstybinio valdymo organų sistemą; organizacijos, įmonės, įstaigos vadovaujantįjį personalą; atsakinguosius rengėjus, tvarkytojus. Teisinėje kalboje įprastai žodis „administracija“ suvokiamas plačiai ir taikomas apibūdinant labai įvairius teisės subjektus. Antai informacijos ir telefonų knygoje „2008 Lietuvos Respublikos

²⁸ Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.

²⁹ Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2130; 2002, Nr. 45-1708.

³⁰ Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.

³¹ <<http://www.zodziai.lt/tarptautiniai/index.php>>. [Žiūrėta 2008 04 03].

administracija³² šalia Lietuvos Respublikos Vyriausybės, ministerijų ir departamentų, valstybinių įstaigų prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, ministerijų ir departamentų bei kitų valstybinių įstaigų, apskričių administracijų, miestų ir rajonų savivaldybių minimi ir Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarija, Lietuvos Respublikos Seimas, valstybinės įstaigos, atskaitingos Lietuvos Respublikos Seimui ir Prezidentui, prokuratūros, teismai, Lietuvos Respublikos diplomatinės atstovybės užsienyje ir Lietuvos Respublikos konsulinės įstaigos užsienyje, Lietuvos Respublikos atstovybės prie tarptautinių organizacijų, Lietuvos Respublikos komercijos atašė, užsienio šalių diplomatinės atstovybės Lietuvai, užsienio šalių konsulinės įstaigos, Europos Sąjungos institucijos, Europos finansinės organizacijos, patariamąsios organizacijos, tarptautinių organizacijų atstovybės, netgi Lietuvos parlamentinės partijos ir kitos politinės organizacijos.

Literatūroje galima rasti nuomonių, jog administruojančiomis vadinamos ir įmonės, daugiausiai uždarnosios akcinės bendrovės, aptarnaujančios gyvenamuosius namus ir komercines patalpas³³.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos³⁴ 5 str. nustato, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas.

Viešoji administracija kartais suvokiama kaip valstybės vykdomoji valdžia ir jos institucinė sandara. Instituciniu požiūriu vykdomoji valdžia yra visuma valstybės institucijų, įstaigų ir jų pareigūnų, kuriems pavesta atlikti viešąjį valdymą. Tai Lietuvos Respublikos Prezidentas, Lietuvos Respublikos Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijų ir kitos Lietuvos Respublikos Vyriausybės sistemos institucijos bei įstaigos. Aptariant viešąją administraciją, svarbi aplinkybė, jog viešąjį valdymą išreiškia ne tik valstybinio, bet ir savivaldybių administravimo subjektų veikla. Tai išplaukia iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos, kitų įstatymų, tarp jų jau mano minėto Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo, taip pat iš Europos vietos savivaldos chartijos, kurią 1999m. gegužės 25 d. ratifikavo ir Lietuvos Respublikos Seimas. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 121 str. įtvirtina nuostatą, kad savivaldybių tarybos turi teisę įstatymo numatyta apimtimi ir tvarka nustatyti vietines rinkliavas,

³² 2008 Lietuvos Respublikos administracija. Vilnius: Verslo media, 2008, p. 3-23.

³³ Arvydas Andruškevičius. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 49.

³⁴ Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.

numatyti mokesčių ir rinkliavų lengvatas. Savivaldybių taryboms suteikta teisė tvirtinti įvairias taisykles, o savivaldybės administracija kontroliuoja viešųjų paslaugų teikimą³⁵.

Europos vietos savivaldos chartijos³⁶ prasme vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas³⁷ savivaldybės administravimo subjektus apibrėžia kaip savivaldybės institucijas ir joms pavaldžias įstaigas bei kitus subjektus, turinčius teisės aktų suteiktus įgaliojimus, atliekančius jiems pavestas administravimo funkcijas ir atsakingus už šių funkcijų įgyvendinimą.

Kaip jau buvo minėta, viešajai administracijai priskiriami ir kiti viešojo administravimo subjektai – fiziniai ar juridiniai asmenys (viešosios įstaigos, valstybės įmonės, nevyriausybinės organizacijos, asociacijos), kuriuos įstatymai įgalioja atlikti viešąjį administravimą.

Trumpai apibūdinsime svarbiausius viešojo administravimo subjektų sistemos institutus.

Lietuvos Respublikos Prezidento institutas. Jau minėtas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str., nustatydamas valstybės valdžios vykdymą, Lietuvos Respublikos Prezidentą ir Lietuvos Respublikos Vyriausybę pristato kartu, panaudojant jungtuką „ir“. Šis formalus sujungimas leidžia daryti išvadą, jog Lietuvos Respublikos Prezidentas priskiriamas vykdomajai valdžiai. Būtent taip Lietuvos Respublikos Prezidento vieta apibūdinama ir konstitucinėje jurisprudencijoje, nurodant, jog valstybės vadovo pagrindinės funkcijos yra būdingos vykdomajai valdžiai, tai yra Lietuvos Respublikos Prezidentas vykdomąją valdžią (įgaliojimus) dalijasi su Vyriausybe³⁸.

Atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos Respublikos Konstitucija ir kiti Lietuvos Respublikos įstatymai nenustato Lietuvos Respublikos Prezidento funkcijos įgyvendinti įstatymus ir kitus Seimo teisės aktus, tai yra valstybės vadovui nenustatyta administracinio reglamentavimo funkcija – veikla, leidžiant nuostatus, taisykles ir kitus norminius teisės

³⁵ Arvydas Andruškevičius. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 50.

³⁶ Valstybės žinios, 1999, Nr. 82-2411.

³⁷ Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832.

³⁸ Arvydas Andruškevičius. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 51.

aktus įstatymams įgyvendinti³⁹. Tačiau, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 77 str. 1 d. nustato, kad Lietuvos Respublikos Prezidentas yra valstybės vadovas. Nors šios nuostatos nei Lietuvos Respublikos Konstitucija, nei kiti įstatymai nedetalizuoja. Kaip valstybės vadovas jis yra žmogaus bei piliečių teisių ir laisvių, daugiausia įgyvendinamų viešojo valdymo (administravimo) srityje, garantas, užtikrina koordinuotą valstybės valdžios institucijų funkcionavimą ir bendradarbiavimą, sprendžia pagrindinius valstybės vidaus ir užsienio politikos klausimus, kuriuos įgyvendinant aktyviai dalyvauja ir vykdomosios valdžios institucijos⁴⁰.

Lietuvos Respublikos Prezidento konstitucinės galios veikti vykdomąją valdžią apsiriboja ministerijomis. Žemesnės grandies institucijų – Vyriausybės įstaigų veiklos Lietuvos Respublikos Prezidentas tiesiogiai nekontroliuoja, kadangi tai Vyriausybės ir jos vadovo Ministro Pirmininko prerogatyva⁴¹.

Galima dar paminėti, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos sudarytojai ir įstatymų leidėjai gan atsargiai vertina Lietuvos Respublikos Prezidento pareigybę kaip administracinę valdžią. Jokiamе teisės akte nėra pasakyta, kad Lietuvos Respublikos Prezidentas įgyvendina vykdomąją valdžią. Taip galima pažymėti šio valstybės pareigūno išskirtinumą ir ypatingus jo santykius su kitomis valstybės valdžiomis. Tai atspindi ir teisinio reguliavimo pobūdis, kuris numato, kad šį bendrą administracinės ir konstitucinės teisės institutą sudaro keli pagrindiniai aktai. Iš esmės tai – Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymas, Lietuvos Respublikos Prezidento statusą reguliuojančių įstatymų konstitucingumą vertinantys Konstitucinio Teismo aktai⁴².

Nusakant Lietuvos Respublikos Prezidento institutą administracinės teisės atžvilgiu, neturėtų likti nepastebėta ir valstybės vadovui Lietuvos Respublikos Konstitucijos suteikta galimybė daryti įtaką įstatymų leidybai. Lietuvos Respublikos Prezidentas gali Seimo priimto įstatymo nepasirašyti ir motyvuodamas grąžinti Seimui pakartotinai svarstyti, taipogi, Lietuvos Respublikos Prezidentui suteikta įstatymų leidybos iniciatyvos teisė⁴³.

³⁹ Ten pat,

⁴⁰ *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 290.

⁴¹ Arvydas Andruškevičius. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 52.

⁴² Arvydas Andruškevičius. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 53.

⁴³ Ten pat,

Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudarymas, veiklos teisiniai pagrindai ir kompetencija apibrėžiama Lietuvos Respublikos Konstitucijos⁴⁴ VII skirsnyje, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme⁴⁵.

Tai, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudarymo tvarka, įgaliojimai, santykiai su Seimu ir Respublikos Prezidentu yra tiesiogiai numatyti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, rodo ypatingą teisinį Lietuvos Respublikos Vyriausybės statusą: ji yra aukščiausiaji kolegiali valstybės institucija, įgyvendinanti vykdomąją valdžią. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme šie klausimai sprendžiami analogiškai. Štai A. Andruškevičius pateikia Lietuvos Respublikos Konstitucijos 92 straipsnio ir Vyriausybės įstatymo 6 straipsnio dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudarymo tvarkos ir Vyriausybės programos, 101 ir 9 straipsnių dėl Vyriausybės atsistatydinimo pagrindų, Konstitucijos ir minėto įstatymo normos dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės arba atskirų ministrų atsakomybės Seimui ir šalies Prezidentui už pavestas valstybės valdymo sritis sąsajas⁴⁶.

Apie Lietuvos Respublikos Vyriausybės vykdomojo pobūdžio veiklą, kurios svarbiausia paskirtis – įgyvendinti įstatymus ir kitus teisės aktus, galima spręsti iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos⁴⁷ 94 str. 2 d. nurodytos Lietuvos Respublikos Vyriausybės funkcijos vykdyti įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus. Lietuvos Respublikos Vyriausybė priima sprendimus, įformintus kaip Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai, juose numatydama konkrečių įstatymų įgyvendinimo būdus arba reguliuodama socialinius santykius tam tikrose srityse. Lietuvos Respublikos Konstitucijos⁴⁸ 94 straipsnyje ir Vyriausybės įstatymo⁴⁹ 22 str. nustatomi pagrindiniai Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliojimai. Taigi Lietuvos Respublikos Vyriausybė tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką, rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Seimui, vykdo valstybės biudžetą, užmezga diplomatinis santykius ir palaiko ryšius su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis

⁴⁴ Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.

⁴⁵ Valstybės žinios, 1994, Nr. 43-772; 1998, Nr. 41(1)-1131.

⁴⁶ Arvydas Andruškevičius. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 54.

⁴⁷ Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.

⁴⁸ Ten pat,

⁴⁹ Valstybės žinios, 1994, Nr. 43-772; 1998, Nr. 41(1)-1131.

organizacijomis bei vykdo kitas pareigas, kurias Vyriausybei paveda Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Vyriausybės įstatymas.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė turi įgaliojimus formuoti kitas vykdomosios valdžios institucijas. Ji teikia Seimui siūlymus dėl ministerijų steigimo ir panaikinimo. Taip pat ji pati įgaliota steigti, reorganizuoti ir likviduoti Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigas bei įstaigas prie ministerijų – departamentus, kontrolės funkcijas vykdančias tarnybas, komitetus, inspekcijas, agentūras ir kitas įstaigas. Visas arba dalį įstaigų prie ministerijų steigėjo funkcijų, Lietuvos Respublikos Vyriausybė gali pavesti atitinkamoms ministerijoms. Lietuvos Respublikos Vyriausybė tvirtina ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų nuostatus, kuriuose apibrėžiama tos valdymo institucijos tikslai, uždaviniai, funkcijos ir teisės. Tvirtinti įstaigų prie ministerijų nuostatus Lietuvos Respublikos Vyriausybė gali pavesti atitinkamam ministrui. Lietuvos Respublikos Vyriausybė koordinuoja ministerijų ir Vyriausybės įstaigų veiklą. Ji svarsto ir aprobuoja šių viešojo valdymo institucijų strateginius veiklos planus. Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento⁵⁰ 167¹ str. numatyta, kad laikydamosi Vyriausybės nustatytų terminų ir formos ministerijos ir Vyriausybės įstaigos – departamentai, tarnybos, inspekcijos pateikia savo veiklos ataskaitas.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė koordinuoja, kaip ministerijose, Vyriausybės įstaigose įgyvendinami įstatymai, Vyriausybės nutarimai ir kiti teisės aktai. Vyriausybė panaikina prieštaraujančius teisei ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų teisės aktus. Be to, ministrai, Vyriausybės įstaigų vadovai bei apskričių viršininkai privalo užtikrinti, kad būtų vykdomi Vyriausybės, Ministro Pirmininko, Vyriausybės kanclerio pavedimai. Vyriausybė taip pat kontroliuoja, kaip skiriami Vyriausybės atstovai vykdo įstatymo nustatytus įgaliojimus prižiūrėdami, ar savivaldybės laikosi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus ir sprendimus. Įstatymų nustatyta tvarka Vyriausybės atstovai pateikia informaciją Vyriausybei apie savo veiklą⁵¹.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė organizuoja valdymą aukštesniuose Lietuvos Respublikos administraciniuose vienetuose – apskrityse. Tam tikslui Vyriausybė Ministro Pirmininko teikimu skiria apskrities viršininką ir jo pavaduotoją (pavaduotojus). Lietuvos Respublikos Vyriausybei taip pat suteikta teisė juos atleisti iš pareigų apskričių.

⁵⁰ Valstybės žinios, 1994, Nr. 63-1238; 1999, Nr. 92-2693; 2003, Nr. 27-1089.

⁵¹ Arvydas Andruškevičius. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 55.

Organizuodama savivaldybių veiklos administracinę priežiūrą, Lietuvos Respublikos Vyriausybė skiria ir atleidžia iš pareigų Vyriausybės atstovus. Vyriausybė atlieka ir kitas vykdomosios valdžios organizavimo funkcijas, pavyzdžiui, duoda sutikimą valstybės institucijoms steigti joms pavaldžias valdymo įstaigas ir organizacijas apskrityse. Be paminėtųjų įgaliojimų, Vyriausybė atlieka ir kitas viešojo administravimo funkcijas, pavyzdžiui, remdamasi įstatymais disponuoja valstybės turtu, nustato jo valdymo ir naudojimo tvarką. Taigi įvertinant įgaliojimų pobūdį, galima teigti, kad Vyriausybė yra centrinė bendrosios kompetencijos valstybės viešojo valdymo institucija. Ji sutelkia kitas vykdomosios valdžios sistemos grandis⁵².

Savo įgaliojimus Lietuvos Respublikos Vyriausybė įgyvendina veikdama kolegialiai. Konstitucijos⁵³ 96 str. nustato, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą Vyriausybės veiklą. Lietuvos Respublikos Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose visų Vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos⁵⁴ 97 str. 1 d. Ministras Pirmininkas atstovauja Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir vadovauja jos veiklai. Kaip administracinės teisės subjektą Ministrą Pirmininką apibūdina jo atliekamos funkcijos⁵⁵. Ministras Pirmininkas sudaro Lietuvos Respublikos Vyriausybę ir teikia jos sudėti tvirtinti Lietuvos Respublikos Prezidentui, sprendžia kitus Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos klausimus. Jis kviečia Vyriausybės posėdžius ir jiems vadovauja (pirmininkauja), tvirtina Vyriausybės posėdžio darbotvarkę. Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka Ministras Pirmininkas skiria į pareigas ir atleidžia iš pareigų Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus (vyriausiąjį patarėją, patarėjus, atstovą ir kt.), Vyriausybės kanclerį, Vyriausybės įstaigų vadovus, apskričių viršininkus, Vyriausybės atstovus, gali skirti jiems tarnybines nuobaudas ir juos skatinti. Ministras Pirmininkas suteikia įgaliojimus Vyriausybei atstovauti Lietuvos Respublikos Konstituciniame Teisme ir kituose teismuose, leidžia potvarkius dėl ministrų, Vyriausybės

⁵² Arvydas Andruškevičius. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 55-56.

⁵³ Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.

⁵⁴ Ten pat,

⁵⁵ Arvydas Andruškevičius. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 56.

kanclerio, Vyriausybės įstaigų vadovų, apskričių viršininkų ir Vyriausybės atstovų atostogų, jų darbo apmokėjimo ir skatinimo, ministrų pavadavimo, kitų klausimų.

Teisės literatūroje pažymima, kad realiai jis yra asmuo, kuriam pavaldūs visi ministrai, taip pat asmuo, formuojantis Vyriausybės politiką. Ministras Pirmininkas pagal atliekamų funkcijų pobūdį ir reikšmę yra kitas po Respublikos Prezidento ir Seimo pirmininko valstybės pareigūnas, taigi įtakinga politinės valdžios figūra⁵⁶.

Taigi Lietuvos Respublikos Vyriausybės institucijų sistema apima ministerijas, Vyriausybės įstaigas ir apskričių viršininkų administraciją. Tai reiškia, kad vietos savivaldos institutas formaliai atskirtas nuo Vyriausybės⁵⁷.

Lietuvos Respublikos ministerijų sistema. Skirtingai nei Lietuvos Respublikos Vyriausybė, kuri yra centrinė bendrosios kompetencijos vykdomoji institucija, ministerija atlieka teisės aktų jai pavestos srities valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina toje srityje valstybės politiką⁵⁸. Ministerijos yra šakinės kompetencijos valdymo institucijos, vadovaujančios joms pavestoms valdymo sritims (šakoms). Ministerijas Lietuvos Respublikos Vyriausybės siūlymu steigia ir panaikina Seimas priimdamas įstatymą. Ministerijos vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų jai pavestos srities valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina toje srityje valstybės politiką⁵⁹. Kiekvienas ministras pagal kompetenciją kontroliuoja konkrečią valdymo sritį. Lietuvos Respublikos Konstitucijos⁶⁰ 98 str. 2 d. nustato, kad ministras vadovauja ministerijai, sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus, taip pat vykdo kitas įstatymų numatytas funkcijas. Ministrai, vadovaudami jiems priskirtomis valdymo sritims, yra atsakingi Seimui, Lietuvos Respublikos Prezidentui ir tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui. Ministras užtikrina įstatymų, Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių, Respublikos Prezidento dekretų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų, Ministro Pirmininko potvarkių ir kitų teisės aktų, taip pat Vyriausybės ir Ministro Pirmininko pavedimų vykdymą, teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, ministerijos veiklos ataskaitas ir Ministrui Pirmininkui reikalaujant atsiskaito už savo

⁵⁶ Arvydas Andruškevičius. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 56-57.

⁵⁷ Arvydas Andruškevičius. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 57.

⁵⁸ Ten pat,

⁵⁹ *Lietuvos teisės pagrindai*. Vilnius: Justitia, 2004, p. 151.

⁶⁰ Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.

veiklą, teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei tvirtinti įstaigų prie ministerijų nuostatų projektus arba Lietuvos Respublikos Vyriausybei pavedus pats juos tvirtina.

Ministras atlieka nemažai ministerijos vidaus administravimo funkcijų. Jis tvirtina ministerijos administracijos struktūrą, skiria į pareigas ir atleidžia iš jų ministerijos valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, įstaigų prie ministerijos vadovus, koordinuoja ir kontroliuoja ministerijos padalinių ir įstaigų prie ministerijos veiklą, tvirtina ministerijos administracijos struktūrinių padalinių nuostatus, nustato ministerijos valstybės sekretoriaus ir ministerijos sekretorių administravimo sritis bei atlieka kitas funkcijas. Ministerijos kompetencijos ir vidaus administravimo klausimais ministras leidžia įsakymus ir įsakymais tvirtinamus teisės aktus – taisykles, instrukcijas ir kt. Prireikus keli ministrai gali leisti bendrus įsakymus.

Visos ministerijos veikia pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintus ministerijos nuostatus bei ministerijos darbo reglamentą. Juose apibrėžiami ministerijos uždaviniai, funkcijos, ministro kompetencija, viceministro ir ministerijos sekretorių teisės ir pareigos, taip pat ministerijos kolegijos teisinė padėtis.

Vyriausybės įstaigos. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo⁶¹ 33 str. nustato, kad ministerijų kompetencijai nepriskirtiems klausimams spręsti Lietuvos Respublikos Vyriausybė, nedidindama tų metų biudžete valstybės valdymui skirtų lėšų, gali steigti Vyriausybės įstaigas. Tai yra departamentai, inspekcijos, tarnybos ir kitos įstaigos, atliekančios kontrolės, apskaitos ir kitas specialias funkcijas⁶².

Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigos veikia tose viešojo administravimo srityse, kurių neapima ministerijų veikla. Nemažai tokių įstaigų galėtų būti organizuotos ir kaip ministerijos, tačiau žiūrint į viešojo valdymo srities apimtį jos veikia kaip Lietuvos Respublikos Vyriausybės steigiamos institucijos su ne tokiu dideliu valstybės tarnautojų skaičiumi⁶³.

Pagal atliekamas viešojo valdymo funkcijas Vyriausybės įstaigos skirstomos įvairiai. Pavyzdžiui, Statistikos departamento nurodymai dėl statistikos ir apskaitos klausimų privalomi visų šakų ministerijoms ir kitoms valstybės institucijoms. Tuo tarpu Kūno kultūros ir sporto departamentas yra siauresnės kompetencijos Vyriausybės įstaiga, nes jos

⁶¹ Valstybės žinios, 1994, Nr. 43-772; 1998, Nr. 41(1)-1131.

⁶² Arvydas Andruškevičius. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 60.

⁶³ Ten pat,

veikla skirta įgyvendinti tam tikrą valstybės funkciją – rūpintis visuomenės narių sveikatingumu. Kai kurios įstaigos atlieka specifines funkcijas, pavyzdžiui, Valstybinės kainų ir konkurencijos tarybos, Viešųjų pirkimų tarnybos, Valstybinės alkoholio ir tabako kontrolės tarnybos, Ginklų fondo⁶⁴.

Tokių įstaigų vadovai (generaliniai direktoriai, direktoriai ar viršininkai) asmeniškai atsako už tai, kad įstaiga atliktų jai pavestas funkcijas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigos vadovas yra pavaldus Ministrui Pirmininkui. Vyriausybės įstaigos vadovas įgaliotas skirti į pareigas, atleisti iš jų savo pavaduotoją ar pavaduotojus. Spręsdamas jo kompetencijai priskirtus uždavinius, įstaigos vadovas leidžia įsakymus ir jais tvirtinamus kitus teisės aktus ir tikrina, kaip jie vykdomi. Vyriausybės įstaigos uždaviniai, funkcijos ir teisės reglamentuojami jos nuostatuose, kuriuos tvirtina Vyriausybė, o veikla organizuojama vadovaujantis strateginiais veiklos planais, derinamais su Vyriausybės ilgalaikės raidos strategija.

Galima pastebėti, kad pagal kai kuriuos požymius Vyriausybės įstaigos panašios į ministerijas, pavyzdžiui, vadovo asmeninė atsakomybė už įstaigos veiklą ar šios veiklos strateginis planavimas. Kita vertus, pagal Vyriausybės įstatymą šių įstaigų vadovai yra pavaldūs Ministrui Pirmininkui. Konstitucija nenustato jiems pareigos atsiskaityti Seimui ir Respublikos Prezidentui⁶⁵.

Kaip ir ministerijos, Vyriausybės įstaigos nesudaro stabilios sistemos. Vyriausybės sprendimu jos kartais inkorporuojamos į ministerijų struktūras. Taip atsitiko, pavyzdžiui, su Vartotojų teisių ir konkurencijos tarnyba, patekusia į Teisingumo ministerijos institucinę sistemą⁶⁶.

⁶⁴ Ten pat,

⁶⁵ Arvydas Andruškevičius. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 61.

⁶⁶ Ten pat,

3. Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų veiksmus samprata ir istorinė raida Lietuvos teisinėje sistemoje

Konstitucinis teismas yra pažymėjęs, kad valstybės institucijos, pareigūnai jokiomis aplinkybėmis negali veikti *ultra vires*, neteisėtais veiksmais pažeisti žmogaus teisių ir laisvių. Antraip būtų griauamas žmonių pasitikėjimas valstybės valdžia, įstatymais ir teise, tarptų teisinis nihilizmas. Toleruojant valstybės institucijų, pareigūnų neteisėtus veiksmus, kuriais pažeidžiamos žmogaus teisės ir laisvės, neužkertus jiems kelio atsirastų didžiulis socialinis disbalansas, būtų pažeista pamatinė pusiausvyra, kai žmogus iš esmės neturi priemonių, galimybių pasipriešinti valstybės – galingo mechanizmo – savivalei ir, paliktas be veiksmingos institucionalizuotos pagalbos, yra gniuždomas visa valstybės mechanizmo jėga⁶⁷. Viešojo administravimo subjektų veiklos sritis tendencingai plečiasi, o šių subjektų veiksmai neišvengiamai susiję su fizinių ir juridinių asmenų teisėmis, laisvėmis ir interesais. Kai viešojo administravimo subjektai visgi savo veiksmais juos pažeidžia, padaryta turtinė ir neturtinė žala turi būti teisingai atlyginta, nes suprantama, kad asmuo, padaręs žalą kitam asmeniui, privalo ją atlyginti. Kai žalą padaro privatus asmuo, belieka nustatyti, ar yra visos civilinės atsakomybės sąlygos, o jas nustačius, taikyti civilinę atsakomybę. Tačiau teisės subjektais šalia privačių asmenų yra viešojo administravimo subjektai, kuriuos kaip jau buvo minėta anksčiau Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas⁶⁸ apibrėžia kaip instituciją, įstaigą, pareigūną, valstybės tarnautoją, kitą fizinį ar juridinį asmenį, kuriuos įstatymai įgalioja atlikti viešąjį administravimą.

Santykius tarp privačių asmenų, taigi ir santykius, susijusius su civiline atsakomybe, reguliuoja privatinė teisė. Santykius tarp privačių asmenų bei viešojo administravimo subjektų, taip pat pastarųjų tarpusavio santykius reguliuoja viešoji teisė⁶⁹.

Šiandien viešojo administravimo subjektai įgyvendina nepaprastai daug funkcijų, susijusių su socialiniais santykiais įvairiose gyvenimo srityse – švietimo, socialinės ir

⁶⁷ Konstitucinio teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ (Valstybės žinios, 2006, Nr. 90-3596).

⁶⁸ Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975.

⁶⁹ Valentinas Mikelėnas. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, p. 369.

sveikatos apsaugos, viešosios tvarkos palaikymo, transporto, valstybės saugumo ir kt. Skirtingose valstybėse viešojo administravimo subjektų veiklos apimtis skiriasi: vienos - švietimas, sveikatos apsauga, visuomeninis transportas yra valstybės išlaikomi, kitose - valstybės vaidmuo nurodytose srityse yra žymiai mažesnis. Tačiau bet koku atveju viešojo administravimo subjektų visuomeninės funkcijos bei paslaugos yra reikšmingos ir paliečia kiekvieną visuomenės narį. Šių paslaugų teikimo ir funkcijų vykdymo metu gali būti padaroma žala kitiems fiziniams ir juridiniams asmenims. Žalos priežastys yra labai įvairios: vienais atvejais, viešojo administravimo subjektas, pažeisdamas teisės aktus, neteisėtai pritaiko asmeniui tam tikras sankcijas, pvz., asmuo neteisėtai suimamas ar neteisėtai nuteisiamas. Kitais atvejais viešojo administravimo subjektai aplaidžiai atlieka savo tarnybines pareigas, pvz., valstybinius kelius prižiūrinti valstybinė įmonė tinkamai netvarko kelio dangos ar nepastato įspėjamojo ženklo, dėl ko įvyksta avarija. Dar kitais atvejais žala gali būti padaroma, kai viešojo administravimo subjektas nesilaiko sutartyje numatytų įsipareigojimų, pvz., savivaldybė, sudariusi rangos sutartį su statybos organizacija mokyklai statyti, neapmoka už atliktus darbus. Tokiais ir panašiais atvejais, kai žala padaroma viešojo administravimo subjekto veiksmis ar neveikimu, kyla mažiausiai du klausimai: ar atsiranda viešojo asmens civilinė atsakomybė už padarytą žalą; o jeigu taip, tai kokios teisės normomis – privatinės ar viešosios – reikia vadovautis, sprendžiant žalos atlyginimo klausimą?⁷⁰

Viešojo administravimo subjektų atsakomybės instituto istorinės raidos analizė atskleidžia jo vystymosi evoliuciją ir padeda nustatyti jo vietą teisinėje sistemoje. Beveik iki pat XIX a. pradžios daugumoje šalių valstybės atsakomybės problema nebuvo aktuali, nes galiojo principas - „karalius negali daryti žalos ar kito blogio“ Valstybė buvo tapatinama su monarchu, o monarchas laikytas neliečiamu. Vėliau šis principas transformavosi į valstybės imuniteto doktriną, pagal kurią valstybė, kaip aukščiausias suverenas, buvo pripažįstama esančia už civilinės jurisdikcijos ribų, ir jai negalėjo būti taikomi tokie patys atsakomybės principai, kokie buvo taikomi privatiems asmenims. Manyta, kad atsakomybės už padarytą žalą taikymas valstybei kliudytų įgyvendinti savo uždavinius ir funkcijas⁷¹.

Valstybės imuniteto doktrina įvairiose valstybėse buvo taikoma nevienodu mastu, o jau XX a. pradžioje daugumoje valstybių pradėta jos atsisakyti santykiuose tarp valstybės ir

⁷⁰ Valentinas Mikelėnas. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, p. 370.

⁷¹ Ten pat,

piliečių, t. y. nacionalinėje teisėje. Pripažinta, jog ir valstybė bei jos institucijos turi atsakyti už padarytą žalą⁷².

Kadangi Lietuvos teisinė sistema priklauso kontinentinės teisės sistemai, manytume, kad tikslinga atsakomybės už viešojo administravimo subjektų veiksmus istorinę raidą ir vietą Lietuvos teisinėje sistemoje palyginti su kitų kontinentinės teisės sistemai priklausančių valstybių viešosios atsakomybės raida ir vieta teisinėje sistemoje. Šis palyginimas padės atskleisti atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą vietą Lietuvos teisinėje sistemoje.

Iš kontinentinės teisės sistemai priklausančių valstybių bene unikaliausia viešosios atsakomybės požiūriu yra Prancūzija. Valstybės imuniteto doktrina Prancūzijoje, turinčioje ilgą monarchinio valdymo istoriją, buvo stipri, ir jos įtakoje susiformavo dualistinė civilinės atsakomybės sistema. Dualistinę civilinės atsakomybės sistemą taip pat skatino ypač būdingas Prancūzijai griežtas privatinės ir viešosios teisės atirbojimas. Dar 1873 m. specialus teismas, sprendžiantis teisingumo ginčus tarp teismų savo sprendime nurodė, jog sprendžiant valstybės tarnautojų veiksmais padarytos žalos atlyginimo klausimą, negali būti taikomos Civilinio kodekso normos, o turi būti vadovaujama specialiomis taisyklėmis. Tad buvo pabrėžta, kad valstybės, jos institucijų ir tarnautojų padarytos žalos atlyginimo klausimus reguliuoja administracinė, o ne civilinė teisė⁷³.

Viešojo ir privatinės teisės nėra visiškai viena nuo kitos izoliuotos. Šiuolaikinėse teisinėse sistemose viešojo ir privatinės teisės turi daug bendrumų, o tai leidžia kai kurias privatinės teisės kategorijas vartoti žymiai plačiau. Prievolės sąvokos vartojimas viešojoje teisėje tampa neišvengiamas kalbant apie valstybės atsakomybę savo piliečiams⁷⁴.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, kad reikalavimai dėl turtinės ir neturtinės žalos, padarytos fiziniam asmeniui ar organizacijai neteisėtais valstybės ar savivaldos institucijos, įstaigos, tarnybos bei jų tarnautojų veiksmais ar neveikimu viešojo administravimo srityje, atlyginimo peržengia viešosios teisės ribas⁷⁵.

⁷² Valentinas Mikelėnas. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, p. 371.

⁷³ Valentinas Mikelėnas. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, p. 371-372.

⁷⁴ Valentinas Mikelėnas. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, p. 23.

⁷⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 24 d. nutartis administracinėje byloje V. Ž. ir D. V. Ž. v. Tauragės apskrities valstybės mokesčių inspekcija Nr. A¹⁷ – 542/2007, kat. 15.2; 25 (S).

Kitoje byloje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pasisakė, kad susidūrus su viešosios teisės normomis nereglamentuotais teisiniais santykiais, yra galimas subsidarius privatinės teisės normų taikymas. Tai tiesiogiai numato Civilinio kodekso 1.1 straipsnis. Pagal šio straipsnio 2 dalį turtiniams santykiams, kurie pagrįsti įstatymų nustatytu asmenų pavaldumu valstybės institucijoms ir kurie tiesiogiai atsiranda, kai valstybės institucijos atlieka valdžios funkcijas (realizuojamas pavaldumas) arba įstatymų nustatytas asmenims pareigas valstybei ar jos taiko įstatymų nustatytas administracines ar baudžiamąsias sankcijas, įskaitant valstybės mokesčių, kitų privalomų rinkliavų ar įmokų valstybei ar jos institucijoms, valstybės biudžeto santykius, bei kitokiems santykiams, kuriuos reglamentuoja viešosios teisės normos, Civilinio kodekso normos taikomos tiek, kiek šių santykių nereglamentuoja atitinkami įstatymai, taip pat Civilinio kodekso įsakmiai nurodytais atvejais. Iš šios bendrosios Civilinio kodekso nuostatos matyti, kad Civilinio kodekso normos viešojo administravimo srityje taikytinos tik tais atvejais, kai tai yra įsakmiai nurodyta Civiliniame kodekse ir kai viešojo administravimo santykiai nėra tiesiogiai reglamentuoti viešosios teisės normomis. Subsidarius Civilinio kodekso normų taikymas pildant viešosios teisės spragas leidžia tiksliau prognozuoti galimą susiklosčiusių teisinių santykių įvertinimą, nei teisės spragas šalinant kitu būdu – įstatymų arba teisės analogijos pagalba. Tačiau kartu konstatuotina, kad, susidūrus su situacija, kai viešosios teisės santykiai yra tiesiogiai reglamentuoti atitinkamos viešosios teisės normomis ir kai tokia situacija įsakmiai nenurodyta Civiliniame kodekse, turi būti taikomos atitinkamos viešosios teisės normos⁷⁶.

Antrasis specifinis viešosios atsakomybės požymis Prancūzijoje yra dualistinė procesinė teisė. Bylas, susijusias su privačių asmenų padarytos žalos išieškojimu, nagrinėja bendrieji teismai civilinio proceso tvarka. Bylas, susijusias su viešųjų asmenų padarytos žalos atlyginimu, nagrinėja specialūs administraciniai teismai pagal administracinio proceso taisykles⁷⁷.

Trečiasis, taip pat unikalus, bruožas yra tai, jog daugumą viešosios atsakomybės principų suformulavo administracinių teismų praktika, tiksliau, administracinių teismų hierarchijos viršūnės – Valstybės Tarybos praktika. Verta išskirti pagrindinius viešosios atsakomybės principus, nusistovėjusius Valstybės Tarybos ilgametėje veikloje ir patvirtinančius, kad

⁷⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje *J.K. individualios įmonės. v. Valstybinei mokesčių inspekcijai prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos* Nr. A-438-59/2008, kat. 9.3 (S).

⁷⁷ Valentinas Mikelėnas. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, p. 372.

valstybė atsako už padarytą žalą, bet ne pagal tokias pačias taisykles, pagal kokias atsako privatus asmuo. Šie principai yra: valstybės atsakomybės už padarytą žalą atsiradimas ne pagal civilinės teisės nustatytas taisykles, o pagal specialias taisykles; valstybės atsakomybės atsiradimas už žalą, padarytą dėl jos tarnautojų kaltės; ginčų, susijusių su valstybės, jos institucijų ir tarnautojų veiksmais padarytos žalos atlyginimu, nagrinėjimas administraciniuose teismuose pagal administracinio proceso taisykles⁷⁸.

Nors Prancūzijoje viešąją atsakomybę reguliuoja administracinės teisės normos, taip pat yra taikomi bendri civilinės atsakomybės principai, įtvirtinti Civiliniame kodekse. Antai civilinės atsakomybės tik esant kaltei principas, įtvirtintas Civilinio kodekse yra taikomas ir viešosios atsakomybės atvejais. Tačiau viešojoje atsakomybėje egzistuoja kaltės, kaip vienos iš atsakomybės sąlygų, tam tikri ypatumai, todėl atsakomybės tik esant kaltei principas viešojoje atsakomybėje nėra realizuojamas visiškai be išlygų⁷⁹.

Tiek Prancūzijos administracinių teismų praktika, tiek teisės doktrina skiria valstybės institucijos ir konkrečiąją valstybės tarnautojo asmeninę kaltę. Pirmą kartą šios dvi kaltės rūšys buvo įvardintos 1873 m. Pelletier byloje. Nebuvo sudėtinga atriboti valstybės ir valstybės tarnautojo atsakomybės atsiradimo ir realizavimo mechanizmus: dėl padarytos žalos nustačius konkretaus valstybės tarnautojo asmeninę kaltę, ieškinį dėl žalos atlyginimo galima buvo pareikšti tiesiogiai valstybės tarnautojui bendrajame teisme civilinio proceso tvarka; konkretaus valstybės tarnautojo asmeninės kaltės nenustačius, ieškinys dėl žalos atlyginimo turėjo būti pareikštas valstybės institucijai administraciniame teisme pagal administracinio proceso taisykles. Tačiau nebuvo visiškai aišku, taigi ir vieningos nuomonės, kaip turėtų būti sprendžiamas atsakomybės klausimas, nustačius mišrią kaltę, t. y. ir tarnautojo asmeninę, ir valstybės institucijos kaltę. Šiuo aspektu įdomi Anguet byla, kurios esmė yra tokia: interesantas negalėjo išeiti iš pašto, nes lankytojams skirtos pašto durys jau buvo užrakintos. Jis išėjo pro pašto personalui skirtas duris, ir dėl to pašto tarnautojai jį sumušė. Valstybės Taryba savo sprendime nurodė, jog šiuo atveju buvo tiek tarnautojų asmeninė kaltė dėl žalos padarymo (neteisėti veiksmai lankytojo atžvilgiu), tiek kaltė (ne laiku buvo uždarytos lankytojams skirtos durys), tačiau, nežiūrint mišrios kaltės, teismas nusprendė, jog padarytą žalą privalo atlyginti valstybė. Vadinasi, esant mišriai kaltei, tarnybinė kaltė nukonkuruoja asmeninę kaltę ir drauge apsprendžia atsakomybės subjektą. Esant mišriai kaltei, atlyginusi

⁷⁸ Ten pat,

⁷⁹ Valentinas Mikelėnas. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, p. 372-373.

žalą valstybės institucija regreso teise gali reikalauti išmokėtos sumos iš kalto valstybės tarnautojo. Tokios bylos nagrinėjamos administraciniuose teismuose, kurie nustato, kiek procentų kaltės dėl padaryta žalos yra tarnautojo, ir kiek - valstybės institucijos⁸⁰.

Prancūzijos administracinių teismų praktika kartais skirsto pačios tarnybinės kaltės laipsnį. Vienais atvejais atsakomybei atsirasti pakanka paprastos kaltės (pvz., neatsargumo), kitais – teismai priteisia žalos atlyginimą tik esant rimtai, didelei kaltei. Toks diferencijavimas grindžiamas nevienodos prigimties socialinėmis funkcijomis, kurias vykdo įvairios valstybės institucijos. Vienos funkcijos yra sudėtingos ir savo pobūdžiu pavojingesnės aplinkiniams, pvz., policijos veikla. Kitos - nesudėtingos ir nesukeliančios didesnio pavojaus visuomenei. Jeigu valstybės institucijos funkcija yra sudėtinga, reikalaujama nustatyti rimtą institucijos kaltę, kitais atvejais pakanka nustatyti paprastą aplaidumą⁸¹.

Yra atvejų, kai valstybė atsako be kaltės, taikant jai vadinamąją griežtą atsakomybę. Nesvarbu, yra ar nėra nustatyta tarnybinė arba asmeninė kaltė, viešoji atsakomybė atsiranda už žalą, padarytą vykdant viešuosius darbus; žalą, padarytą valstybei priklausančioms transporto priemonėmis ir kt. pan. atvejais⁸².

Atkreiptinas dėmesys, jog Lietuvoje šis klausimas sprendžiamas kitaip. Civilinio kodekso⁸³ 6.271 str. 1 d. nustato, 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. Remiantis Civilinio kodekso⁸⁴ 6.272 str., žalą, atsiradusią dėl neteisėto nuteisimo, neteisėto suėmimo kardomosios priemonės taikymo tvarka, neteisėto sulaikymo, neteisėto procesinės prievartos priemonių pritaikymo, neteisėto administracinės nuobaudos – arešto – paskyrimo, taip pat atlygina valstybė visiškai, nepaisant ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuratūros pareigūnų ir teismo kaltės. Žala, atsiradusi nagrinėjant civilinę bylą, atlyginama tik tada, kai teisėjas ar kitas teismo pareigūnas yra dėl to kaltas. Taigi teoriškai specialios valstybės civilinę atsakomybę reglamentuojančios teisės normos, numatančios atsakomybės be kaltės režimą, sukuria palankesnes galimybes nukentėjusiam nuo

⁸⁰ Valentinas Mikelėnas. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, p. 373-374.

⁸¹ Valentinas Mikelėnas. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, p. 374.

⁸² Ten pat,

⁸³ Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262.

⁸⁴ Ten pat,

neteisėtų valstybės institucijų ir pareigūnų veiksmų asmeniui gauti kompensaciją už patirtus nepatogumus.⁸⁵

Dar vienas savitas Prancūzijos administracinių teismų praktikos bruožas yra galimybė išieškoti įstatymų leidėjo padarytą žalą tais atvejais, kai dėl priimto įstatymo konkretus asmuo patiria labai didelius nuostolius. Tokia Valstybės Tarybos praktika yra grindžiama aiškinimu, jog neleistina visą visuomenę liečiančių problemų sprendimo našta užkrauti ant vieno jos nario pečių. Jeigu atitinkamas sprendimas yra naudingas visai visuomenei, visuomenė privalo kompensuoti tuo sprendimu konkrečiam asmeniui padarytą žalą⁸⁶.

Lietuvoje įstatymų leidžiamosios valdžios atsakomybės klausimas nėra vienareikšmis. Atrodo, situacija aiški – priimtas įstatymas, akivaizdžiai prieštaraujantis Konstitucijai, taigi atlikti neteisėti įstatymų leidėjo veiksmai, sukėlę asmenų tiesioginių nuostolių, todėl šie nuostoliai privalo būti atlyginti. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad teiginys, jog atitinkamo viešojo administravimo subjekto veiksmai, pagrįsti įstatymo, vėliau pripažinto prieštaraujančiu Konstitucijai, nuostatomis negali būti laikomi teisėtais, nėra pagrįstas. Viešojo administravimo subjekto veiksmai, pagrįsti Konstitucijai prieštaraujančio įstatymo nuostatomis LVAT pripažinti teisėtais. Kitoje byloje LVAT pripažino, kad prieštaraujančiu Konstitucijai įstatymu valstybė neteisėtai pasikėsino į nuosavybę bei kad dėl to valstybei tenka pareiga, gerbiant privačios nuosavybės gynimą kaip konstitucinį principą, imtis adekvačių priemonių, kad pažeistos nuosavybės teisės būtų atstatytos⁸⁷.

Nors aptartoji Prancūzijos viešosios atsakomybės sistema atrodo esanti palanki fiziniams ar juridiniams asmenims, valstybės imuniteto pavyzdžių galima surasti ir Prancūzijoje. Antai valstybė tik išimtiniais atvejais atsako už teisėjų veiksmais padarytą žalą (tik esant- teisėjo tyčiai ar dideliam aplaidumui); absoliučiu imunitetu naudojasi Aukščiausiasis (Kasacinis) Teismas ir jo teisėjai; žala, padaryta policijos veiksmais, atlyginama tik esant policijos pareigūnų dideliame neatsargumui. Specialios taisyklės valstybei yra taikomos ne tik deliktinėje, bet ir sutartinėje atsakomybėje. Prancūzijos teisė atiboja ne tik administracinius ir civilinius deliktus, bet ir civilines bei administracines sutartis.

⁸⁵ Simona Selelionytė, „Ar įmanoma už neteisėtus veiksmus privesti atsakyti valstybę? (1)“, 2003. <<http://verslas.banga.lt/lt/patark.full/3f54772fc17ce>> [Žiūrėta 2008 04 04].

⁸⁶ Valentinas Mikelėnas. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, p. 374.

⁸⁷ Simona Selelionytė, „Ar įmanoma už neteisėtus veiksmus privesti atsakyti valstybę? (2)“, 2003. <<http://verslas.banga.lt/lt/patark.full/3f55eb5fc164e>> [Žiūrėta 2008 04 04].

Administracinių sutarčių sudarymą bei valstybės ar jos institucijų atsakomybę už tokių sutarčių nevykdymą reguliuoja administracinė teisė⁸⁸.

Administracinės, o ne civilinės teisės normos Prancūzijoje taikomos ir tuomet, kai žala padaroma ligoniui jį gydant valstybės ar savivaldybės ligoninėje. Šiais atvejais žalą atlygina viešoji ligoninė. Žalą, padarytą valstybės ar savivaldybės mokykloje, atlygina mokykla pagal administracinės teisės normas.

Valstybės civilinės atsakomybės už padarytą žalą raida patvirtina, jog valstybės imuniteto ribos yra maksimaliai sumažėjusios ir iš esmės liečia tik įstatymų leidybą. Tokia evoliucija aiškintina dviem aspektais – ekonominiu ir ideologiniu. Pirma, visuomenės ekonominio potencialo išaugimas leidžia valstybei persikirstyti nacionalines lėšas ir tam tikrą jų dalį skirti ne tik neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimui, bet ir teisėtais veiksmais padarytos žalos kompensavimui. Antra, keičiantis ekonominėms visuomenės gyvenimo sąlygoms, keičiasi ir požiūris į individo, visuomenės bei valstybės santykį. Pastebima tendencija, jog grynai individualistinė ideologija palaipsniui užleidžia vietą kolektyviškajai ideologijai. Vienas iš šios tendencijos pavydžių – gerovės valstybės idėja. Gerovės valstybės koncepcija yra pagrindas, siekiant išplėsti visuomenės ir valstybės paramą individui bei sudaryti teisinės prielaidas, įgalinančias individą pareikšti ieškinį valstybei dėl žalos atlyginimo.

Kadangi atsakomybės už viešojo administravimo subjektų veiksmus institutas mažai nagrinėtas, istorinę jo raidą Lietuvos teisinėje sistemoje detalai sunku atskleisti. Daug esminių teisinės ir teismų sistemos pertvarkymų siejama su 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Respublikos Nepriklausomybės atkūrimu, todėl šiame magistro darbe apsiribosiu 1990-2008 m. laikotarpiu. 1992 m. spalio 25 d. įvykusi referendumu priėmusi Konstituciją – aukščiausios teisinės galios aktą, Lietuvių Tauta padėjo savo, kaip valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos, bendro gyvenimo norminį pagrindą ir įtvirtino valstybę kaip bendrą visos visuomenės gėrį. Konstitucija vertybėmis, inter alia pagarba teisei ir teisės viešpatavimu, valdžios galių ribojimu, valdžios įstaigų priederme tarnauti žmonėms ir atsakomybe visuomenei, teisingumu, atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekiu, žmogaus teisių ir laisvių pripažinimu ir

⁸⁸ Valentinas Mikelėnas. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, p. 375.

jų gerbimu⁸⁹. Iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos neišplaukia, kad įstatymais galima nustatyti kokias nors išimtis, pagal kurias asmeniui padaryta materialinė ir (arba) moralinė žala neatlyginama, pavyzdžiui, dėl to, kad ją neteisėtais veiksmais padarė pačios valstybės institucijos, pareigūnai. Jeigu įstatymu, juo labiau kitu teisės aktu, būtų nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad valstybė visiškai arba iš dalies išvengtų pareigos teisingai atlyginti materialinę ir (arba) moralinę žalą, padarytą neteisėtais pačios valstybės institucijų, pareigūnų veiksmais, tai ne tik reikštų, kad yra nepaisoma konstitucinės žalos atlyginimo sampratos, ir būtų nesuderinama su Lietuvos Respublikos Konstitucija, bet ir pakirstų pačios valstybės, kaip bendro visos visuomenės gėrio, *raison d'être*⁹⁰.

Šiame kontekste pabrėžtina, kad valstybės institucijas, pareigūnus (ir tada, kai jie vykdo jiems patikėtas funkcijas, ir tada, kai neįgyvendina jokių savo įgaliojimų) žmonės pagrįstai gali laikyti valstybės valios reiškėjais ar vykdytojais. Kaip pažymėjo Konstitucinis Teismas, jeigu įstatymu ar kitu teisės aktu būtų nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad valstybė visiškai arba iš dalies išvengtų pareigos teisingai atlyginti žalą, padarytą neteisėtais pačių valstybės institucijų, pareigūnų veiksmais, tai ne tik reikštų, kad yra nepaisoma konstitucinės žalos atlyginimo sampratos, ir būtų nesuderinama su Konstitucija, bet ir pažeistų pačios valstybės, kaip bendro visos visuomenės gėrio, *raison d'être*⁹¹.

1995 m. balandžio 4 d. priimtas Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas⁹², kurio 27 straipsnis nustatė, kad valdininkų neteisėti veiksmai ir sprendimai gali būti skundžiami institucijos vadovui, o vadovo sprendimai – teismui. 1997 m. lapkričio 4 d. priimtas Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais įstatymas⁹³. Šio įstatymo 5 str. numatė, kad reikalavimai atlyginti žalą nagrinėjami teismine tvarka: 1) ieškinys pareiškiamas institucijai, dėl kurios pareigūnų neteisėtų veiksmų padaryta žalos, o ieškinys dėl žalos, padarytos neteisėtais teismo (teisėjo) veiksmais, atlyginimo pareiškiamas Lietuvos Respublikos teisingumo

⁸⁹ Konstitucinio teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 1-1 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ (Valstybės žinios. 2004, Nr. 85-3094).

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

⁹¹ Ten pat,

⁹² Valstybės žinios, 1995, Nr. 33-759.

⁹³ Valstybės žinios, 1997, Nr. 104-2618.

ministerijai; 2) ieškininis pareiškimas dėl žalos atlyginimo paduodamas apylinkės teismui pagal kvotos, tardymo, prokuratūros institucijų, kurių pareigūnai padarė žalos, buvimo vietą, o ieškininis pareiškimas dėl teismo (teisėjo) padarytos žalos atlyginimo paduodamas apygardos teismui pagal žalos padarymo vietą. Nuo 1999 m. gegužės 1 d. pradėjo funkcionuoti trijų pakopų administracinių teismų sistema, kurią sudarė 5 apygardų administraciniai teismai, Aukštesnysis administracinis teismas ir Administracinių bylų skyrius Lietuvos apeliaciniame teisme. Nuo 2001 m. sausio 1 d., įsigaliojus Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymui⁹⁴, ši sistema buvo reformuota, Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrių kartu su Aukštesniuju administraciniu teismu reorganizavus į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą. Teismų specializacijos įvedimas sudarė sąlygas kvalifikuotai ir per trumpą laiką išspręsti ginčus dėl teisės viešojo ar vidaus administravimo srityje⁹⁵.

1999 m. liepos 18 d. priimtas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas⁹⁶. Jo 45 straipsnis reglamentavo valstybės tarnautojų materialinės atsakomybės klausimus. 1999 m. birželio 17 d. priimtas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas⁹⁷, kurio 39 straipsnis nustatė viešojo administravimo subjektų atsakomybę. Minėtame straipsnyje buvo įtvirtintos nuostatos, kad viešojo administravimo institucija įstatymuose numatytais pagrindais privalo atlyginti asmeniui už savo neteisėtomis veikomis (veiksmis ar neveikimu) padarytą žalą. Numatyta, kad į padarytą žalą įskaitomos ir negautos pajamos. Taip pat buvo įteisinta, jog be turtinės žalos, atlyginama ir moralinė žala, kurios dydį kiekvienu atveju nustato teismas. To paties straipsnio 3 dalis nustatė, kad viešojo administravimo institucija, atlyginusi asmeniui padarytą žalą, patirtą nuostolį išreikalauja įstatymų nustatyta tvarka iš valstybės ar savivaldybės tarnautojo, dėl kurio kaltės atsirado ši žala. 2000 m. liepos 18 d. įstatymu patvirtinto Lietuvos Respublikos civilinio kodekso⁹⁸ 6.271 straipsnis reglamentavo atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, klausimus, o 6.272 straipsnis nustatė atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ir teismo neteisėtų veiksmų. 2002 m. gegužės 21 d. priimtas Lietuvos Respublikos žalos,

⁹⁴ Valstybės žinios, 2000, Nr.85-2567.

⁹⁵ <<http://search.delfi.lt/cache.php?id=92CCE8D39816F76C>>. [Žiūrėta 2008 04 05].

⁹⁶ Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2130; 2002, Nr. 45-1708.

⁹⁷ Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.

⁹⁸ Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262.

atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo įstatymas⁹⁹. Jis pakeitė Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais įstatymą¹⁰⁰. Naujas įstatymas įtvirtino nuostatą, kad Lietuvos Respublikos valstybės biudžete kasmet numatomi asignavimai žalai, atsiradusiai dėl ikiteisminio tyrimo pareigūno (kvotėjo, tardytojo), prokuroro, teisėjo ar teismo neteisėtų veiksmų, taip pat dėl kitų valdžios institucijų neteisėtų veiksmų (aktų), atlyginti.

Iš pateiktos informacijos galime daryti išvadą, kad Lietuvos teisinėje sistemoje sudėtinga viešojo administravimo subjektų atsakomybės institutą priskirti tik vienai konkrečiai teisės šakai.

Civilinės teisės specialistai teigia, jog tokie santykiai yra civiliniai teisiniai santykiai, kadangi pagal Civilinio kodekso 6.272 str. žalos, atsiradusios dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ir teismo neteisėtų veiksmų klausimą sprendžia bendrosios kompetencijos teismai. Tačiau viešojo administravimo subjektai veikia viešosios teisės srityje, jų teises ir pareigas reglamentuoja administracinė teisė, iš administracinės teisės nuostatų pažeidimo ir kyla viešojo administravimo subjektų atsakomybė, o žalos, padarytos asmeniui neteisėtais valstybės ar vietos savivaldos institucijų, jų tarnautojų veiksmais ar neveikimu viešojo administravimo srityje, atlyginimo bylos yra priskirtinos administracinių teismų kompetencijai, nes Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo¹⁰¹ 3 str. 1 d. nustato, kad administraciniai teismai sprendžia ginčus dėl teisės viešojo administravimo srityje. To paties įstatymo 15 str. 1 d. 1, 2 ir 3 p. nustato, kad administraciniai teismai sprendžia bylas dėl valstybinio administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat šių subjektų atsisakymo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo ar vilkinimo atlikti tokius veiksmus, savivaldybių administravimo subjektų priimtų aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat šių subjektų atsisakymo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo ar vilkinimo atlikti tokius veiksmus, žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo.

Praktikoje viešojo administravimo subjektų atsakomybės klausimas kyla dažnai ir ne visuomet yra vienodai traktuojamas.

⁹⁹ Valstybės žinios, 2002, Nr. 56-2228.

¹⁰⁰ Valstybės žinios, 1997, Nr. 104-2618.

¹⁰¹ Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566.

Konstitucinis Teismas nurodė, kad būtinumas atlyginti asmeniui padarytą materialinę ir moralinę žalą yra konstitucinis principas, o Lietuvos Respublikos Konstitucija imperatyviai reikalauja įstatymu nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad asmuo, kuriam neteisėtais veiksmais buvo padaryta žala, visais atvejais galėtų reikalauti teisingo tos žalos atlyginimo, tačiau, pavyzdžiui, neturtinės žalos atlyginimą įstatymų leidėjas, reglamentuodamas valstybės institucijų atsakomybę, nustatė tik atskirais atvejais¹⁰². Administraciniai teismai, nagrinėdami bylas, susijusias su viešojo administravimo subjekto atsakomybe už padarytą žalą, nesant specialios įstatyminės nuostatos gali vadovautis bendrais būtinumo atlyginti padarytą žalą, teisingumo ir teisinių lūkesčių principais. Tą nurodo ir Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, teigdamas, kad nesant specialiųjų normų, valstybės civilinė atsakomybė turi būti nustatoma pagal bendras taisykles¹⁰³, o Konstitucinis Teismas pabrėžia, kad net ir nesant atitinkamo įstatyminio reguliavimo, asmuo gali reikalauti atlyginti neteisėtais valstybės institucijų veiksmais padarytą žalą tiesiogiai remdamasis Konstitucija¹⁰⁴. Tačiau vis tik administraciniai teismai, nagrinėdami kai kurias viešojo administravimo subjektų atsakomybės už padarytą žalą bylas, atsisako atlyginti žalą, nes jų teigimu, nesant specialiųjų teisės normų, numatančių žalos atlyginimą, priteisti tokios žalos atlyginimą nėra teisinio pagrindo¹⁰⁵.

Viešojo administravimo subjektų atsakomybės už padarytą žalą yra aktualus ir viešojo administravimo subjektams, kadangi nesant teisingo žalos atlyginimo mažėja visuomenės pasitikėjimas valdžia, teisinės valstybės principais ir apskritai valstybe.

Bandant atskleisti atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą sampratą galima pastebėti, kad neabejotinai didžiausią indėlį formuojant tokios

¹⁰² Konstitucinio teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ (Valstybės žinios. 2006, Nr. 90-3596).

¹⁰³ Lietuvos aukščiausiojo teismo 2000 m. spalio 4 d. nutartis civilinėje byloje *UAB Nord-K v. Lietuvos Respublikos Vyriausybė* Nr. 3K-3-926/2000.

¹⁰⁴ Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ (Valstybės žinios. 2000, Nr. 54-1587).

¹⁰⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje *R.M. v. valstybė* Nr. A⁴-689-03; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 5 d. nutartis administracinėje byloje *O. Š. v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija ir Vilniaus miesto savivaldybės tarybos administracinė komisija* Nr. A-465/2007.

atsakomybės principus daro Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika. Darytina išvada, kad atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą samprata keitėsi kartu su Lietuvos teisine sistema. Visgi tokios atsakomybės vietos teisinėje sistemoje problematika išlieka dėl tarpšakinio tokios atsakomybės pobūdžio.

4. Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų veiksmus sąlygos

Kaip jau buvo minėta, dažniausiai teisinėje literatūroje sutinkama nuomonė, kad yra 4 pagrindinės teisinės atsakomybės atsiradimo sąlygos:

- 1) teisės pažeidimu padaryta žala arba nuostoliai;
- 2) priešingas teisei subjekto elgesys (teisinės pareigos nevykdymas ar netinkamas vykdymas);
- 3) priežastinis ryšys tarp priešingų subjekto (teisės pažeidėjo) veiksmų ir žalos arba nuostolių;
- 4) subjekto (teisės pažeidėjo) kaltė.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo¹⁰⁶ 42 str. nustato, kad turtinė ir neturtinė žala, atsiradusi dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų aktų, atlyginama Lietuvos Respublikos civilinio kodekso nustatyta tvarka. Deliktu padarytos žalos atlyginimui kaip atskirai atsakomybės rūšiai yra privalomi bendrieji teisės pažeidimo elementai. Teismų praktikoje pažymima, kad deliktinė (t.y. dėl žalos atsirandanti) atsakomybė yra viena iš civilinės atsakomybės rūšių, todėl jai atsirasti yra būtina nustatyti bendrosios civilinės atsakomybės sąlygų visumą, nurodytą Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.246–6.249 straipsniuose¹⁰⁷. Civilinei atsakomybei atsirasti, taigi ir atsakomybei dėl valstybės ar vietos savivaldos institucijos, įstaigos, tarnybos bei jų tarnautojų neteisėtų veiksmų, būtinos keturios sąlygos:

1. teisės pažeidimu turi būti padaryta žala arba nuostoliai (CK 6.249 straipsnis);
2. neteisėti veiksmai (CK 6. 246 straipsnis);
3. priežastinis ryšys tarp priešingų teisės pažeidėjo veiksmų ir žalos arba nuostolių (CK 6.247 straipsnis);
4. teisės pažeidėjo kaltė (CK 6.248 straipsnis).

¹⁰⁶ Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975.

¹⁰⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje S. R. v. valstybė Nr. A²⁴⁸ - 655/2008, kat. 15.2 (S).

4. 1. Neteisėti veiksmai

Neteisėti veiksmai – tai neteisėtas neveikimas, kai nevykdomos sutarties ar įstatymo nustatytos, pareigos, ir neteisėtas veikimas, kai atliekami neteisėti kitų asmenų teisės pažeidžiantys veiksmai¹⁰⁸. Tokie veiksmai yra būtinoji atsakomybės sąlyga. Nenustačius, kad asmens veiksmai buvo neteisėti, negalima kalbėti ir apie šio asmens atsakomybę.

Neteisėtumo samprata, jos ribos civilinėje teisėje iš esmės skiriasi nuo neteisėtumo sampratos kitose teisės šakose – baudžiamojoje, administracinėje teisėje. Todėl daugumai privatinės teisės normų būdingas lankstumas, jose numatytų reikalavimų abstraktumas. Privatinės teisės normose vartojamos „protiškumo, sąžiningumo, ekonomiškumo“ ir kitos sąvokos. Ar jų buvo laikomasi, galima nustatyti tik nuodugniai išsiaiškinus visas konkrečios bylos aplinkybes¹⁰⁹.

Civilinio kodekso¹¹⁰ 6. 246 str. 1 d. nustato, kad civilinė atsakomybė atsiranda neįvykdžius įstatymuose ar sutartyje nustatytos pareigos (neteisėtas neveikimas) arba atlikus veiksmus, kuriuos įstatymai ar sutartis draudžia atlikti (neteisėtas veikimas), arba pažeidus bendro pobūdžio pareigą elgtis atidžiai ir rūpestingai. Ši norma pagal teisinį reguliavimą yra bendra Civilinio kodekso¹¹¹ 6.271 str. 4 d. numatytos specialios normos atžvilgiu, kuri numato viešojo administravimo subjekto civilinės atsakomybės sąlygą. Civilinio kodekso 6.271 straipsnio 4 dalyje numatyta, kad valstybės ar savivaldybės civilinė atsakomybė pagal šį straipsnį atsiranda jeigu valdžios institucijų darbuotojai neveikė taip, kaip pagal įstatymus privalėjo veikti.

Viešojo administravimo subjektai savo veiklą vykdo įvairiomis formomis, pvz., priimdami administracinius sprendimus, leisdami nuostatus, taisykles, reglamentus ir kitus norminius teisės aktus įstatymams įgyvendinti. Viešojo administravimo subjekto neteisėti veiksmai Civilinio kodekso 6.271 str. 1 d. traktuojami kaip neteisėti aktai. Civilinio kodekso 6.271 str. 3 d. numatyta, kad terminas „aktas“ reiškia bet kokią valdžios institucijos ar jos darbuotojų veiksmą (veikimą, neveikimą), kuris tiesiogiai daro įtakos asmenų teisėms, laisvėms ir interesams. Taigi, viešojo administravimo subjekto aktas gali

¹⁰⁸ Lietuvos teisės pagrindai. Vilnius: Justitia, 2004, p. 213.

¹⁰⁹ *Civilinė teisė*. Kaunas: Vija, 1997, p. 439.

¹¹⁰ Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262.

¹¹¹ Ten pat,

reikšti tiek norminį, tiek individualų teisės aktą, o aktu gali būti tiek viešojo administravimo subjekto veikimas, tiek ir tokio subjekto neveikimas. Valstybė privalo atlyginti žalą, jei ji atsiranda dėl viešojo administravimo subjekto neteisėto akto.

Atsižvelgiant į Civilinio kodekso 6.271 str. 3 d. bei Civilinio kodekso¹¹² 6.272 str. darytina išvada, kad teismo nuosprendžiai, sprendimai ir nutartys, kitų teisėsaugos institucijų procesiniai veiksmai, susiję su procesiniu prievartos priemonių taikymu bei kiti aktai, priimami baudžiamojo proceso tvarka, nelaikomi valdžios institucijų aktais.

Remiantis Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo¹¹³ 3 str. administracinis teismas sprenddamas ginčus dėl teisės viešojo ar vidaus administravimo srityje nevertina ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, taip pat ar aktas (veika) neprieštaruja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus.

Sprendžiant viešojo administravimo subjekto akto neteisėtumo klausimą, kiekvienu konkrečiu atveju yra būtina nustatyti, kokios valstybės ar savivaldybės institucijos, įstaigos, tarnybos veiklą reglamentuojančios teisės normos buvo pažeistos ir kaip šie pažeidimai pasireiškė, t. y. neigiamas tokios veikos padarinys savaime negali būti laikomas pakankamu pagrindu konstatuoti šios veikos neteisėtumą.

¹¹² Ten pat,

¹¹³ Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566.

4.2. Priežastinis ryšys

Teisinė, taigi ir civilinė, atsakomybė atsiranda tik tada, kai yra priežastinis ryšys tarp priešingų teisės pažeidėjo veiksmų ir žalos arba nuostolių. Tą patį galima pasakyti ir analizuojant viešojo administravimo subjekto atsakomybę. Todėl teismas, kiekvienu atveju prieš nustatydamas civilinę atsakomybę, privalo iširti, ar yra priežastinis ryšys tarp teisės pažeidėjo neteisėtų veiksmų (neveikimo) ir nuostolių arba žalos. Tačiau sunku yra nustatyti priežastinį ryšį tada, kai padarinys priklauso ne nuo vienos, o nuo daugelio priežasčių.

Teisės mokslas, nagrinėdamas priežastinį ryšį, jį laiko objektyviu ryšiu tarp gamtos ir visuomenės reiškinių. Reiškinyje arba reiškinių grupė, kurie sukelia naujus reiškinius, yra priežastis. Reiškinyje, kuris atsiranda veikiant priežastčiai, yra padarinys. Tai reiškia, kad priežastinis ryšys visada yra konkretus. Tas pats reiškinyje viename sąryšyje gali būti priežastis, o kitame – padarinys. Kiekviena priežastis turi savo padarinių, o kiekvienas padarinys turi savo priežastį. Taip pat padarinys gali būti ir kelių priežasčių rezultatas, kaip ir viena priežastis gali sukelti keletą padarinių. Todėl priežastinio ryšio negalima vertinti abstrakčiai, atitrūkus nuo konkrečių tam tikros bylos aplinkybių ir faktų. Norint nustatyti priežastinį ryšį, reikia išanalizuoti visas aplinkybes¹¹⁴.

Nustatant civilinę atsakomybę, paprastai tenka nagrinėti priežastinį ryšį tokioje žmonių veiklos srityje, kuri susijusi su valstybės, ūkio subjektų bei fizinių asmenų teisių ir teisės interesų pažeidimais. Kartais šios teisės ir interesai pažeidžiami sąmoningai. Sprendžiant civilinės atsakomybės klausimus, teisininkus domina du reiškiniai: šalių elgesys ir to elgesio pasekmės¹¹⁵.

Priežastinio ryšio problema yra viena iš seniausių teisės moksle. Kai kada ji sprendžiama nagrinėjant kartu priežastingumą ir kaltę. Tuo remiasi juristų būtiniosios sąlygos teorija. Pagal ją tam tikro rezultato priežastimi turi būti pripažintas kiekvienas faktas, iškilęs pirma šio rezultato, jeigu mintyse pašalinus šį faktą, tą rezultatą taip pat būtų galima logiškai pašalinti. Visi nepašalinti pirmesnieji faktai laikomi esą vienodai būtini pasekmei atsirasti. Kad ši priežasčių grandinė nesitęstų iki begalybės, siūloma apriboti ją subjektyviu momentu. Priežastinių ryšių grandinė nutraukiama nustatant, kad pažeidėjas numatė arba galėjo numatyti pasekmes. Ši teorija sieja objektyvinę priežastingumo sąvoką su subjektyviu

¹¹⁴ *Civilinė teisė*. Kaunas: Vijusta, 1997, p. 440.

¹¹⁵ Ten pat,

momentu – pažeidėjo numatymo laipsniu. Tai priežastinio ryšio teorija, kur priežastinio ryšio klausimas sprendžiamas formaliosios logikos metodu. Šioje teorijoje priežastingumu vadinama paprasta mechaniška chronologinė faktų ir rezultatų eilė. Ji neatsižvelgia į tai, kad civilinė atsakomybė atskirais atvejais galima ir nesant kaltės¹¹⁶.

Teisės teorijoje paplitusi ir kita priežastinio ryšio koncepcija, kuri vadinama adekvatinio arba tipinio priežastingumo teorija. Jos šalininkų nuomone, rezultato priežastis yra tikrai toks žmogaus elgesys, kuris ne tikai šiuo atveju, bet ir visais atvejais gali sukelti analogiškas pasekmes. Tarp žmogaus elgesio ir šio elgesio rezultato priežastiniam ryšiui nustatyti siūlomas „tipiškumo“, „adekvatiškumo“ kriterijus. Tas kriterijus nustatomas pagal įprastinę gyvenimišką patirtį. Ši teorija remiasi tokiu požiūriu, kad reiškinų priežastingumas nėra kažkas objektyvaus, būdingo gamtai, o yra tartum tikrai mūsų sąmonės įprotis. Esminis tipiškumo teorijos trūkumas yra tas, kad joje remiamasi iš anksto numatyta kiekvienos priežasties reikšme. Pagal ją praktikoje nereikia analizuoti padarytos konkrečios žalos aplinkybių. Dėl to, susidarius netipiškoms aplinkybėms, teisės pažeidėjas gali būti atleidžiamas nuo atsakomybės¹¹⁷.

Civilinė atsakomybė taikoma, jeigu tarp skolininko neteisėtų veiksmų ar neveikimo ir kreditoriaus nuostolių yra būtinas priežastinis ryšys. Jeigu tarp veiksmo ir nuostolių yra atsitiktinis ryšys, atsakomybė netaikoma. Tarp dviejų faktų yra būtinas priežastinis ryšys, jeigu patirtimi įrodyta, kad dėl vienos rūšies faktų atsiranda rezultatai, kuriems priklauso antrasis faktas.

Civilinio kodekso 6.247 str. nustato, kad atlyginami tik tie nuostoliai, kurie gali būti laikomi neteisėtų veiksmų rezultatu, todėl sprendžiant pareiškėjo skundo pagrįstumo klausimą, nėra pakankama nustatyti, kad pareigūnai neteisėtai veikė arba neveikė, bet taip pat yra būtina nustatyti, ar toks veikimas arba neveikimas tiesiogiai sąlygoja pareiškėjo nurodytos žalos atsiradimą¹¹⁸.

¹¹⁶ *Civilinė teisė*. Kaunas: Vija, 1997, p. 441-442.

¹¹⁷ *Civilinė teisė*. Kaunas: Vija, 1997, p. 442.

¹¹⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. lapkričio 20 d. nutartis a. b. E. B. v. Lietuvos valstybė, Nr. A¹¹-1064/2007, kat. 15.2; 62 (S).

4.3. Kaltė

Kaltė, kaip bendra teisinė, taigi ir civilinė, atsakomybės sąlyga, suformuluota Civilinio kodekso¹¹⁹ 6. 248 str. Tai reiškia, jog paprastai pažeidus bet kurią prievolę, skolininkui atsakomybė gali iškilti tik esant kaltei. Šis straipsnis neapibrėžia kaltės sąvokos, o tik nurodo jos formas, todėl teisinėje literatūroje jos apibrėžimai yra įvairūs. Pvz., kaltė – tai žmogaus psichinis santykis su jo atliekamais veiksmais ir šių veiksmų rezultatu¹²⁰. Darytina išvada, kad kaltė yra subjektyvi atsakomybės sąlyga. Ji išreiškia teisės pažeidėjo psichinį santykį su jo elgesiu, įstatymu arba sutartimi nustatytas pareigas. Kaltu laikomas asmuo, jeigu jis tyčia arba neapgalvotai neįvykdė įstatyme arba sutartyje numatytų pareigų¹²¹.

Remiantis Civilinio kodekso 6.248 str. civilinė atsakomybė atsiranda tik tais atvejais, jeigu įpareigotas asmuo kaltas, išskyrus įstatymų arba sutarties atvejus, kuriais civilinė atsakomybė atsiranda be kaltės. Civilinio kodekso¹²² 6.271 str. nesieja viešojo administravimo subjekto atsakomybės su konkrečia valstybės ar savivaldybės darbuotojo (valstybės ar savivaldybės tarnautojo) kalte. Taigi, kaltės atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą klausimas nėra vienareikšmiškas, kadangi minėtos atsakomybės sąlygos yra tos pačios, kaip ir civilinės atsakomybės, tačiau Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentare¹²³ teigiama, kad viešojo administravimo subjekto atsakomybė atsiranda esant trimis sąlygoms. Tai patvirtina ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, konstatuodamas, jog kaltės klausimas viešojo administravimo subjekto atsakomybės už padarytą žalą atveju nėra teisiškai reikšmingas, kadangi valstybės civilinė atsakomybė atsiranda nepaisant valstybės institucijų kaltės¹²⁴.

Tai aiškintina tuo, kad juridinis asmuo paprastai yra žmonių organizacija. Jo kaltė pasireiškia juridinio asmens darbuotojų psichiniu santykiu su savo priešingu teisei veikimu arba neveikimu ir dėl to atsiradusiais rezultatais. Juridinio asmens veikla susidaro iš individualių valios veiksmų, tačiau jų negalima laikyti paprasta, mechanine juridinio asmens darbuotojų valios ir veiksmų visuma. Jo kaltę sudaro jo darbuotojų ir atstovų padaryti teisės pažeidimai, esant kaltei. Šių

¹¹⁹ Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262.

¹²⁰ *Lietuvos teisės pagrindai*. Vilnius: Justitia, 2004, p. 213.

¹²¹ *Civilinė teisė*. Kaunas: Vijusta, 1997, p. 442-443.

¹²² Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262.

¹²³ *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I)*. Vilnius: Justitia, 2003, p. 377.

¹²⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. kovo 14 d. nutartis a. b. A. Š. v. *Lietuvos valstybė*, Nr. A⁵⁰²-341/2008, kat. 15.2 (S).

asmenų kaltė gali pasireikšti teisiniais ir faktiniais veiksmais. Juridinio asmens kaltė dažniausiai sutampa su jo atskiro darbuotojo ar grupės darbuotojų kalte dėl kurio nors teisės pažeidimo, tačiau ne visada juridinio asmens veikla pasireiškia viso kolektyvo veiksmais, kurie savitai tarpusavyje susijusia veikla pasiekia atitinkamus rezultatus. Daugeliu atvejų šių rezultatų negalėtų pasiekti atskiri darbuotojai, nebūdami juridinio asmens kolektyve. Tai rodo, kad juridinio asmens valia ir veikla gali nesutapti su atskiro darbuotojo arba daugelio darbuotojų valia ir veikla¹²⁵.

Civilinėje teisėje, skirtingai nuo baudžiamosios teisės, nustatyta skolininko kaltės prezumpcija, tai reiškia, kad neįvykdęs prievolės arba netinkamai ją įvykdęs, asmuo laikomas kaltu. Prievolės pažeidėjas gali būti atleistas nuo atsakomybės, jeigu jis įrodys, kad jo veiksmuose nėra kaltės. Kaltės prezumpcija išreikšta įstatyme dispozityviškai, todėl išimtis iš bendros taisyklės gali numatyti įstatymas arba sutartis¹²⁶.

Kaltės prezumpcijai yra keletas priežasčių. Civilinė byla, skirtingai negu baudžiamoji, nagrinėjama be parengtinio tyrimo. Kad ją būtų galima nagrinėti teismo arba arbitražo posėdyje, reikia surinkti įrodymus. Todėl kaltės prezumpcija pirmiausia yra priemonė, garantuojanti šalių aktyvų dalyvavimą nagrinėjant bylą. Kaltės prezumpcija paskirstomos įrodinėjimo pareigos. Kreditorius privalo įrodyti, kad skolininkas priešingais teisei veiksmais pažeidė prievolę. Jeigu jis reikalauja atlyginti nuostolius, tai privalo taip pat įrodyti žalos buvimą ir priežastinį ryšį tarp priešingų teisei veiksmų ir atsiradusios žalos. Skolininkas įpareigotas surinkti ir pateikti įrodymus, kurie patvirtintų, kad jo veiksmuose nebuvo kaltės.

Šitaip įrodinėjimo pareigos paskirstomos todėl, kad kreditoriui sudėtinga, o kartais visai neįmanoma (ypač deliktinėse prievolėse) surinkti skolininko kaltės įrodymus. Tuo tarpu skolininkas visada žino, ar žala padaryta dėl jo kaltės, ir jis gali tokius įrodymus pateikti¹²⁷.

¹²⁵ *Civilinė teisė*. Kaunas: Vija, 1997, p. 434.

¹²⁶ *Civilinė teisė*. Kaunas: Vija, 1997, p. 435.

¹²⁷ Ten pat..

4. 4. Turtinė ir neturtinė žala

Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo¹²⁸ 15 str. 1 d. 3 p. nustato, kad administraciniai teismai sprendžia bylas dėl turtinės ir neturtinės (moralinės) žalos, padarytos fiziniam ar organizacijai neteisėtais valstybės ar vietos savivaldos institucijos, įstaigos, tarnybos bei jų tarnautojų veiksmais ar neveikimu viešojo administravimo srityje, atlyginimu.

Civilinio kodekso¹²⁹ 6.249 str. 1 d. nustato, kad žala yra asmens turto netekimas ar sužalojimas, turėtos išlaidos (tiesioginiai nuostoliai), taip pat negautos pajamos, kurias asmuo būtų gavęs, jeigu nebūtų buvę neteisėtų veiksmų. Piniginė žalos išraiška yra nuostoliai. Pagal Civilinio kodekso¹³⁰ 6.247 str. atlyginami tik tie nuostoliai, kurie gali būti laikomi neteisėtų veiksmų ar neveikimo rezultatu. Kaip ne kartą yra pažymėję administraciniai teismai, nėra pakankama nustatyti, kad viešojo administravimo subjektas (deliktinę atsakomybę reglamentuojančių normų taikymo prasme) neteisėtai veikė arba neveikė, bet taip pat yra būtina nustatyti, ar toks veikimas arba neveikimas tiesiogiai sąlygojo asmens nurodytos žalos atsiradimą¹³¹.

Patyręs žalą arba nuostolius asmuo privalo įrodyti, kad viešojo administravimo subjektas neteisėtai veikė arba neveikė, tuo padarydamas žalą arba nuostolius. Vadinas, žalą arba nuostolius patyrusio asmens pareiga yra įrodyti teisės pažeidimo ir žalos arba nuostolių padarymo faktą bei nuostolių dydį. Jeigu asmuo nuostolių dydžio negali tiksliai įrodyti, tai jų dydį nustato teismas.

Civilinio kodekso¹³² 6.250 str. 1 d. pateikia neturtinės žalos sampratą – tai asmens fizinis skausmas, dvasiniai išgyvenimai, nepatogumai, dvasinis sukrėtimas, emocinė depresija, pažeminimas, reputacijos pablogėjimas, bendravimo galimybių sumažėjimas ir kita, teismo įvertinti pinigais. Reikalavimas atlyginti viešojo administravimo subjekto neteisėtais veiksmais padarytą neturtinę žalą yra pakankamai dažnas. Administraciniai teismai, sprenddami neturtinės žalos atlyginimo klausimą, iš esmės remiasi Civiliniame kodekse pateikiama neturtinės žalos samprata, jos nustatymo ir atlyginimo kriterijais. Administracinių teismų

¹²⁸ Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566.

¹²⁹ Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262.

¹³⁰ Ten pat,

¹³¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. kovo 14 d. nutartis a. b. A. Š. v. *Lietuvos valstybė*, Nr. A⁵⁰²-341/2008, kat. 15.2 (S).

¹³² Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262.

pozicija tokia, kad siekiant neturtinės žalos atlyginimo būtina nustatyti, kad tas asmuo, kuris kreipėsi gynybos, tikrai patyrė fizinį skausmą, dvasiškai išgyveno, realiai pajautė emocinę depresiją, pažeminimai buvo apčiuopiami, reputacijos pablogėjimas juntamas, ir ši dvasinė skriauda, pasireiškusi vienu arba keletu iš išvardintų elementų, nebuvo vienkartinio pobūdžio ar momentinė¹³³.

Dėl savo specifikos tiek neturtinės žalos padarymo fakto, tiek jos atlyginimo dydžio neįmanoma visiškai tiksliai nustatyti, todėl teismas yra konstatavęs, kad ginčo dėl neturtinės žalos padarymo sprendimui negali būti taikomi tokie patys įrodymų konkretumo standartai kaip nagrinėjant turtinės žalos padarymo klausimus, šiuo atveju didesnę reikšmę turi visuotinai žinomų aplinkybių, tam tikrų reiškinų atitikimo visuotinai priimtoms moralės ir etikos normoms¹³⁴.

Atsižvelgiant į neturtinės žalos instituto specifiką neturtinės žalos dydis teismo nustatytinas ne taikant bendras žalos dydžio įrodinėjimo taisykles, pagal kurias žalos pinigine išraiška turi būti tiesiogiai (atitinkamai) atvaizduota konkrečiais įrodymais¹³⁵.

Nors reikalavimai atlyginti galimai patirtą neturtinę žalą yra dažni, tenkinami yra pakankamai retai, o priteisiama pinigine kompensacija nėra labai didelė. Didžiausia priteista suma, gerokai viršijanti kitus neturtinės žalos atlyginimo atvejus, yra 20 000 Lt¹³⁶.

¹³³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gruodžio 19 d. nutartis a. b. *M. R. v. Lietuvos valstybė, Vilniaus apskrities viršininko administracija*, Nr. A¹⁷ – 1158/2007, kat. 11.9: 15.2 (S).

¹³⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. birželio 26 d. nutartis a. b. *Z. M. v. Lietuvos valstybė*, Nr. A¹⁴-653/07, kat. 15.2 (S).

¹³⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. birželio 13 d. nutartis a. b. *V. S. v. Lietuvos valstybė, Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas*, Nr. A¹¹ – 993/2006, kat. 15.2 (S).

¹³⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 5 d. nutartis a. b. *V. K. v. Lietuvos valstybė*, Nr. A⁸ – 483/2007, kat. 15.2: 15.4 (S).

5. Bylų dėl viešojo administravimo subjektų padarytos žalos atlyginimo nagrinėjimo ypatumai

5. 1. Bylų dėl viešojo administravimo subjektų padarytos žalos atlyginimo teisingumas

Lietuvos Respublikoje teisingumo įgyvendinimas yra teisminės valdžios kompetencija. Teisminė valdžia – neatskiriamas teisinės valstybės elementas, taip pat svarbus viešojo administravimo subjektų veiklos teisėtumo įgyvendinimo garantas. Ji ne tik vykdo teisingumą, bet ir aktyviai veikia viešojo administravimo subjektų veiksmus.

Teisminės, kaip ir įstatymų leidžiamosios ar vykdomosios, valdžios institucijų, vykdoma kontrolė, priskiriama valstybinei. Teismas nagrinėdamas bylas dėl viešojo administravimo subjektų padarytos žalos atlyginimo atlieka: teisinį vertinimą, ar viešojo administravimo subjektai savo veikloje nepažeidžia įstatymų ir kitų teisės aktų, fizinių ir juridinių teisių bei teisėtų interesų, nustato sąlygas ir aplinkybes, kurios gali sukelti teisėtumo pažeidimus, daro teisinį poveikį ir taiko teisinės atsakomybės priemones viešojo administravimo subjektams, padariusiems žalą. Teismai vykdo išorinę kontrolę. Pasaulyje egzistuoja penkių formų viešosios administracijos veiksmus kontroliuojantys teismai: 1) bendrieji teismai; 2) bendrieji vidaus specializuoti teismai; 3) savarankiška administracinių teismų sistema; 4) prancūzų modelis, t.y. tam tikras viešosios administracijos ir teismo „hibridas“; 5) kvaziteismai (administraciniai tribunolai), kurie savo procesine veikla panašūs į teismus, tačiau jų sprendimai gali būti skundžiami bendriesiems teismams¹³⁷.

Teismo veikla, nagrinėjant piliečių ir viešojo administravimo subjektų ginčus, vadinama administracine justicija.

Teismo atliekamos viešojo administravimo subjektų veiklos kontrolės formos skirstomos į dvi rūšis:

1) tiesioginę teismo kontrolę (teismas nagrinėja asmenų skundus);

2) netiesioginę teismo kontrolę (teismai nagrinėja kitų kategorijų bylas, kuriose bendrai sprendžiamas vykdomosios valdžios institucijos ar pareigūno veiklos klausimas)¹³⁸.

¹³⁷ <http://lt.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Naudingi_resursai/Bank%C5%B3_teis%C4%97>. [Žiūrėta 2008 04 11].

¹³⁸ Ten pat,

Teisminės valdžios subjektai, kurie vykdo teisminę kontrolę:

- 1) bendrosios kompetencijos teismai;
- 2) specializuoti teismai;
- 3) Konstitucinis Teismas¹³⁹.

Teisminė kontrolė pagal viešojo administravimo subjektų kompetencijos sritis yra gana plati, t.y. nuo teisės akto konstitucingumo tikrinimo iki viešojo administravimo subjekto veiksmų, atliktų vykdant veiklą, įvertinimo.

1999 m. vasario 3 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas¹⁴⁰ ir 1999 m. gegužės 1 d. įsigaliojo Lietuvių Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas¹⁴¹. Kaip jau buvo minėta, Lietuvos Respublikoje nuo 1999 m. gegužės 1 d. pradėjo funkcionuoti trijų pakopų administracinių teismų sistema, kurią sudarė 5 apygardų administraciniai teismai, Aukštesnysis administracinis teismas ir Administracinių bylų skyrius Lietuvos apeliaciniame teisme. Nuo 2001 m. sausio 1 d., įsigaliojus Administracinių teismų įsteigimo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymui¹⁴², ši sistema buvo reformuota, Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrių kartu su Aukštesnioju administraciniu teismu reorganizavus į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą. Lietuvos administracinių teismų sistema sudaryta iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir apygardų administracinių teismų. Administraciniai teismai priskiriami specialiosios kompetencijos teismams. Administracinių teismų paskirtis – nagrinėti fizinių ar juridinių asmenų skundus (prašymus) dėl viešojo administravimo subjektų priimtų administracinių aktų ir veiksmų ar neveikimo (t.y. pareigų nevykdymo).

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas formuoja vienodą administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus bei kitus teisės aktus, analizuoja administracinių teismų praktiką įstatymų ir kitų teisės aktų taikymo klausimais ir teikia rekomendacinius išaiškinimus. Neginčytina Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo įtaka formuojant principus viešojo administravimo subjektų atsakomybės srityje. Administraciniai teismai yra neišvengiama būtinybė kontroliuojant viešojo administravimo subjekto veiksmų teisėtumą. Administracinis teismas dažnai tegali

¹³⁹ Ten pat,

¹⁴⁰ Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-309.

¹⁴¹ Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308.

¹⁴² Valstybės žinios, 2000, Nr. 85-2567.

nustatyti, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas bei ar buvo neviršyta viešojo administravimo subjekto kompetencija. Administracinis teismas nevertina ginčijamo

administracinio akto ar veiksmų politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu.

Būtų neteisinga nepaminėti Konstitucinio teismo vaidmens vykdamas viešojo administravimo subjektų veiklos teisminę kontrolę.

Išskiriami du vykdomosios valdžios subjektų konstitucinės kontrolės modeliai:

a) anglosaksiškasis modelis, grindžiamas konkrečia įstatymų ir administracinių aktų atitikimo Konstitucijai kontrole vykstant teismo procesui;

b) eurokontinentinis modelis, jo esmė yra įstatymų konstitucingumo kontrolė esant ypatingam procesui, kai ją atlieka specialus konstitucinis teismas¹⁴³.

Įstatymo konstitucingumo tikrinimo koncepcija Lietuvoje buvo kuriama remiantis dviejų tradicijų – civilinės teisės ir bendrosios teisės – idėjomis. Tai atsispindėjo 1990-1992 m. parengtuose Konstitucijos ir kituose teisės aktų dėl konstitucinės justicijos projektuose. J.Žilio nuomone, konstitucinės kontrolės formos pasirinkimą, laikantis europinės tradicijos, sąlygojo šios priežastys:

- 1) pozityviosios teisės teorijos populiarumas Europoje;
- 2) siekimas izoliuoti bendrosios kompetencijos teismus nuo politinio proceso;
- 3) specializuotų teismų tradicija Europoje¹⁴⁴.

Konstitucinis Teismas nevykdo išankstinės įstatymų bei kitų jo kompetencijai priskirtų aktų konstitucingumo kontrolės. Įgyvendinama vėlesnioji konstitucinė priežiūra, t.y. tikrinamas jau priimtų ir įsigaliojusių įstatymų bei kitų teisės aktų konstitucingumas bei teisėtumas. Konstitucinis Teismas garantuoja Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą, nustatyta tvarka sprendamas: ar įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai neprieštarauja Konstitucijai, ar Respublikos Prezidento bei Vyriausybės aktai neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams (būtent per Respublikos Prezidento bei Vyriausybės aktų konstitucingumo kontrolę įgyvendinamos Konstitucinio Teismo kontrolinės funkcijos viešojo administravimo srityje)¹⁴⁵.

¹⁴³ <http://lt.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Naudingi_resursai/Bank%C5%B3_teis%C4%97>. [Žiūrėta 2008 04 13].

¹⁴⁴ Ten pat,

¹⁴⁵ Ten pat,

Lietuvos Respublikos Konstitucijos¹⁴⁶ 105 str. nustato, kad Konstitucinis Teismas teikia išvadas, ar nebuvo pažeisti rinkimų įstatymai per Respublikos Prezidento ar Seimo narių rinkimus; ar Respublikos Prezidento sveikatos būklė leidžia jam ir toliau eiti pareigas; ar Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys neprieštarauja Konstitucijai; ar Seimo narių ir valstybės pareigūnų, kuriems pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai. Įstatymas arba kitas Seimo aktas, Respublikos Prezidento aktas, Vyriausybės aktas negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo nutarimas, kad atitinkamas aktas prieštarauja Konstitucijai.

Teisminė įstatymų ir kitų teisės aktų atitikimo konstitucijai kontrolė neabejotinai yra teisinės valstybės prielaida ir sąlyga. Konstitucinė kontrolė ne tik nepaneigia ir nemenkina teisės akto, bet atvirkščiai – padeda tobulinti teisinę sistemą, stiprinti konstitucinį teisėtumą¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.

¹⁴⁷ <http://lt.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Naudingi_resursai/Bank%C5%B3_teis%C4%97>. [Žiūrėta 2008 04 16].

5. 2. Atsakovo problema, tinkamas atstovavimas valstybei

Bylose dėl viešojo administravimo subjektų padarytos žalos atlyginimo dažnai susiduriama su tinkamo atsakovo problema. Atsakovo problema aktuali, nes sprendimas, kai nusprendžiama dėl neįtrauktų dalyvauti byloje asmens teisių ir pareigų, nebūtų teisėtas ir negalėtų sukelti teisinės pasekmės nedalyvavusio administracinės bylos procese asmens atžvilgiu¹⁴⁸.

Analizuojant minėtą problematiką svarbu paminėti Civilinio kodekso¹⁴⁹ 6.273 str., kuris nustato, kad bylose dėl žalos atlyginimo, kai žalą privalo atlyginti valstybė, valstybei atstovauja Vyriausybė arba jos įgaliota institucija, tuo tarpu bylose dėl žalos atlyginimo, kai žalą privalo atlyginti savivaldybė, savivaldybei atstovauja savivaldybės institucija, dėl kurios neteisėtų veiksmų atsirado žala, ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 26 d. nutarimą Nr. 932 „Dėl atstovavimo valstybei bylose dėl žalos atlyginimo“¹⁵⁰, kurio 1 p. bylose dėl žalos atlyginimo, kai pagal įstatymus žalą privalo atlyginti valstybė, valstybei atstovauti įgalioja valstybės institucijas (valstybinio administravimo subjektus), dėl kurių arba dėl kurių pareigūnų, valstybės tarnautojų ar kitų darbuotojų neteisėtų aktų atsirado žala.

LVAT yra pažymėjęs, kad atsakomybės naštos už valstybės prievolės išmokėti kompensaciją – tiek, kiek peržengiama apskrities viršininko kompetencija ir yra kitų valstybės valdymo institucijų funkcijų ribos – perkėlimas teritoriniam viešojo administravimo subjektui nesant įstatymu apibrėžto pagrindo reikštų principinės nuostatos, jog pareigas kompensuoti už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą, įgyvendinamas per valdymo institucijas, atliekančias įstatymais individualiai apibrėžtas bei reglamentuotas funkcijas, prisiima valstybė, pažeidimą asmuo, manydamas, kad yra pažeista jo turtinė teisė, ir toks pažeidimas kilo dėl nepakankamo prievolės vykdymo finansavimo iš valstybei priklausančių atlyginimo šaltinių už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą, turėtų pareikšti reikalavimus valstybei kaip juridiniam asmeniui.

¹⁴⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 24 d. nutartis a. b. V. Ž. ir D. V. Ž. v. *Tauragės apskrities valstybinei mokesčių inspekcija*, Nr. A¹⁷ – 542/2007, kat. 15.2; 25 (S).

¹⁴⁹ Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262.

¹⁵⁰ Valstybės žinios, 2001, Nr. 66-2415.

Atitinkamos valdymo institucijos tokiu atveju turėtų byloje dalyvauti atstovų pagal įstatymą teisiniame statuse¹⁵¹.

Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo¹⁵² 23 str. 2 d. 3 p. nustato, kad skunde, paduodamame administraciniam teismui, turi būti nurodoma tarnautojo, kurio veiksmai skundžiami, vardas, pavardė, asmens kodas (jeigu žinomas), pareigos arba institucijos (administravimo subjekto) pavadinimas, buveinė. To paties įstatymo 37 str. 4 d. reglamentuojama, kad skunde nenurodžius atsakovo arba nurodžius ne tą atsakovą, bet skunde pakankamai aiškiai suformulavus ginčo dalyką (nurodžius skundžiamą aktą, veiksma arba atsisakymą ar vilkinimą atlikti veiksmus) ir administravimo subjektą, dėl kurio priimto akto, veiksmo ar neveikimo paduodamas skundas), teismo pirmininkas ar teisėjas nutartimi gali pašalinti šiuos trūkumus. Tokiu atveju priimama nutartis priimti skundą (prašymą), kurioje nurodoma, kas įtraukiamas administracinės bylos proceso šalimi kaip atsakovas (atsakovai). Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, kad pareiškėjo skundas pirmosios instancijos teisme išnagrinėtas į procesą neįtraukus tinkamo atsakovo. Tačiau, šiuo konkrečiu atveju, įvardintas trūkumas nebuvo traktuojamas kaip imperatyvas naikinti skundžiamą teismo sprendimą, nes byla buvo iš esmės išnagrinėta teisingai ir priimtas baigiamasis aktas neįtrauktam į procesą asmeniui teisinių pasekmių nesukėlė¹⁵³.

¹⁵¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. gruodžio 14 d. nutartis a. b. *R.V.Vėjelio v. Panevėžio apskrities viršininkas*, Nr. Nr. A⁷-878/2001.

¹⁵² Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566.

¹⁵³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 4 d. nutartis a. b. *L. S. v. Radviliškio rajono policijos komisariatui, tretiesiems suinteresuotiems asmenims akcinei bendrovei „Lietuvos draudimas“ ir akcinės bendrovės „Lietuvos draudimas“ Radviliškio skyrius*, Nr. A¹⁷-822/2007, kat. 15.2 (S).

Išvados

Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą institutas yra sudėtingas ir vis dar besiformuojantis. Išnagrinėjus atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą sampratą ir vietą Lietuvos teisinėje sistemoje, galima daryti šias pagrindines išvadas:

1. Bendrieji atsakomybės požymiai yra taikytini ir viešojo administravimo subjektų atsakomybei, jiems savo veiksmais padarius žalą.

2. Pabrėžtina, kad teisinėje (ypač civilinės, administracinės teisės) literatūroje, Lietuvos Respublikos teisės aktuose nėra vienos visų vienodai pripažintos viešojo administravimo subjekto sampratos. Ji skiriasi ir kitose valstybėse, be to, įvairiais valstybinės – teisinės raidos laikotarpiais ji buvo nevienoda net toje pačioje valstybėje. Lietuvos Respublikoje vykdytos valstybės tarnybos ir viešojo administravimo reformos atspindi viešojo administravimo subjekto, jo atsakomybės sampratos dinamiką.

3. Dėl šio instituto specifikos, sudarančių teisinių santykių įvairovės ir sudėtingumo jį sunku priskirti tik vienai teisės šakai. Viešojo administravimo subjektų atsakomybė už padarytą žalą vadinama viešąja atsakomybe. Šis terminas pabrėžia, jog atsakomybės subjektas yra ne privatus, o viešas asmuo – viešojo administravimo subjektas. Kontinentinės teisės sistemos šalyse, taigi ir Lietuvoje, viešoji ir privatinė teisė nėra visiškai viena nuo kitos izoliuotos. Jos turi daug vienodų aspektų. Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą srityje kai kurių privatinės teisės sąvokų (pvz., prievolės) vartojimas viešojoje teisėje yra neišvengiamas. Administracinių teismų praktikoje sprendžiant atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą klausimus subsidiariai taikomos privatinės teisės normos.

4. Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą subjekto ypatumai lemia tam tikrus civilinės atsakomybės taikymo ypatumus, nors sąlygos atsakomybei už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą atsirasti yra tokios pačios, kaip ir civilinei atsakomybei atsirasti. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentare¹⁵⁴ teigiama, kad viešojo administravimo subjekto atsakomybė atsiranda esant trimis sąlygoms. Tai patvirtina ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, konstatuodamas, jog kaltės klausimas

¹⁵⁴ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003, p. 377.

viešojo administravimo subjekto atsakomybės už padarytą žalą atveju nėra teisiškai reikšmingas, kadangi valstybės civilinė atsakomybė atsiranda nepaisant valstybės institucijų kaltės¹⁵⁵.

5. Lietuvos Respublikoje funkcionuoja specialiosios kompetencijos – administraciniai teismai. Šių teismų paskirtis – nagrinėti fizinių ar juridinių asmenų skundus (prašymus) dėl viešojo administravimo subjektų priimtų administracinių aktų ir veiksmų ar neveikimo (t. y. pareigų nevykdymo). Bylose dėl viešojo administravimo subjektų padarytos žalos atlyginimo dažnai susiduriama su tinkamo atsakovo problema. Pareiškėjas skunde turi nurodyti administravimo subjektą, dėl kurio priimto akto, veiksmo ar neveikimo paduodamas skundas. Sprendimas, kai nusprendžiama dėl neištrauktų dalyvauti byloje asmens teisių ir pareigų, nebūtų teisėtas ir negalėtų sukelti teisinių pasekmių nedalyvavusio administracinės bylos procese asmens atžvilgiu¹⁵⁶. Tačiau Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas¹⁵⁷ palankus pareiškėjui – minėto įstatymo 37 str. 4 d. nustato, kad nenurodžius atsakovo arba nurodžius ne tą atsakovą, bet skunde pakankamai aiškiai suformulavus ginčo dalyką (nurodžius skundžiamą aktą, veiksma arba atsisakymą ar vilkinimą atlikti veiksmus) ir administravimo subjektą, dėl kurio priimto akto, veiksmo ar neveikimo paduodamas skundas, teismo pirmininkas ar teisėjas nutartimi gali pašalinti šiuos trūkumus. Tokiu atveju priimama nutartis priimti skundą (prašymą), kurioje nurodoma, kas įtraukiamas administracinės bylos proceso šalimi kaip atsakovas (atsakovai).

¹⁵⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. kovo 14 d. nutartis a. b. A. Š. v. *Lietuvos valstybė*, Nr. A⁵⁰²-341/2008, kat. 15.2 (S).

¹⁵⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 24 d. nutartis a. b. V. Ž. ir D. V. Ž. v. *Tauragės apskrities valstybinei mokesčių inspekcija*, Nr. A¹⁷ – 542/2007, kat. 15.2; 25 (S).

¹⁵⁷ Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566.

Santrauka

Lietuvos Respublikos Konstitucija nustato pareigą atlyginti asmeniui padarytą materialinę ir moralinę žalą. Tokią pareigą turi ir viešojo administravimo subjektai. Juolab kad viešojo administravimo subjekto veikla yra susijusi su viešojo intereso garantavimu. Šiame magistro darbe nagrinėjama atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą samprata ir vieta Lietuvos teisinėje sistemoje.

Šio magistro darbo tema aktuali, tačiau mažai nagrinėta. Viešojo administravimo subjektų veiklos sritis nuolat plečiasi. Ši veikla susijusi su fizinių ir juridinių asmenų teisėmis, laisvėmis ir interesais, todėl atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą klausimas visuomenei yra itin aktualus. Jis aktualus ir patiems viešojo administravimo subjektams, kadangi tai susiję su visuomenės pasitikėjimu valstybės institucijomis ir įstaigomis.

Bendrieji atsakomybės požymiai yra taikytini ir viešojo administravimo subjektų atsakomybei, jiems savo veiksmais padarius žalą.

Nėra vienos visų vienodai pripažintos viešojo administravimo subjekto sampratos. Lietuvoje vykdytos valstybės tarnybos ir viešojo administravimo reformos atspindi viešojo administravimo subjekto, jo atsakomybės sampratos dinamiką. Dėl šio instituto specifikos, sudarančių teisinių santykių įvairovės ir sudėtingumo jį sunku priskirti tik vienai teisės šakai. Viešojo administravimo subjektų atsakomybė už padarytą žalą vadinama viešąja atsakomybe. Šis terminas pabrėžia, jog atsakomybės subjektu yra ne privatus, o viešas asmuo – viešojo administravimo subjektas. Viešoji ir privatinė teisė nėra viena nuo kitos visiškai izoliuotos. Jos turi daug vienodų aspektų. Analizuojant atsakomybę už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą, darytina išvada, kad kai kurių privatinės teisės sąvokų vartojimas viešojoje teisėje yra neišvengiamas. Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą subjekto ypatumai lemia tam tikrus civilinės atsakomybės taikymo ypatumus, nors sąlygos atsakomybei už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą atsirasti yra tokios pačios, kaip ir civilinei atsakomybei atsirasti. Pavyzdžiui, viešojo administravimo subjekto atsakomybė atsiranda esant trimis sąlygoms. Kaltės klausimas viešojo administravimo subjekto atsakomybės už padarytą žalą atveju nėra teisiškai reikšmingas, kadangi valstybės civilinė atsakomybė atsiranda nepaisant valstybės institucijų kaltės. Lietuvoje funkcionuoja administraciniai teismai, kurių paskirtis – nagrinėti

asmenų skundus (prašymus) dėl viešojo administravimo subjektų priimtų administracinių aktų ir veikslių ar neveikimo (t. y. pareigų nevykdymo).

Summary

Liability of the public administration subject to compensate the damage: conception and position in Lithuanian law system

Constitution of the Republic of Lithuania determines a duty to compensate property and moral damage caused to a person. Public administration subjects possess this duty as well. Especially having in mind, that the activity of the public administration subjects is connected with the protection of the public interest. This master thesis analyses the conception and position in Lithuanian law system of the public administration subjects' duty to compensate the caused damage.

The topic of this master thesis is relevant, however little analysed so far. The field of the activities of the public administration subjects' is constantly expanding. These activities are related to the rights, freedoms and interests of natural and legal persons, therefore, the topic of liability for the damage caused by the public administration subjects to the society is especially relevant. The topic is also relevant to the public administration subjects themselves, because it is connected with the society's confidence in the public administration institutions and other bodies.

There is no unanimous conception of public administration subject. The dynamical change of the public administration subject concept and liability for the caused damage can be traced through the reforms of Lithuanian public service sector. Moreover, in respect of the particularity of this institution, variety and complexity of its legal relations, it is difficult to assign it to only one law branch. The liability for the caused damage is called public liability. This concept points out that the subject of the liability is not private person, but public person i.e. public administration subject. Private and public law is not absolutely isolated from each other. They both have a lot of common aspects. It is impossible not to use private law definitions in cases concerning the liability of public administration subjects for the caused damage. Singularities of the liability of public administration subjects for the caused damage determines singularities of application of the particular civil liability, therefore conditions for the origin of the liability of public administration subjects are the same as for the civil liability

to originate. For example, liability of public administration subjects originates subject to the three conditions.

The question of fault concerning the liability of public administration subjects for the caused damage is irrelevant, because civil liability of the state originates despite of the public institutions' fault.

Lithuanian administrative courts, unlike the courts of general jurisdiction that hear criminal cases and consider disputes arising from civil, labour, family and other legal relations of private nature, consider disputes that arise in the sphere of public and internal administration.

Literatūros sąrašas

1. Teisės norminiai aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija (Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014).
2. Europos vietos savivaldos chartija (Valstybės žinios, 1999, Nr. 82-2411).
3. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262).
4. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566).
5. Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas (Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-309).
6. Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas (Valstybės žinios, 2000, Nr.85-2567).
7. Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas (Valstybės žinios, 1995, Nr. 33-759).
8. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2130; 2002, Nr. 45-1708).
9. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975).
10. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832).
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas (Valstybės žinios, 1994, Nr. 43-772; 1998, Nr. 41(1)-1131).
12. Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo, įstatymas (Valstybės žinios, 2002, Nr. 56-2228).
13. Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais įstatymas (Valstybės žinios, 1997, Nr. 104-2618).
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 26 d. nutarimas Nr. 932 „Dėl atstovavimo valstybei bylose dėl žalos atlyginimo“ (Valstybės žinios, 2001, Nr. 66-2415).
15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“ (Valstybės žinios, 1994, Nr. 63-1238; 1999, Nr. 92-2693; 2003, Nr. 27-1089).

2. Specialioji literatūra

1. Andruškevičius Arvydas. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
2. *Civilinė teisė*. Kaunas: Vija, 1997.
3. Informacijos ir telefonų knyga 2008 Lietuvos Respublikos administracija. Vilnius: Verslo media, 2008.
4. *Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
5. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I)*. Vilnius: Justitia, 2003.
6. *Lietuvos teisės pagrindai*. Vilnius: Justitia, 2004.
7. Mikelėnas Valentinas. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995.
8. Šedbaras Stasys. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 2005.
9. Vaišvila Alfonsas.. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000.

3. Teismų praktika

1. Konstitucinio teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ (Valstybės žinios, 2006, Nr. 90-3596).
2. Konstitucinio teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 1-1 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ (Valstybės žinios, 2004, Nr. 85-3094).
3. Lietuvos aukščiausiojo teismo 2000 m. spalio 4 d. nutartis civilinėje byloje *UAB Nord-K v. Lietuvos Respublikos Vyriausybė*, Nr. 3K-3-926/2000.
4. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje *S. R. v. valstybė* Nr. A²⁴⁸ - 655/2008, kat. 15.2 (S).
5. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. kovo 14 d. nutartis a. b. A. Š. v. *Lietuvos valstybė*, Nr. A⁵⁰²-341/2008, kat. 15.2 (S).
6. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje *J.K. individualios įmonės. v Valstybinei mokesčių inspekcijai prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos* Nr. A-438–59/2008, kat. 9.3 (S).
7. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gruodžio 19 d. nutartis a. b. *M. R. v. Lietuvos valstybė, Vilniaus apskrities viršininko administracija*, Nr. A¹⁷ – 1158/2007, kat. 11.9: 15.2 (S).

8. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. lapkričio 20 d. nutartis a. b. *E. B. v. Lietuvos valstybė*, Nr. A¹¹-1064/2007, kat. 15.2; 62 (S).
9. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 5 d. nutartis a. b. *V. K. v. Lietuvos valstybė*, Nr. A⁸-483/2007, kat. 15.2: 15.4 (S).
10. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 4 d. nutartis a. b. *L. S. v. Radviliškio rajono policijos komisariatui, tretiesiems suinteresuotiems asmenims akcinei bendrovei „Lietuvos draudimas“ ir akcinės bendrovės „Lietuvos draudimas“ Radviliškio skyrius*, Nr. A¹⁷-822/2007, kat. 15.2 (S).
11. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. birželio 26 d. nutartis a. b. *Z. M. v. Lietuvos valstybė*, Nr. A¹⁴-653/07, kat. 15.2 (S).
12. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 24 d. nutartis administracinėje byloje *V. Ž. ir D. V. Ž. v. Tauragės apskrities valstybė mokesčių inspekcija* Nr. A¹⁷-542/2007, kat. 15.2; 25 (S).
13. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. birželio 13 d. nutartis a. b. *V. S. v. Lietuvos valstybė, Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas*, Nr. A¹¹-993/2006, kat. 15.2 (S).
14. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje *R.M. v. valstybė* Nr. A⁴-689-03; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 5 d. nutartis administracinėje byloje *O. Š. v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija ir Vilniaus miesto savivaldybės tarybos administracinė komisija* Nr. A-465/2007.
15. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. gruodžio 14 d. nutartis a. b. *R.V.Vėjelio v. Panevėžio apskrities viršininkas*, Nr. Nr. A⁷-878/2001.

4. Internetiniai šaltiniai

1. <<http://www.autoinfo.lt/webdic>>. [Žiūrėta 2008 04 02].
2. <<http://lkz.mch.mii.lt/Kanceliarinis>>. [Žiūrėta 2008 04 02].
3. <<http://search.delfi.lt/cache.php?id=92CCE8D39816F76C>>. [Žiūrėta 2008 04 05].
4. Simona Selelionytė, „Ar įmanoma už neteisėtus veiksmus priversti atsakyti valstybę? (1)“, 2003. <<http://verslas.banga.lt/lt/patark.full/3f54772fc17ce>> [Žiūrėta 2008 04 04].
5. Simona Selelionytė, „Ar įmanoma už neteisėtus veiksmus priversti atsakyti valstybę? (2)“, 2003. <<http://verslas.banga.lt/lt/patark.full/3f55eb5fc164e>> [Žiūrėta 2008 04 04].
6. <<http://www.zodziai.lt/tarptautiniai/index.php>>. [Žiūrėta 2008 04 03].
7. <http://lt.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Naudingi_resursai/Bank%C5%B3_teis%C4%97>. [Žiūrėta 2008 04 11].