

ATSAKOMYBĖ UŽ VALDŽIOS INSTITUCIJŲ PADARYTĄ ŽALĄ APLINKOS SRITYJE

Ugnė Gailiūnienė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Konstitucinės ir administracinės teisės katedros doktorantė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 236 61 78
El. paštas: ugne.nevardauskaite@gmail.com

Straipsnyje aptariama kompensacinė valdžios įstaigų atsakomybės funkcija, t. y. žalos, jų padarytos aplinkos srityje, atlyginimas. Plačiau nagrinėjama civilinė valstybės atsakomybė už konkrečiam asmeniui ar jo turtui padarytą žalą aplinkos srityje, teismų praktikos pavyzdžiai, iliustruojantys vieną ar kitą atsakomybės sąlygą, – neteisėtus valdžios institucijų veiksmus, asmens dėl tokių veiksmų patirtą žalą ir priežastinį neteisėtų veiksmų ir žalos ryšį.

The publication examines the compensatory function of state liability, i.e. compensation for damage caused by the public institutions in the environmental field. It discusses the civil liability of state for the bodily or property damage in the environmental field, as well as the examples of the case law illustrating the liability conditions – unlawful actions of public institutions, damage caused as a result of those actions and causal link between unlawful actions and the damage.

Įvadas

Pastaruoju metu vis daugiau dėmesio imama skirti valdžios institucijų veiklos teisėtumui. Valstybė turi veikti neperžengdama teisės, o teisė turi nustatyti valstybinės veiklos ribas. Tačiau tenka pripažinti, kad valdžios institucijos kartais pažeidžia teisės nubrėžtus rėmus, o tada, siekiant išsaugoti valdžios legitimumą, visuomenės pasitikėjimą valstybe ir teise, itin svarbu tampa atkurti teisingumą.

Visuomenei rūpi ne tik kad valdžia veiktų teisėtai, bet ir kad pažeidusi įstatymus atlygintų asmeniui patirtą žalą. Gausu žalos atlyginimo bylų: štai 2008 m. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas

išnagrinėjo 257 bylas, priskirtas žalos atlyginimo kategorijai [38]. Lietuvos piliečiai, nepatenkinti šalyje suteikiamomis galimybėmis gauti žalos atlyginimą, kreipiasi į tarptautinius teismus. Itin svarbu yra tai, kad asmuo žinotų, jeigu jo teisės bus pažeistos, jam bus tinkamai atlyginta. 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 pačios valstybės institucijų, pareigūnų veiksmais, tai ne tik reikštų, kad yra nepaisoma konstitucinės žalos atlyginimo sampratos, ir būtų nesuderinama su Konstitucija, bet ir pažeistų pačios valsty-

bės, kaip bendro visos visuomenės gėrio, *raison d'être* [10].

Antra vertus, XX ir XIX a. sandūroje reikšmingomis tampa tokios žmogaus teisės, apie kurias nepagalvojo 1950 m. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos kūrėjai, – teisės gyventi tinkamoje, kokybiškoje aplinkoje ir naudotis tokios aplinkos teikiamais privatumais. 2004 m. Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą, aplinkos apsauga dar nebuvo minima tuometėje Europos Sąjungos sutarties redakcijoje kaip vienas iš prioritetinių Sąjungos tikslų [2], o Lisabonos sutartimi jau nustatyta, kad Sąjungos tikslas – siekti Europos, kurioje plėtra būtų tvari, pagrįsta, be kita ko, ir aukšto lygio aplinkos apsauga ir aplinkos kokybės gerinimu [3].

Pirmiau minėto žalos atlyginimo galimybių įtvirtinimas aplinkos apsaugos kontekste skamba labiau pragmatiškai ir greičiau gina materialines teises (kompensuoja nuosavybės netekimą, jos vertės sumažėjimą ir pan.) nei moralinę asmens teisę gyventi sveikoje ir saugioje aplinkoje. Pažymėtina, kad valdžios institucijų padarytos žalos aplinkai atlyginimas yra problemiškas, o asmuo dėl jam padarytos žalos atlyginimo kreipiasi tada, kai kitu būdu jo teisių atkurti nebeįmanoma. Vis dėlto reikia atkreipti dėmesį, kad taip žmonės skatinami domėtis savo teisėmis, jas ginti, o valdžios institucijos raginamos kruopščiau dirbti ir nepažeisti šių teisių.

Straipsnyje aptariama kompensacinė valdžios įstaigų atsakomybės funkcija, t. y. žalos, jų padarytos aplinkos srityje, atlyginimas. Trumpai aptariamos galimybės atlyginti tokią žalą ir, pasitelkiant sistemines analizės, lyginamąjį ir kitus teisėtyros

metodus, plačiau nagrinėjama civilinė valstybės ar savivaldybės atsakomybė už konkrečiam asmeniui ar jo turtui padarytą žalą aplinkos srityje, teismų praktikos pavyzdžiai, iliustruojantys vieną ar kitą atsakomybės sąlygą, – neteisėtus valdžios institucijų veiksmus, asmens dėl tokių veiksmų patirtą žalą ir priežastinį neteisėtų veiksmų ir žalos ryšį.

Ilgą laiką ši tema plačiau nebuvo nagrinėjama. Valstybės civilinę atsakomybę už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, kiek detaliau analizavo V. Mikelėnas [34], tačiau daugelis jo nurodytų problemų išspręstos 2000 metais priimant naująjį Civilinį kodeksą. Pastaruoju metu teorinius pagrindus tokiems tyrimams padėjo S. Selelionytės-Drukteinienės daktaro disertacija „Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos“ [37]. O šiame straipsnyje siekiama detaliau pažvelgti į šiuos klausimus aplinkos apsaugos požiūriu.

Valdžios institucijų padarytos žalos aplinkos srityje atlyginimo galimybės

Siekiant ištirti valdžios institucijų padarytos žalos aplinkos srityje atlyginimo galimybes, sąlygiškai galima išskirti keletą tokios žalos rūšių:

- žala aplinkai *per se* (tokiu būdu žala padaroma visai visuomenei, pažeidžiamos visuomenės teisės į švarią ir sveiką aplinką, teisės naudotis gamtos ištekliais ir kt.);
- žala asmeniui ar jo turtui per žalą aplinkai (padaroma žala aplinkai, tačiau kartu ir asmeniui ar jo turtui, pvz., neteisėtai pastačius pastatą, sumažėja gretimai esančio pastato vertė);

- kita žala asmeniui, atsiradusi valstybei veikiant aplinkos srityje, tačiau nesušijusi su tiesiogine žala aplinkai (pvz., vilkinama išduoti statybos leidimą).

Valdžios institucijos ar jos tarnautojo padaryta žala asmeniui ar jo turtui gali būti atlyginama naudojantis viešosios atsakomybės (valstybės civilinės atsakomybės) mechanizmu. Žalos aplinkai *per se* atlyginimas yra kur kas problemiškesnis. Tokiu atveju santykio dalyviu (tiek atliekančiu išieškojimo funkciją, tiek atsakančiu už savo veiksmus) yra tas pats subjektas – valstybė, tik vienoje pusėje ji atstovauja visuomenei, patyrusiai žalą, o kitoje – institucijai ar asmeniui, padariusiam tą žalą. Deja, šioje situacijoje minėta viešosios atsakomybės sistema neveikia, juk santykių su pačiu savimi teisė nereguliuoja. Antra vertus, sumos, išieškotos kaip žalos aplinkai atlyginimas, patektų į tą patį valstybės biudžetą, vargu ar tikslinga taip perskirstyti valstybės lėšas. Tokiu atveju vienintelis žalos aplinkai atlyginimo būdas – materialinė konkretaus tarnautojo atsakomybė. Deja, materialinė atsakomybė yra ribota¹, o aplinkai padaryta žala paprastai skaičiuojama kur kas didesnėmis sumomis, todėl vargu ar šiuo atveju materialinę atsakomybę galima laikyti pakankamu žalos atlyginimo mechanizmu.

¹ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo [6] 32 straipsnyje valstybės tarnautojo materialinė atsakomybė už atliekant vidaus administravimo veiklą padarytą žalą apribojama 6 vidutiniais valstybės tarnautojo darbo užmokesčiais, o Lietuvos Respublikos darbo kodekso [5] 254 straipsnyje atliekant kitą veiklą padarytos žalos atlyginimas apribojamas 3 vidutiniais mėnesiniais darbo užmokesčiais (žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. kovo 13 d. nutartį administracineje byloje Nr. A⁷-35-07 [22]).

Taigi šiame pranešime nagrinėjama įprasčiausia ir plačiausiai taikoma galimybė atlyginti valdžios institucijų padarytą žalą aplinkos srityje: civilinė valstybės ar savivaldybės atsakomybė už konkrečiam asmeniui ar jo turtui padarytą žalą.

Viešojo atsakomybė – bendrosios nuostatos

Pagrindą valdžios institucijų atsakomybei padeda dvi Lietuvos Respublikos Konstitucijos [1] normos: jos 5 straipsnio nuostata „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ ir 30 straipsnio nuostata „asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas“. Pastarojoje nors tiesiogiai nekalbama apie valdžios institucijas, tačiau tai, kad pareiga atlyginti padarytą žalą taip pat tenka ir valstybei, ne kartą yra pažymėjęs Konstitucinis Teismas – „Konstitucija reikalauja įstatymu nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad valstybė negalėtų išvengti pareigos atlyginti, kai tokio atlyginimo yra pagrįstai reikalaujama, už jos institucijų, pareigūnų neteisėtais veiksmais padarytą žalą“ [10]. Atkreiptinas dėmesys ir į Konstitucinio Teismo poziciją, kad „net ir nesant atitinkamo įstatyminio reguliavimo asmuo gali reikalauti jam atlyginti neteisėtais valstybės institucijų ar pareigūnų veiksmais padarytą žalą tiesiogiai remdamasis Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalimi bei kitais Konstitucijos straipsniais, kuriuose nustatytos atitinkamų žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei gynimo garantijos“ [9]. Tai reiškia, kad valstybė privalo atlyginti asmeniui valdžios funkcijas atliekančių subjektų neteisėtais veiksmais padarytą žalą ir negali pasiteisinti teisinio reglamentavimo spraga, nes prielaidos ža-

los atlyginimui įtvirtintos pačioje Konstitucijoje².

Speciali viešosios atsakomybės sistema įtvirtinta Lietuvos Respublikos civiliniame kodekse [2]. Pažymėtina, kad žalos atlyginimą reglamentuoja civilinės teisės normos, tačiau žalos yra padaroma viešosios teisės srityje. Civilinis kodeksas įtvirtina „griežtąją“ atsakomybę, t. y. atsakomybę be kaltės, taigi valstybės ar savivaldybės atsakomybei kilti pakanka trijų sąlygų: neteisėtų valdžios institucijos veiksmų, žalos ir priežastinio neteisėtų veiksmų ir atsiradusios žalos ryšio. Toliau pranešime trumpai pristatoma kiekviena iš šių atsakomybės sąlygų, paminėtos viena ar kelios problemos, su kuriomis susidūrė teismai, nagrinėdami žalos atlyginimo bylas aplinkos srityje.

² Deja, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ilgą laiką laikėsi kitokios pozicijos, pirmą kartą 2003 m. kovo 15 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A⁴-689-03 [11] konstatavo, kad „nesant specialiųjų teisės normų, numatančių neturtinės žalos atlyginimą nepagrįsto administracinės nuobaudos paskyrimo <...> atveju, priteisti tokios žalos atlyginimą nėra teisinio pagrindo“ (ši nutartis, beje, buvo aprobuota ir paskelbta Administracinių teismų praktikoje). Tačiau reikia pasidžiaugti, kad pastaruoju metu Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pakeitė tokią savo praktiką, ir 2008 m. spalio 28 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A-442-330-08 [30] priteisė neturtinės žalos atlyginimą: „atsižvelgdama į Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalies nuostatas, į tai, kad būtinumas atlyginti žalą yra konstitucinis principas, į tai, kad iš Konstitucijos neišplaukia, jog įstatymais galima nustatyti kokias nors išimtis, pagal kurias asmeniui padaryta materialinė ir (arba) moralinė žala neatlyginama, Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija sprendžia, kad valstybės institucijų neteisėtais veiksmais padaryta neturtinė žala gali būti atlyginama, nepaisant to, jog įstatyme konkrečiai nenustatytas specialus tokios žalos atlyginimo pagrindas“. Ši nutartis taip pat yra aprobuota ir paskelbta Administracinių teismų praktikoje.

Neteisėti valdžios institucijų veiksmai aplinkos srityje

Aplinkos srityje dažniausiai reikalaujama atlyginti žalą, padarytą išduodant statybos leidimus, neatitinkančius detaliųjų planų, techninių reglamentų ir kitų reikalavimų³, taip pat tvirtinant detaliuosius planus, neatitinkančius teisės aktų nuostatų (pirmiausia planavimo procedūrą reglamentuojančių teisės normų, taip pat kitų teisės aktų, pvz., specialiųjų žemės naudojimo sąlygų, saugomų teritorijų statusą nustatančių teisės aktų ir kt.)⁴. Pažymėtina, kad žalą tokiais atvejais atlyginti prašoma jau pastatčius statinius ar įpusėjus statybą, tačiau dažnai detalieji planai, statybos leidimai apskundžiami operatyviai, tada prašoma tik panaikinti neteisėtą aktą, nes realios žalos dar nėra padaryta (statybų procesas

³ Pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-665/2005 [16] (suprojektuotas ir pastatytas namas neatitiko detalizajame plane patvirtintos užstatyti leidžiamos teritorijos ir užstatymo ribų), Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-95/2009 [31] ir kt.

⁴ Pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gegužės 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-465/2003 [12] (byloje pareiškėjai reikalavo atlyginti žalą, atsiradusią Vilniaus m. savivaldybei patvirtinus detalų planą, kuris esą neatitiko statybos normatyvinių dokumentų, ir pagal detaliojo plano sprendinius pradėjus daugiaaukštę statybą, dėl ko sumažėjo esančių pastatų stabilumas, namų valdų rekreacinė erdvė ir kita), taip pat Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. kovo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-286/2007 [23] (pareiškėjai prašė atlyginti žalą, padarytą pastatčius gretimame sklype namą, nes patvirtinti detaliojo plano sprendiniai prieštarauja statybos reglamentams – pažeisti reikalavimai dėl privalomų atstumų. Ankstesnėje byloje teismo sprendimu jau buvo panaikinti sprendimai, kuriais patvirtinti atitinkami detalieji planai ir įpareigota patvirtinti naujus detaliuosius planus, tačiau pastatas buvo toliau statomas ir pastatytas).

būna nepradėtas)⁵. Deja, netgi ir operatyvus savo teisių gynimas nereiškia, kad žalos nebus padaryta. Pavyzdžiui, pareiškėjai kreipėsi į teismą dėl detaliojo plano panaikinimo praėjus dviem mėnesiams po plano sprendinių patvirtinimo, tačiau bylos nagrinėjimas užtruko (truko beveik pusantrų metų) ir teismui priėmus sprendimą panaikinti detalųjį planą, nes jis neatitiko statybos techninių reglamentų [13], greta pareiškėjų sklypo, pažeidžiant reikalavimus dėl privalomųjų atstumų, jau buvo pastatytas devynių aukštų gyvenamasis namas. Pareiškėjams teko papildomai kreiptis į teismą dėl žalos atlyginimo, nes jų teisės jau buvo pažeistos negrįžtamai.

Taip pat nemažai neteisėtų veiksmų valdžios institucijos padaro žemėtvarkos srityje (pvz., neteisėtas žemės sklypų ribų keitimas, netikslių kadastrinių duomenų registravimas ir kt.)⁶ bei valstybinės žemės

⁵ Pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. spalio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-1372/2005 [17] (vėjo jėginių statyba nenustačius sanitarinės apsaugos zonos), Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. sausio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-54-05 [14] (pažeista planavimo procedūra, atstumai tarp planuojamų statinių pažeidžia statybos reglamentą, nesuplanuotas įvažiavimas, taigi pažeidžiama pareiga detaliojo plano sprendiniuose numatyti žemės servitutus, sprendiniai nėra pagrįsti numatomo triukšmo ir taršos šaltinio – požeminio garažo, poveikio aplinkai įvertinimu ir kt.) Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. sausio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A³-64-07 [21] (netinkamai paskelbta apie numatomą rengti projektą (pavėluotai, nenurodyta tikslis teritorija), supažindinti su visuomene skirtas kur kas trumpesnis nei reikalaujama terminas, sklypo užstatymo intensyvumas yra didesnis už leistiną, t. y. statomas per didelis pastatas) ir kt.

⁶ Pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugsėjo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁹-637/2007 [26] (prašoma panaikinti apskrities virštininko administracijos sprendimą, kuriuo be pareiškėjo sutikimo buvo perplanuotas žemės sklypas, pareiškėjui priklausančio sklypo sąskaita padidintas gretimas sklypas).

pardavimo ir nuomos santykiuose⁷ (visų pirma reikia pažymėti, kad valstybė čia veikia kaip civilinių sutartinių teisinių santykių subjektas, taigi šiuo atveju neturėtų būti taikoma viešojo deliktinė atsakomybė, tačiau dažnai į teismą kreipiamasi dėl žalos, padarytos iki sutarčių sudarymo (ypač dažnai – neveikimo: delsimo sudaryti sąlygas įsigyti ar išsinuomoti žemės sklypus), tokias bylas sprendžia administraciniai teismai, taikydami deliktinės atsakomybės nuostatas⁸).

Rečiau reikalaujama atlyginti žalą, padarytą, pvz., asmeniui savo lėšomis sutvarčius atliekas, nors šias privalėjo tvarkyti savivaldybė⁹, neteisėtu įpareigojimu atly-

⁷ Pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. liepos 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-1380/2008 [28] ir kt.

⁸ Nors pasitaiko ir kitokių atvejų, pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 29 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A⁹-970/2007 [27] buvo nagrinėjamas žalos, padarytos tą patį žemės sklypą padavus du kartus, atlyginimo klausimas.

⁹ Pareiškėjas kreipėsi į teismą prašydamas kompensuoti pesticidų atliekų tvarkymo ir aplinkos atkūrimo išlaidas, teismas šiuos santykius pripažino žalos atlyginimo santykiais. Pareiškėjas nurodė įsigijęs pastatus, kurių teritorijoje buvo užkasti pesticidai, jais užterštas gruntas ir gruntiniai vandenys. Atliekos į sandėlį buvo suvežtos ir paslėptos nelegaliai, dar iki pareiškėjui įsigyjant pastatą, teismas pripažino, kad pareiškėjas netapo sandėlyje paslėptų pesticidų turėtoju, todėl jam neatsirado įstatyminės pareigos juos tvarkyti savo sąskaita. Tuo pačiu tai reiškia, kad regiono aplinkos apsaugos departamento pareigūnų duoti privalomi nurodymai sutvarkyti pesticidų atliekas savo lėšomis yra neteisėti. Teismas nurodė, kad savivaldybių institucijoms Atliekų tvarkymo įstatymas nustato pareigą organizuoti atliekų, kurių turėtojo nustatyti neįmanoma arba kuris nebeegzistuoja, tvarkymą. Pareiškėjas neteisėtus nurodymus įvykdė savo sąskaitą, t. y. patyrė žalos dėl to, kad valdžios institucijos neveikė taip, kaip turėjo veikti pagal įstatymus (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. liepos 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-1123-06 [20], Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. vasario 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-261-265/2009 [32]).

ginti aplinkai padarytą žalą¹⁰, medžioklės plotų vienetų formavimu¹¹ ir kt.

Asmens subjektinės teisės ir viešojo intereso santykio problema

Aiškinantis veikslių neteisėtumo klausimą reikia nustatyti, ar neteisėti aktai turėjo tiesioginės įtakos asmenų, besikreipiančių į teismą, teisėms, o šiame kontekste ne taip paprasta įvertinti asmens subjektinės teisės ir viešojo intereso santykį.

Teisės į sveiką ir švarią aplinką pažeidimų atveju paprastai sunkiau identifikuoti nukentėjusiuosius, nei, pvz., kūno sužalojimo atveju, nes tokia teisė yra bendresnio pobūdžio, paprastai labiau siejama su visa visuomene, o ne su paskiru jos individu. Tai lemia, kad teismai kartais netinkamai aiškina asmens, pateikusio skundą, suinteresuotumo klausimą (kaip žinoma, teisę kreiptis į administracinį teismą turi tik suinteresuotas subjektas, kad būtų apginta

¹⁰ Pareiškėjas prašė atlyginti žalą, padarytą aplinkos apsaugos pareigūniui netinkamai nustačius administracinę teisės pažeidimą padariusio asmens tapatybę, dėl to pareiškėjas buvo nubaustas administracine nuobauda, jam buvo pareikštas reikalavimas atlyginti aplinkai padarytą žalą. Pastaroji byla nebuvo nutraukta netgi tada, kai administracinio teisės pažeidimo byla nagrinėjęs teismas nustatė, kad pareiškėjas pažeidimo nepadarė. Byloje aptarta aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės institucijų ir pareigūnų pareiga teikti ieškinius dėl aplinkai padarytos žalos atlyginimo. Teismas pažymėjo, kad nors šia veikla ginami pažeisti valstybės turtiniai interesai, aplinkos apsaugos pareigūnai įstatymo jiems suteiktais kontrolės įgaliojimais gali naudotis tik įstatymo nustatytose ribose, negali jais piktnaudžiauti, turi paisyti viešojo administravimo principų. Atsakovo veiksmais įgyvendinant aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę padaryta neturtinė žala privalo būti atlyginama (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-550/2005 [15]).

¹¹ Pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-367/2007 [25] ir kt.

pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas, ir tas suinteresuotumas turi būti tiesioginis [35])

Tokio netinkamo vertinimo pavyzdys – gana žinomas ir prieštarinčiai vertinamas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. vasario 20 d. sprendimas [18] byloje, kurioje buvo prašyta panaikinti sklypo, esančio Vilniuje, Kareivių ir Žirmūnų gatvių sankirtoje, detalų planą ir statybos leidimą, išduotą to detaliojo plano pagrindu. Teismas atmetė pareiškėjų reikalavimą, nurodydamas, kad pareiškėjai siekia apginti pažeistą savo teisę į sveiką ir darnią gyvenamąją, darbo ir poilsio aplinką (pradėtas statyti namas yra esančioje viešojo vaikų žaidimų aikštelėje ir yra per didelis, būsimieji šio namo gyventojai naudosis bendra gyvenamąja erdve ir infrastruktūra, statant namą ir jį pastačius iškyla grėsmė pareiškėjų galimybėms patekti į valstybės ir vietinės reikšmės kelius bei gatves, taip pat apsaugai nuo keliamo triukšmo ir vibracijos). Teismas pažymėjo, kad pareiškėjų nurodyti argumentai ir faktinės aplinkybės paliečia ne tik jų subjektyvias teises, bet ir viešąjį interesą, kuriam apginti įstatymai nustato specialią tvarką, o pareiškėjai nepriklauso turinčių teisę ginti viešąjį interesą subjektų kategorijai. Tačiau dar 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartyje [16], panašioje byloje nagrinėdamas pareiškėjų reikalavimą atlyginti žalą, aiškindamas Civilinio kodekso nuostatą, kad neteisėtu aktu turi būti tiesiogiai daroma įtaka asmenų teisėms, laisvėms ir interesams, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nurodė, kad aktas nebūtinai turi būti skirtas nukentėjusiam asmeniui. Pagal objektyvumo principą reikia, kad

viešojo administravimo institucijų veiksmams būtų nešališki ir kitų asmenų, nei asmuo, kuriam išduotas leidimas, taip pat turinčių privačius interesus dėl numatomos statybos, atžvilgiu. Konstatuotina, kad iš statybos procese dalyvaujančių institucijų darbuotojų tretieji asmenys gali pagrįstai tikėtis, kad viešojo administravimo institucijos veiks taip, kad būtų užtikrinta, jog statinys bus statomas ir pastatytas, o statybos sklypas tvarkomas taip, kad statybos metu ir naudojant pastatytą statinį jų gyvenimo ir veiklos sąlygos, kurias jie turi iki statybos pradžios, galės būti pakeistos tik pagal normatyvinių statybos techninių dokumentų ir normatyvinių statinio saugos ir paskirties dokumentų nuostatas. Tretieji suinteresuoti asmenys taip pat gali pagrįstai tikėtis, kad viešojo administravimo institucijos veiks taip, kad statyba atitiktų teritorijos tvarkymo ir naudojimo režimą, nustatytą detaliųjų planų sprendiniuose.

Vis dėlto procesas pirmiau minėtoje byloje buvo atnaujintas, ir 2007 m. sausio 19 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. A3-64-07 [21] Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas patenkino pareiškėjo reikalavimą: akivaizdu, jog galima situacija, kad asmens subjektinė teisė ar įstatymo saugomas interesas bus akumuliuota tam tikru mastu su tuo, kas reikšminga, reikalinga, vertinga ne tik konkrečiam subjektui, bet ir visuomenei ir jos daliai; o asmuo, teisme apgindamas savo subjektinę teisę ar įstatymo saugomą interesą, tuo pačiu tam tikru mastu turėtų įtakos viešojo intereso apsaugai. Šiuo atveju negalima teigti, kad esant tokioms aplinkybėms asmuo praranda teisę kreiptis į teismą gindamas savo subjektinę teisę ar įstatymo sau-

gomą interesą, nes tai nėra nustatyta įstatymu. Taigi tokio pobūdžio bylos pasižymi tuo, kad asmuo, teisme apgindamas savo subjektinę teisę, kartu tam tikru mastu turi įtakos ir viešojo intereso, t. y. ir kitų asmenų teisių į saugią aplinką, apsaugai.

Priežastinis valdžios institucijų neteisėtų veiksmų ir žalos ryšys

Kalbant apie kitą viešosios atsakomybės sąlygą – priežastinį ryšį, galima paminėti vieną Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartį, priimtą 2008 m. liepos 8 d. [33]. Ieškovas byloje prašė priteisti daugiau kaip 1,5 mln. litų žalos atlyginimą, nes, vadovaudamasis galiojančiais teisės aktais (Nacionaline energetikos strategija, patvirtinta Seimo nutarimu, kurioje buvo nustatyta naujų hidroelektrinių statyba Nemuno vidurupyje [8]) nusprendė statyti hidroelektrines, pradėjo rengti reikiamą dokumentaciją: poveikio aplinkai vertinimo programą, ataskaitą su detaliuoju planu, aplinkos monitoringo planą ir kitus dokumentus. Tačiau Seimas pakeitė Vandens įstatymą [7] ir uždraudė statyti užtvankas Nemuno upėje. Tai apskritai viena pirmųjų bylų, kur buvo pasisakyta, kad teismai privalo vertinti ir įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmų teisėtumą, kuriai tradiciškai nebyliu sutarimu buvo taikomas tam tikras imunitetas [36]. Pirmosios instancijos teismas nurodė, kad, pradėdamas įgyvendinti hidroelektrinės statybos projektą, ieškovas veikė skatinamas valstybės institucijų (t. y. Seimo) deklaruojamo pritarimo. Tačiau Lietuvos Aukščiausiojo Teismo teisėjų kolegija nurodė, kad poveikio aplinkai vertinimo proceso galutinis etapas yra atsakingos institucijos sprendimo dėl planuoja-

mos ūkinės veiklos leistinumą priėmimas Pripažintina, kad nuo tokio teigiamo kompetentingos institucijos sprendimo priėmimo momento išreiškiama valstybės valia dėl konkrečios planuojamos ūkinės veiklos atitikties teisės aktų reikalavimams. Teisėjų kolegija konstatavo, kad, nesant tokio sprendimo, taip pat nesant pateiktų valstybės institucijų kasatoriui išipareigojimų leisti statyti hidroelektrinę Nemuno vidurupyje (siūlymų, leidimų, sutikimų ar pan.), nėra pagrindo Vandens įstatymo pakeitimą laikyti pažeidžiančiu kasatoriaus teisėtus lūkesčius. Savo iniciatyva pradėjęs poveikio aplinkai vertinimo procesą, kasatorius turėjo įvertinti galimybes gauti teigiamą ar neigiamą atsakingos institucijos sprendimą dėl planuojamos veiklos leistinumą, nusprendė skirti lėšų, todėl prisiėmė verslo riziką, susijusią su neigiamo sprendimo priėmimu. Taigi teismas, nors tiesiogiai to nepaminėjo, nusprendė, kad žala priežastiniu ryšiu susijusi su paties ieškovo veiksmais, taigi vis dėlto išvengė būtinybės vertinti įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmų teisėtumą, nors būtų galima pasvarstyti, ar valdžios institucijų veiksmai iš tiesų visai neturėjo jokios įtakos ieškovo veiksams (prisiminkime, kad strategijoje buvo tiesiogiai nuspręsta statyti naujas hidroelektrines ieškovo numatytoje vietoje). Čia kyla klausimas, ar iš tiesų valdžios institucijos, keisdamos savo sprendimus, netgi jeigu jie ir atitinka teisės aktus, nepažeidžia teisinio tikrumo ir atsakingo valdymo principų. Reikia prisiminti, kad neteisėtais veiksmais Civiliniame kodekse taip pat laikomas ir bendro pobūdžio pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai pažeidimas (6.246 straipsnis). Nors specia-

lioje normoje, nustatančioje valstybės atsakomybę, šios pareigos pažeidimas ir nenurodytas, atsižvelgiant į pirmiau minėtą Konstitucinio Teismo praktiką bei bendrus teisės taikymo principus, negalima teigti, kad valstybei pareiga atlyginti žalą atsiranda tik valdžios institucijoms pažeidus konkrečias teisės aktuose įtvirtintas normas.

Žala, padaryta valdžios institucijų veiksmais aplinkos srityje

Nagrinėjant žalos, padarytos valdžios institucijų veiksmais aplinkos srityje, nustatymo klausimus, reikia pažymėti vieną aspektą – atlyginama realiai patirta žala. Šiame kontekste paminėtina Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. vasario 20 d. nutartis [19], kurioje teismas nusprendė, kad aplinkos būklės atkūrimo išlaidos atlyginamos tik jas realiai patyrus. Pirminiame apskrities viršininko administracijos išduotame leidime įveisti mišką buvo nurodyta paukščių apsaugai svarbi teritorija, kurioje teisės aktai draudžia įveisti mišką, taigi institucija, išduodama leidimą, pažeidė teisės aktus. Pareiškėjas jau buvo atlikęs pirminius pasirengimo įveisti mišką darbus, kai leidimas buvo patikslintas, pareiškėjas buvo įpareigotas atkurti pirminę žemės būklę. Teismas nusprendė, kad tik atkūręs pirminę žemės sklypų padėtį pareiškėjas turės teisę kreiptis dėl patirtų nuostolių atlyginimo papildomai. Tačiau teismas galėjo taikyti Civilinio kodekso 6.249 straipsnio 2 dalį, kurioje nustatyta, kad teismas gali įvertinti būsimą žalą remdamasis realia jos atsiradimo tikimybe, t. y. reali žala nebūtinai reiškia jau patirtą žalą. Tokios žalos atlyginimas leistų ne tik išvengti papildomo bylinėjimosi, bet ir

palengvintų, pagreintų aplinkos būklės atkūrimą, o tam paprastai yra reikalingos nemažos lėšos, o asmuo, atkuriantis aplinkos būklę (kuri, pažymėtina, buvo pakeista dėl neteisėtų valdžios institucijų veiksmų), ypač jeigu tai fizinis asmuo, gali tokių lėšų ir neturėti.

Neturtinės žalos atlyginimas

Įprastai žalos, padarytos valdžios institucijų neteisėtais veiksmais aplinkos srityje, atlyginimo bylose dominuoja nedideli neturtinės žalos atlyginimo dydžiai, pvz.,

- dėl daugiau kaip dvejus metus nepriimto sprendimo dėl medžioklės plotų vieneto sudarymo – 700 Lt [25],
- žemėtvarkos pareigūnams nesiimant ar netinkamai atliekant jų kompetencijai priskirtus veiksmus, dėl ko pareiškėjui priklausančiame sklype neteisėtai atlikti namo ir dar dviejų statinių statybos darbai – 500 Lt [24] ir panašiai.

Įvertinus tokius teismų praktikos pavyzdžius, darytina išvada, kad neturtinės žalos atlyginimo dydžiai tokiose bylose paprastai nėra dideli. Galima manyti, kad taip yra dėlto, jog dažnai valdžios institucijų sprendimai šioje srityje daro įtaką kur kas didesniam asmenų ratui, kurio kontekste vieno asmens patirta žala neatrodo žymi, be to, žala, padaryta asmens interesams gyventi sveikoje, švarioje ir saugioje aplinkoje, ne visada yra tokia akivaizdi, kaip, pvz., žala sveikatos sužalojimo atveju.

Tačiau šias išvadas teko pakoreguoti Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui 2008 m. spalio 28 d. priėmus nutartį jau minėtoje byloje, kurioje prašyta atlyginti žalą dėl namo, pastatyto gretimame sklype pagal detalųjį planą, neatitiku-

sį statybos techninių reglamentų (pažeisti reikalavimai dėl privalomųjų atstumų), statybos [29]. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas priteisė neįprastai didelį neturtinės žalos atlyginimą – po 10 000 litų kiekvienam pareiškėjui. Toks dydis neįprastai didelis apskritai visos Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos kontekste, kur didžiausios neturtinės žalos atlyginimo sumos paprastai neviršydavo kelių tūkstančių, ir tokios priteisiamos itin retai. Tokį žalos atlyginimą Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nustatė, atsižvelgdamas į tai, kad pareiškėjai nuosekliai siekė apginti savo pažeistas teises, pareiškėjų teisės buvo pažeistos negrįžtamai (pažeistų teisių atkūrimo natūra būdas išnykęs), ir šie pažeidimai buvo trunkamojo pobūdžio, neturtinės žalos nepriteisimo atveju pareiškėjų pažeistos teisės iš esmės liktų neapgintos, t. y. nebūtų pasiektas keratinis teisinės valstybės principas dėl pažeistų teisių teismo gynimo. Visų pirma, galima daryti išvadą, kad teismas, priteisdamas neturtinės žalos atlyginimą, iš dalies kompensavo turtinę žalą: turtinė žala pareiškėjams, be abejo, buvo padaryta (sumažėjo jiems priklausančio nekilnojamojo turto vertė), tačiau pareiškėjai nesugebėjo pagrįsti konkretaus tokio sumažėjimo dydžio. Antra vertus, galima tikėtis, kad neteisėtų statybų byloms teismai skiria vis daugiau dėmesio ir apskritai keičiasi žmogaus teisių aplinkos srityje vertinimas.

Išvados

1. Valdžios institucijos ar jos tarnautojo padaryta žala asmeniui ar jo turtui gali būti atlyginama naudojantis valstybės civilinės atsakomybės mechanizmu.

Žalos pačiai aplinkai, padarytos valdžios institucijų veiksmais, atlyginimas yra problemiškas.

2. Išnagrinėjus administracinių teismų praktiką žalos, padarytos valdžios institucijų neteisėtais veiksmais aplinkos srityje, atlyginimo byloje, pažymėtina, kad populiariausias yra neteisėtų statybų – statybos leidimų išdavimo ir detaliųjų planų tvirtinimo bylos. Galima teigti, kad šiose srityse valstybės veiksmai artimiausiai paliečia asmenų interesus, tačiau tokių bylų gausa taip pat verčia manyti, kad valdžios institucijos planuojant teritorijas ir kontroliuojant statybų klausimus daro nemažai klaidų ir turėtų tobulinti šią viešojo administravimo sritį.
3. Reikia pažymėti, kad nors teismams kartais kyla keblumų vertinant pažeidimų įtaką konkrečiam asmeniui teisėms ir šio asmens suinteresuotumo klausimą,

tačiau tokio pobūdžio bylos pasižymi tuo, kad asmuo, teisme apgindamas savo subjektyvią teisę, tam tikru mastu turi įtakos ir viešojo intereso, t. y. ir kitų asmenų teisių į saugią aplinką, apsaugai. Tai lemia žmogaus teisių į sveiką ir švarią aplinką pobūdis – tai yra platesnio pobūdžio teisės, susijusios ne su vienu konkrečiu asmeniu, bet ir su visa visuomene ar jos dalimi.

4. Deja, nors tokiose bylose gali būti patiriama itin didelė turinė žala, tačiau teismai kartais vienpusiškai vertina priežastinio ryšio ar realiai patirtos žalos klausimus, taigi pareiškėjų teisės ne visada veiksmingai ginamos. Vis dėlto, nors iš vieno teismų praktikos pavyzdžio išvadų apie žalos atlyginimo tendencijas daryti dar nevertėtų, tačiau galima tikėtis, kad teismai skirs vis daugiau dėmesio ginti žmogaus teises į sveiką ir švarią aplinką

LITERATŪRA

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Konsoliduota Europos Sąjungos sutartis // Valstybės žinios. 2004, Nr. 2-2.
3. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį // Oficialusis leidinys C 306, 2006 12 13, p. 231–248.
4. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.
5. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 64-2569.
6. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2130; 2002, Nr. 45-1708.
7. Lietuvos Respublikos vandens įstatymo 14 straipsnio pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 54-1833.
8. Nacionalinė energetikos strategija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 1999 m. spalio 5 d. nutarimu Nr. VIII-1348 // Valstybės žinios. 1999, Nr. 86-2568.
9. 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.
10. Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 90-3529.
11. Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, proku-

- ratūros ir teismo veiksmams 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.
12. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. kovo 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-689-03.
 13. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gegužės 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-465/2003.
 14. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. liepos 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. Nr. A⁴-467-2004.
 15. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. sausio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-54-05.
 16. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-550/2005.
 17. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-665/2005.
 18. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. spalio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-1372/2005.
 19. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. vasario 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹¹-792-06.
 20. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-815/2006.
 21. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. liepos 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-1123-06.
 22. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. sausio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A³-64-07.
 23. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. kovo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-35-07.
 24. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. kovo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-286/2007.
 25. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. kovo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-307/2007.
 26. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-367/2007.
 27. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugsėjo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁹-637/2007.
 28. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁹-970/2007.
 29. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. liepos 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-1380/2008.
 30. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-1796/2008.
 31. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-442-330-08.
 32. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-95/2009.
 33. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. vasario 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-261-265/2009.
 34. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. liepos 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-377/2008.
 35. Mikelėnas V. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai. Vilnius: Justitia, 1995. P. 369–411.
 36. Paužaitė-Kulvinskienė J. Administracinė justicija: teorija ir praktika. Vilnius: Justitia, 2005. P. 168.
 37. Selelionytė S. Valstybės kaip civilinės deliktinės atsakomybės subjektas // Jurisprudencija. 2004, Nr. 59(51), p. 130–135.
 38. Selelionytė-Drukteinienė S. Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos. Daktaro disertacija. Vilnius, 2008.
 39. Teismų praktikos paieškos sistemos INFOLEX. praktika duomenys: <http://www.infolex.lt/praktika/> [2009-03-31].

LIABILITY FOR DAMAGE CAUSED BY PUBLIC INSTITUTION IN THE ENVIRONMENTAL FIELD

Ugnė Gailiūnienė

S u m m a r y

The publication examines the compensatory function of state liability, i.e. compensation for damage caused by the public institutions in the environmental field. It discusses the possibilities of such compensation briefly and enlarges upon civil liability of state for the bodily or property damage in the environmental field, as well as the examples of the case law illustrating the liability conditions – unlawful actions of public institutions, damage caused as a result of those actions and causal link between unlawful actions and the damage.

Accomplished analyses indicates that the most popular in the environmental field are claims to compensate the damage caused by building permits contradicting detailed plans, technical standards and other requirements, as well as the damage caused by detailed plans contradicting the provisions of legal acts. Furthermore public institutions violate the law in the land-use planning, sale and lease of state-owned land. The claims for compensation for

management of waste, unlawful obligation to compensate the environmental damage, composition of hunting areas and others are rare.

The victims of violations of rights to healthy and clean environment are not easy identified for such rights are general, commonly associated with all society but not with a single individual. Therefore the matter of the interest of the person concerned can be unduly interpreted by the courts. However such cases distinguish for possibility to influence public interest, i.e. to defend the rights of other people to safe environment at the same time defending personal rights.

The case-law analyzed in the publication does not let to state that all possibilities to defend personal environmental rights effectively and compensate the damage are exhausted. The courts interpretations in the cases of compensation for damage caused by public institutions in the environmental field differ.

Įteikta 2009 m. gegužės 28 d.

Priimta publikuoti 2009 m. birželio 17 d.