

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ PADARYTOS ŽALOS ATLYGINIMAS: KAI KURIOS PROCESINIO POBŪDŽIO VEIKSMŲ PRIPAŽINIMO NETEISĖTAIS PROBLEMAS LIETUVOJE

Ugnė Gailiūnienė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros doktorantė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 2 36 61 75

Straipsnyje analizuojami kai kurie procesiniai viešojo administravimo subjektų veiksmų pripažinimo neteisėtais žalos atlyginimo bylose klausimai. Nagrinėjamas atskiro reikalavimo pripažinti veiksmų neteisėtumą reikalingumas, Administracinių bylų teisenos įstatyme nustatytų skundo padavimo terminų ir Civiliniame kodekse nustatytų ieškinio senaties terminų santykis ir taikymo problema, problemos, kylančios teismams atlyginant žalą, padarytą skiriant administracines nuobaudas.

The publication analyses some procedural questions that arise in the cases of compensation for damage when dealing with the unlawful actions of the public administration. It discusses the necessity of separate claim to recognize the actions as unlawful, the terms to bring a lawsuit in Law on administrative proceedings in relation to prescription terms in Civil code and the problems of their application, problems that arise compensating for damage made by imposing administrative sanctions.

Įvadas

Lietuvos teisėje nustatyta speciali civilinės atsakomybės sistema, kai žalos privačiam subjektui padaro valdžios institucijos. Ši sistema, dar vadinama viešąja atsakomybe, yra svarbi Lietuvos Respublikos Konstitucijos [1] 5 straipsnio nuostatos „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ įgyvendinimo prielaida. Itin svarbu užtikrinti, kad, valdžios įstaigoms pažeidus asmens teises, šios teisės būtų ginamos, o vienas iš veiksmingų teisių gynimo būdų – padarytos žalos atlyginimas.

Kasdieniam gyvenime žmogus dažniausiai susiduria su viešojo administravimo subjektais, taigi galima manyti, kad ir žalos vykdydami savo funkcijas šie subjektai padaro dažniau nei įstatymų leidžiamoji ar teisminė valdžia. Todėl šiame straipsnyje nagrinėjama būtent viešojo administravimo subjektų padarytos žalos atlyginimo problematika.

Reikia pažymėti, kad nors tiek teisės literatūroje [pvz., 11, p. 377], tiek teismų praktikoje [pvz., 16; 54] nurodoma, kad žalos atlyginimo santykiai yra civiliniai, 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 (Administracinių bylų teisenos įstatymo [5] (toliau – ABTI) 15 straipsnio 1 dalies 3 punktas) bylos yra priskirtinos administracinių teismų kompetencijai. Taigi viešojo administravimo subjektų atsakomybės klausimą galima laikyti tarpšakininiu, galbūt todėl ir kyla šiame straipsnyje analizuojamos problemos, skiriasi teismų praktika.

Kad viešojo administravimo subjektas būtų įpareigotas atlyginti padarytą žalą, būtinos trys atsakomybės sąlygos: veikslių neteisėtumas, žala ir priežastinis ryšys¹. Šiame straipsnyje skiriama dėmesio pirmajai viešosios atsakomybės sąlygai, straipsnio tikslas – išnagrinėti kai kurias veikslių pripažinimo neteisėtais procesinio pobūdžio problemas, pasiūlyti galimus jų sprendimo būdus. Pirmiausia keliamas klausimas, ar reikia atskirai pripažinti veikslių neteisėtumą, ar vis dėlto veikslių neteisėtumas nagrinėtinas toje pačioje žalos atlyginimo byloje. Toliau išsamiai analizuojama su tuo glaudžiai susijusi terminų problema, kai viešojo administravimo subjektų veiksams apskūsti nustatyti gerokai trumpesni terminai nei ieškinio dėl žalos atlyginimo senaties terminas. Galiausiai nagrinėjama veikslių, padarytų

¹ Ketvirtosios civilinės atsakomybės sąlygos – kaltės, nagrinėjant viešojo administravimo subjektų padarytos žalos atlyginimo klausimus, nustatyti nereikalaujama, nes Lietuvos Respublikos civiliniame kodekse nustatyta viešoji atsakomybė be kaltės [2; 11, p. 377].

nagrinėjant administracinio teisės pažeidimo bylas, pripažinimo neteisėtais problemos. Atliktas tyrimas parodys, kad šios problemos dažnai sudaro, autorės nuomone, nepagrįstas kliūtis atlyginti valdžios institucijų padarytą žalą. Tyrime naudotasi analitiniu, sisteminiu ir lyginamuoju metodais. Pagrindinis tyrimo šaltinis – Lietuvos administracinių teismų praktika, lyginamajai analizei atlikti pasitelkta bendrosios kompetencijos teismų praktika. Taip pat analizuojamos teisės aktų nuostatos, mokslinė literatūra.

Nors valstybės atsakomybės klausimas nėra visai nauja tema Lietuvos teisės doktrinoje [10; 15], tačiau šiame straipsnyje analizuojamiems klausimams iki šiol nebuvo skirta dėmesio, taigi tema yra nauja ir, kaip rodo teismų praktikos gausa ir jos nevienodumas, aktuali.

Veikslių pripažinimas neteisėtais: ar reikia atskiro proceso?

Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentare nurodoma, kad „akto neteisėtumas turi būti konstatuojamas įstatymų nustatyta tvarka. Paprastai tai daroma skundžiant valstybės veiksmus administraciniam teismui“ [11, p. 379]. Kyla klausimas, ar turėtų būti pirmiausia neteisėtu pripažįstamas pats veiksmas ir tik paskui galima spręsti žalos atlyginimo klausimą, ar vien reikalavimas atlyginti žalą jau savaime suponuoja pareigą teismui tirti ir institucijų veikslių teisėtumo klausimą?²

Šis klausimas svarbus keliais aspektais. Visų pirma, atsižvelgiant į proceso

² Pvz., Vokietijoje akto neteisėtumo klausimą ir žalos atlyginimo klausimą nagrinėja skirtingi teismai skirtinguose teismo procesuose [15].

koncentruotumo ir operatyvumo principus, būtų neprotinga reikalauti išskirti reikalavimus pripažinti veikslių neteisėtumą ir atlyginti tokiais veiksmais padarytą žalą ir nagrinėti atskirose bylose, nes tiek vienokio, tiek kitokio pobūdžio byloms nustatomas toks pat teisingumas. Tiesa, šalys abiejuose procesuose nesutampa, nes pagal reikalavimą pripažinti veikslių neteisėtumą atsakovas turėtų būti asmuo ar įstaiga, priėmusi ginčijamą sprendimą ar atlikusi kitus, galbūt pažeidusius pareiškėjo teises, veiksmus, o pagal reikalavimą atlyginti žalą, vadovaujantis Civilinio kodekso [2] (toliau – CK) 6.271 straipsnio nuostatomis, atsako ne konkreči institucija ar tarnautojas, o valstybė arba savivaldybė. Tačiau toks atskyrimas praktiniu požiūriu yra labiau formalus³, nes pagal CK 6.273 straipsnį valstybei žalos atlyginimo bylose atstovauja Vyriausybė arba jos įgaliota institucija, o Lietuvos Respublikos Vyriausybė yra įgaliojusi tokiose bylose atstovauti valstybės institucijas, dėl kurių ar kurių pareigūnų, valstybės tarnautojų ar kitų darbuotojų neteisėtų aktų atsirado žala [7], savivaldybei pagal tą patį CK straipsnį atstovauja savivaldybės institucija, dėl kurios neteisėtų veikslių atsirado žala. Taigi iš tikrųjų bylose tiek pagal reikalavimą pripažinti aktą neteisėtą, tiek pagal reikalavimą atlyginti žalą atstovauja tas pats subjektas. Kai kuriose žalos atlyginimo bylose, kurios išnagrinėjamos atsakovu laikant instituciją, o ne valstybę, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) at-

³ Išskyrus tai, kad valstybė žalą atlygina iš specialaus Teisingumo ministerijos fondo [6], jeigu atsakovas būtų ne valstybė, o viešojo administravimo subjektas, šis žalą, taip pat teismo išlaidas turėtų atlyginti iš savo biudžeto asignavimų.

kreipia į tai dėmesį, tačiau dažnai nurodo, kad byloje atsakovui (t. y. valstybei) buvo tinkamai atstovaujama atstovo, paskirto pagal teisės aktus, todėl nereikalauja iš naujo nagrinėti bylą [pvz., 43].

Antras aspektas svarbus praktiniu požiūriu – tai **tinkamo reikalavimo formulavimas**. Jeigu būtų reikalaujama veikslių neteisėtumą pripažinti atskirai, administraciniai teismai atsisakytų tenkinti tokį reikalavimą⁴, nes įstatymas nenumato tokio ginčų sprendimo būdo. Taigi tokioje situacijoje asmuo, norėdamas gauti žalos atlyginimą, teoriškai turėtų reikalauti panaikinti neteisėtus aktus, o ne vien pripažinti juos neteisėtais, tačiau tai gali būti neprotinga, nes nuo aktų priėmimo praėjo ilgas laikotarpis, kiti sąžiningi asmenys pagal tokius aktus įgijo tam tikrus lūkesčius ir panaikinus tokį aktą būtų apginta vieno asmens teisė, tačiau pažeisti didesnio rato interesai, ir t. t. Asmuo taip pat gali būti pasirinkęs žalos atlyginimą kaip vieną iš teisių gynimo būdų, kai panaikinti aktą ir priimti naują būtų neteisinga, nes tada asmuo gautų dvigubą naudą (pvz., teismas nustato, kad toks sprendimas atsisakyti atkurti nuosavybės teises neteisėtas ir asmeniui kaip žalos atlyginimą priteisia atkurtinos nuosavybės vertę. Tokiu atveju, jeigu būtų panaikinamas pirmiau minėtas sprendimas, turėtų

⁴ Pvz., LVAT 2008 m. gegužės 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-772-08: administracinių teismų kompetencijai nepriskirtas nagrinėjimas prašymų, kuriais siekiama ne pažeistų teisių (interesų) apgyningo, o tik tam tikrų juridinę reikšmę turinčių aplinkybių ar faktų konstatavimo. Reikalavimas pripažinti tam tikrus teiginius neatitinkančius tikrovės siejamas su tam tikrų aplinkybių ir faktų konstatavimu, juo nesiekama apginti pažeistas teises, todėl ši skundžiamo rašto dalis, kaip neatitinkanti individualiam administraciniam aktui keliamų reikalavimų, nenagrinėtina administraciniame teisme [45].

būti priimamas naujas sprendimas atkurti asmeniui nuosavybės teises, tačiau asmuo tokiu atveju gautų dvigubą naudą).

Galiausiai šiame kontekste svarbu pažymėti, kad reikalavimams atlyginti žalą CK nustatytas trejų metų **ieškinio senaties terminas**, tačiau administracinius aktus, kuriais galbūt buvo padaryta žalos, apskųsti galima tik per vieną mėnesį, o neveikimą – per du mėnesius (ABTĮ 33 str. 1 ir 2 d.) Ši problema kitame skyriuje nagrinėjama plačiau, nes, jeigu pirmieji du aspektai keikia labiau teorinio pobūdžio svarstymus, tai terminų klausimas yra labai svarbus praktikai.

Terminų problema sprendžiant veiksmų neteisėtumo klausimą

Visų pirma reikia pažymėti, kad CK nustatyti ieškinio senaties terminai priskiriami materialinei teisei, o ABTĮ nustatyti skundų (prašymų) padavimo terminai greičiau laikytini procesinės teisės nuostatomis⁵. Tačiau, pavyzdžiui, J. Paužaitė-Kulvinskienė pažymi, kad nors „šis institutas nėra identiškas ieškinio senaties institutui dėl skirtingos materialinės teisės šių institutų prigimties, tačiau procesiniu atžvilgiu jų tikslas vienodas – pažeistos subjektinės materialinės teisės arba teisinio intereso gynimas“ [13, p. 158]. Todėl šiame straipsnyje nenagrinėjamas ieškinio senaties ir skundo padavimo termino prigimties skir-

⁵ Taip galima spręsti vien jau iš to, kad praleisto skundo padavimo termino klausimas sprendžiamas dar skundo priėmimo nagrinėti stadijoje (ABTĮ 37 straipsnio 2 dalies 8 punkte nustatyta, kad skundą yra atsiskaikoma priimti, kai yra praleistas jo padavimo terminas, o pareiškėjas neprašo jo atnaujinti ar teismas tokį prašymą atmeta), t. y. stadijoje, kai gali būti sprendžiami tik procesiniai klausimai.

tumas, o svarstomi praktiniai šių terminų taikymo klausimai.

Būtų galima teigti, kad ABTĮ nustatytas vieno mėnesio terminas turėtų padėti išlaikyti administracinio reglamentavimo stabilumą, juk jis nustatomas skundams dėl administracinių aktų panaikinimo, taigi siekiama šį klausimą išspręsti kuo greičiau. Antra vertus, civilinėje teisėje ieškinio senaties terminai kur kas ilgesni (bendrasis ieškinio senaties terminas yra 10 metų (CK 1.125 str.)) ir netgi žalos atlyginimui nustatytas trejų metų terminas laikytinas sutrumpintu. Teisės doktrinoje ABTĮ nustatytų terminų pagrįstumo klausimas nėra išsamiai nagrinėjamas, tačiau, J. Paužaitės-Kulvinskienės nuomone, „abejotina, ar tokie trumpi kreipimosi terminai užtikrina teisę į veiksmingą teisminę gynybą“ [13, p. 159].

Jeigu būtų reikalaujama būtinai atskirai apskųsti administracinį aktą, kuriuo būtų padaryta žalos, trejų metų terminas iš esmės liktų tik apsispręsti, ar patirta žalos, žalos dydžiui nustatyti ir apskaičiuoti, dėl to iš tiesų kyla klausimas, ar šis terminas pasiekia savo tikslą sudaryti realią galimybę asmeniui apginti savo pažeistas teises⁶.

Teismų praktika sprendžiant klausimą, ar reikalauti per vieną mėnesį apskųsti aktą, dėl kurio, pareiškėjo teigimu, padaryta žalos, yra skirtinga.

LVAT yra pažymėjęs, kad pagal ABTĮ 5 ir 33 straipsnius asmenys savo teises, ku-

⁶ CK komentaras tokios galimybės realumą nurodo kaip vieną iš ieškinio senaties instituto tikslų (kiti tikslai – užtikrinti civilinių santykių stabilumą ir užkirsti kelią begaliniam bylinėjimuisi, skatinti asmenį kuo greičiau ginti savo pažeistą teisę, palengvinti įrodinėjimo procesą. Taigi, CK komentare nurodoma, kad ieškinio institutas nustatytas tiek ieškovo, tiek atsakovo, t. y. abiejų šalių, interesais.) [12, p. 249].

rias pažeidžia viešojo administravimo subjektai, gali ginti, kartu revizuoti šių subjektų veiksmų teisėtumą nustatytais terminais ir tvarka. Teismo nuomone, atitinkama tvarka tinkamai nepasinaudojus (t. y. neapskundus akto per vieną mėnesį), tam tikrų skundžiamo subjekto priimtų teisės aktų, iš kurių ir kildinamas žalos atsiradimas, neteisėtumas negali būti konstatuotas [36]. Kitose žalos atlyginimo bylose LVAT nurodo, kad teismas nepripažįsta neteisėtais administracinių aktų, jei jie nebuvo nugincyti teisės aktų nustatyta tvarka [28], neatnaujinus praleistų terminų ir atsisakius priimti pareiškėjo reikalavimus dėl atsakovo aktų panaikinimo, teisme nenagrinėtinas ir iš šių reikalavimų kildinamas prašymas atlyginti moralinę ir materialinę žalą [38; 44]. Taip pat LVAT nurodo, kad „reikalavimas dėl žalos atlyginimo yra betarpiškai ir tiesiogiai susijęs su reikalavimu dėl administracinio akto panaikinimo, kadangi, pareiškėjo teigimu, visas skunde nurodomas žalos dydis susidarė būtent dėl tos priežasties, kad atsakovas priėmė galimai neteisėtą administracinį aktą, o žalos priteisimas yra siejamas su šio akto panaikinimu. Todėl reikalavimas priteisti žalą laikytinas betarpiškai susijusiu su pagrindiniu pareiškėjo reikalavimu – panaikinti administracinį aktą. Atitinkamai, ši reikalavimą atsisakius priimti nagrinėti (ABTĮ 103 straipsnio 1 punktą), nėra pagrindo teismui priimti nagrinėti ir antrąjį, t. y. papildomą (išvestinį) pareiškėjo reikalavimą, nes jis gali būti nagrinėjamas tik kartu su pagrindiniu reikalavimu“ [42]. Pažymėtina, kad tokios praktikos LVAT laikosi ir naujesnėse bylose, vienoje iš kurių, be kita ko, nurodo, kad teismas neturi įstatymo numatyto pagrindo kvestionuoti apskūsto įsakymo, nes prie-

šingu atveju būtų pažeistos individualaus teisės akto nagrinėjimą administraciniame teisme reglamentuojančios ABTĮ nuostatos. Be to, nurodo teismas, būtų pažeistas teisinio tikrumo principas [50].

Nagrinėjant minėtus pavyzdžius aki-vaizdu, kad juose teismas iš esmės reikalauja per mėnesį apskūsti administracinį aktą (arba neveikimą per du mėnesius), kitaip atsisako atlyginti žalą⁷.

Pasitaiko panašių situacijų, kai atsisakoma spręsti žalos atlyginimo bylą, nors asmuo aktą apskundė teismui laikydamasis vieno mėnesio termino, nesilaikė išankstinės ginčo nagrinėjimo ne teismo tvarkos [pvz., 39]. Vienoje iš tokių bylų LVAT nurodė, kad „teismine tvarka, laikantis išankstinės ginčo nagrinėjimo ne teismo tvarkos, nebuvo pripažinta, jog padarytas pažeidimas, todėl nėra pagrindo konstatuoti, jog buvo neteisėta veika, dėl to nėra pagrindų tiek turtinei, tiek neturtinei atsakomybei atsirasti“ [41]⁸.

⁷ Tokių bylų yra gausu. Pvz., LVAT 2002 m. balandžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-380-02 [25], LVAT 2003 m. kovo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-62-03 [26], LVAT 2003 m. balandžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A6-397-03 (pastarojoje teismas nurodo, kad nė vienas iš skundžiamų įsakymų nėra panaikintas ar pripažintas neteisėtu, todėl jie yra galiojantys. Dėl to pareiškėjas neįrodė, kad institucijos atliko pareiškėjo atžvilgiu kokius nors neteisėtus veiksmus [27]), LVAT 2005 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-764-05 [33], LVAT 2005 m. lapkričio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-775-05 [36], LVAT 2009 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-239/2009 [49] ir kt.

⁸ Pažymėtina, kad šioje situacijoje asmuo po tokio teismo sprendimo kreipėsi į administracinių ginčų komisiją, tačiau ši skundą jau atmetė dėl praleisto termino (nors terminas buvo praleistas suklydus dėl įstatymų nustatytos ginčo nagrinėjimo tvarkos, o tai, autorės nuomone, laikytina svarbia termino praleidimo priežastimi). Todėl apskritai galima teigti, kad šioje situacijoje asmeniui nebuvo suteikta galimybė apginti pažeistas teises.

Vis dėlto, nors ir rečiau, pasitaiko ir priešingos administracinių teismų praktikos. Pavyzdžiui, 2006 m. spalio 27 d. nutartyje LVAT nurodo, kad „įstatymas nesieja teisės reikalauti žalos atlyginimo su būtinybe atskirai nugincyti atitinkamus viešojo administravimo subjekto aktus ar veiksmus (neveikimą), kuriais padaryta žala. Taigi, pareiškėjas turi teisę kreiptis į teismą dėl neturtinės žalos, padarytos, jo nuomone, neteisėtu savivaldybės vilkinimu (neveikimu), atlyginimo, nepriklausomai nuo to, ar jis atskirai nugynchijo (ginčija) teismine tvarka tokio vilkinimo (neveikimo) pagrįstumą ir teisėtumą“ [40]. Kitoje byloje LVAT teigia, kad „pirmos instancijos teismas, sprenddamas atsakovo pareigūnų civilinės atsakomybės ir neturtinės žalos atlyginimo klausimą, privalėjo visapusiškai iširti ir įvertinti atsakovo veiką, susijusią su nuosavybės teisių atkūrimu, o ne apsiriboti vien tuo pagrindu, kad sprendimai nenuginčyti ir dėl to nėra atsakovo kaltės“ [34].

LVAT, sprenddamas terminų klausimą, kartais atkreipia dėmesį ir į tai, kad žalos atlyginimo santykiai yra civiliniai, o ne administraciniai, nors viešosios atsakomybės klausimus sprendžia specializuoti administraciniai teismai. Dėl to tokiose bylose svarbu atsižvelgti ir į bendrąsias civilinę atsakomybę reglamentuojančias teisės normas. Tai, be kita ko, nurodo teismas, reiškia, kad kreipimuisi į teismą dėl žalos, padarytos viešojo administravimo srityje, atlyginimo, nepaisant to, kad toks ginčas nagrinėtinas administraciniame teisme, netaikomi ABTĮ nustatyti terminai skundui paduoti, nes pažeistų teisių gynimas šiuo atveju garantuojamas ieškinio senatį reglamentuojančių teisės normų [35].

Pažymėtina, kad naujausia LVAT praktika dažniau remiasi pastaraisiais argumentais. Pavyzdžiui, LVAT 2009 m. lapkričio 9 d. nutartyje nurodo, kad teismas, sprenddamas dėl reikalavimo atlyginti turtinę ir neturtinę žalą, turi visapusiškai iširti ir įvertinti aplinkybes, kurios gali pagrįsti esant paminėtas sąlygas, būtinas valstybės ir savivaldybės civilinei atsakomybei atsirasti, arba paneigti jų buvus, bei nurodyti konkrečius motyvus ir argumentus, kuriais remdamasis padaro vienokią ar kitokią išvadą. Toks vertinimas, siekiant turtinės ar neturtinės žalos atlyginimo, nebūtinai turi būti atliekamas iškeliant reikalavimus dėl valstybės ar savivaldybės institucijų ar pareigūnų aktų panaikinimo ar veiksmų pripažinimo neteisėtais. Veiksmų teisėtumas visada turi būti vertinamas iš esmės, o administracinę bylą nagrinėjantis teismas priima sprendimą dėl neteisėtų veiksmų nustatymo, neatsižvelgdamas į tai, ar įstatymo nustatyta tvarka buvo skūstas aktas, iš kurio kildinama žala [52]. Nepaisant tokios argumentuotės, administraciniai teismai (ir pats LVAT), sprenddami žalos atlyginimo bylas, kartais vis dar nurodo, kad nebuvo konstatuotas administracinio akto neteisėtumas, todėl nėra pagrindo ir išvadai dėl atsakovo veiksmų neteisėtumo [53], t. y. reikalauja apskūsti ir patį aktą, kuriuo padaryta žalos. Taigi teismų praktika straipsnyje nagrinėjamu klausimu iki šiol nėra vienoda ir nuosekli.

Pirmiau aptarta praktika (kai reikalaujama būtinai apskūsti ir patį aktą), autorės manymu, vertintina neigiamai, nes reikalaujant atskirai prašyti pripažinti neteisėtais aktus, kuriais padaryta žala, ir tam taikant ABTĮ nustatytą gerokai trumpesnę apskūdimą terminą, galimybė gauti žalos

atlyginimą yra labai apribojama, ir tokiu atveju CK nustatyti ieškinio senaties terminai iš esmės praranda savo prasmę. Kai reikalavimas atlyginti žalą atmetamas vien todėl, kad nebuvo nuginčytas žalos padaręs administracinis aktas, pažeidžiamas ir teiminės gynybos prieinamumo principas, nes, „nepakanka tik formaliai garantuoti asmens teisę kreiptis į teismą, dar būtina sudaryti ir protingas sąlygas šiai teisei be kliūčių įgyvendinti“ [9, p. 141].

S. Selelionytė-Drukteinienė kelia klausimą, ar tokia teismo praktika, kai nereikalaujama atskirai apskusti paties administracinio akto laikantis ABTĮ nustatytų terminų, o jo teisėtumas nagrinėjamas žalos atlyginimo byloje, nėra pernelyg liberali, ar ja „nesugriaunama teisinė sistema, kai bylą dėl žalos atlyginimo nagrinėjantis teismas pripažįsta savo kompetenciją pasisakyti dėl nenuginčyto, galiojančio akto teisėtumo“ [15], į tai atsako, kad ši teismo praktika turėtų būti taikoma išimtiniais atvejais ir neaiškinama plečiamai.

Nesutinkant su šia nuostata svarbu pažymėti, kad reikalavimas panaikinti skundžiamą aktą ir reikalavimas atlyginti neteisėtais veiksmais padarytą žalą yra skirtingi (jie, kaip skirtingi teisių gynimo būdai, įtvirtinti ir CK 1.138 straipsnyje), taigi neturėtų priklausyti vienas nuo kito, t. y. neturėtų būti reikalaujama juos pareikšti kartu. Tai yra skirtingi pažeistų teisių gynimo būdai, o konkretų savo teisių gynimo būdą pasirenka skundą pateikiantis asmuo. Jam gali būti svarbu ne pasiekti, kad būtų panaikintas teisės aktas, o kad būtų atlyginta tokiu aktu padaryta žala. Galiausiai, kaip jau buvo minėta, gali būti netgi neprotinga reikalauti ir panaikinti teisės aktą, ir atlyginti žalą, jeigu nuo akto priėmimo

praėjo nemažai laiko, arba asmens teisės būtų apginamos „du kartus“ – ir grąžinant jį į pradinę situaciją, ir atlyginant žalą pinigais.

Nagrinėjant šį klausimą prisimintina, kad žala nebūtinai padaroma priimant neteisėtą administracinį aktą, ji gali būti padaryta kitais veiksmais, tada reikalavimas panaikinti administracinį aktą apskritai net negali būti reiškiamas. Žala gali būti padaroma neveikiant arba kitokiais nei teisės aktai viešojo administravimo subjektų veiksmais. Pavyzdžiui, LVAT nurodo, kad svarstant teisės naudotis asmeninio ūkio žeme suteikimo teisėtumo klausimą, nebūtina ginčyti sprendimų dėl žemės skyrimo, nes tokių sprendimų priėmimas ir kiti veiksmai, pavyzdžiui, konkretaus sklypo ženklavimas – savarankiški veiksmai ir kiekvienas gali būti ginčijamas atskirai [30].

Taigi žalos atlyginimą ir neteisėto akto panaikinimą reikėtų skirti kaip du savarankiškus reikalavimus, jiems pareikšti taikyti skirtingus terminus. LVAT vienoje byloje taip pat yra atkreipęs dėmesį, kad tai yra skirtingi reikalavimai: „teismas turi išaiškinti, ar reikalavimo panaikinti atsakovo raštą tenkinimas ABTĮ taikymo požiūriu gali būti laikomas tinkamu būdu apginti pareiškėjo tariamai pažeistas teises (pažymėtina, kad būtent tam tikslui skirtas teisminis suinteresuotų subjektų teisių gynimas), ar jis valstybės institucijų veiksmų pripažinimo neteisėtais būdu gali būti bylai reikšmingas tik CK 6.271 straipsnio 4 dalies taikymo aspektu, t. y. civilinės atsakomybės vienos iš sąlygų nustatymo aspektu“ [51]. Minėta, kad reikalavimo pripažinti aktą ar veiksmus neteisėtais LVAT nepriima, tačiau tokios pasekmės

išskyrimas bent teoriškai padėtų aiškiai skirti žalos atlyginimo reikalavimą nuo administracinio akto ginčijimo. Jei pareiškiamas tik reikalavimas atlyginti žalą, akto neteisėtumas turi būti nagrinėjamas kaip atsakomybės sąlyga, tačiau jeigu praėjęs vieno mėnesio terminas, kada buvo galima kreiptis dėl šio akto panaikinimo, turėtų būti tik konstatuojamas akto neteisėtumas ir atlyginama žala, tačiau patį aktą naikinti atsisakoma. Vienoje byloje LVAT ir nurodo, kad, patenkinus savarankišką reikalavimą dėl administracinio sprendimo pripažinimo neteisėtu, neatsiranda pageidaujamos teisinės pasekmės, kokios atsiranda administracinį aktą panaikinus (ABTĮ 88, 92 straipsniai), neapginamos pažeistos teisės ar teisėti interesai (ABTĮ 5 straipsnio 1 dalis) [47], t. y. lyg ir traktuoja tai kaip atskirus teisių gynimo būdus. Tačiau teismas aiškiai pažymi, kad toks reikalavimas nelaikomas savarankišku: nesiekiant administracinių aktų panaikinimo, o norint juos pripažinti neteisėtais kaip pagrindą reikalavimui dėl žalos atlyginimo, savarankiški reikalavimai neformuluotini ir nepriimtini nagrinėti [47].

Panašiai LVAT sprendžia ir bylose, kurios savo pobūdžiu yra panašios į žalos atlyginimo bylas – pareigūnų reikalavimų gražinti neišmokėtą darbo užmokestį: administracinio akto, kuriuo nuspręsta nemokėti ar mokėti ne visą darbo užmokestį, nuginkėjimas kaip būtina reikalavimo dėl darbo užmokesčio priteisimo tenkinimo sąlyga paneigtų Valstybės tarnybos įstatymo 43 straipsnio 9 dalies prasmę, nes darbo užmokesčio už trejus metus priteisimas, nustačius vieno mėnesio terminą administraciniams aktams nuginkėti ir reikalavimams dėl negauto darbo užmokes-

čio pareikšti, taptų praktiškai neįmanomas [37]. Lygiai tą patį būtų galima pritaikyti ir žalos atlyginimo bylose, kur reikalavimui dėl žalos atlyginimo pareikšti taip pat nustatytas trejų metų ieškinio senaties terminas.

Antra vertus, pažymėtina, kad rūpestingas žmogus turėtų nedelsdamas ginti savo teises, todėl dėl savo kaltės praleidęs administracinio akto apskundimo terminą turi susidurti su tam tikromis pasekmėmis, kurios atsirado ir dėl jo paties delsimo. Asmenys gali ir piktnaudžiauti tokiomis savo teisėmis – pavėlavę apskūsti administracinį aktą, gali „apskūsti“ jį kreipdamiesi dėl žalos atlyginimo. LVAT vienoje byloje, nors ir neatmetė reikalavimo atlyginti žalą dėl to, kad buvo praleistas administracinio akto apskundimo terminas, tačiau nurodė, kad „atsakovų argumentai, kad pareiškėjai skundu dėl statybos leidimo panaikinimo kreipėsi į administracinį teismą praleidę įstatyme nustatytą skundo padavimo terminą, svarbūs šiuo aspektu, t. y. būtina įvertinti visas reikšmingas aplinkybes, ar pareiškėjai laiku ir tinkamai pasinaudojo teisinės gynybos priemonėmis ginčydami statybos leidimus ir ar jų pačių neveikimas nepaveikė žalos jiems padarymo“ [35]. Tačiau reikia pabrėžti, kad tokiu atveju termino praleidimas turėtų būti svarbus tik žalos atsiradimo ar padidėjimo dėl paties pareiškėjo veikslių aspektu, t. y. aiškinantis, ar reikia taikyti CK 6.282 straipsnio nuostatą, kad, atsižvelgiant į nukentėjusiojo asmens kaltės dydį, žalos atlyginimas gali būti sumažintas (jeigu žala padidėjo dėl paties pareiškėjo veikslių) arba reikalavimas atlyginti žalą gali būti atmestas (jeigu žala atsirado dėl pareiškėjo veikslių), kai paties nukentėjusiojo asmens didelis ne-

atsargumas padėjo žalai atsirasti arba jai padidėti. Pažymėtina, kad administraciniai teismai naujausiose bylose taiko šią nuostatą ir mažina atlygintinos žalos dydį, jei ji atsirado ir dėl didelio paties nukentėjusio asmens neatsargumo [pvz., 54].

Tačiau jokių būdu tokie argumentai nereiškia, kad asmuo turi skubėti pateikti reikalavimą dėl žalos atlyginimo kuo anksčiau. Abejotina, ar pateiktoje situacijoje tai, kad asmenys laiku nenuginčijo statybos leidimų, galėtų būti laikoma dideliu nukentėjusiojo asmens neatsargumu, kad būtų galima sumažinti ar juo labiau atmesti reikalavimą dėl žalos atlyginimo. Be to, neteisėtų statybų bylose pasitaiko situacijų, kai net itin operatyvus savo teisių gynimas nepadedą išvengti žalos⁹.

Sprendžiant šį klausimą dar reikėtų skirti situacijas, kai institucijai priėmus galbūt neteisėtą sprendimą asmens teisės pažeidžiamos negrįžtamai (kaip pirmiau minėtoje situacijoje, kai pastatytas daugiaaukštis namas nesilaikant privalomų atstumų iki gretimo sklypo) ir kai situaciją iki teisių pažeidimo dar galima atkurti, t. y. pripažinus aktą neteisėtu atitinkamas sprendimas turi būti iš naujo priimamas. Tokiu atveju iš tiesų galima teigti, kad asmuo, laiku neapskundęs tokio spren-

⁹ P vz., pareiškėjai kreipėsi į teismą dėl detaliojo plano panaikinimo praėjus dviem mėnesiams po plano sprendinių patvirtinimo, tačiau bylos nagrinėjimas užtruko (beveik pusantros metų) ir teismui priėmus sprendimą panaikinti detalųjį planą, nes jis neatitiko statybos techninių reglamentų (LVAT 2003 m. gegužės 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A10-465/2003 [28]), greta pareiškėjų sklypo, pažeidžiant reikalavimus dėl privalomųjų atstumų, jau buvo pastatytas 9 aukštų gyvenamasis namas. Pareiškėjams teko papildomai kreiptis į teismą dėl žalos atlyginimo, nes jų teisės jau buvo pažeistos negrįžtamai (LVAT 2008 m. liepos 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A143-1380/2008 [46]).

mo, pats yra iš dalies atsakingas dėl jam atsiradusios žalos. Pavyzdžiui, priimtas sprendimas panaikinti laikinąją globą, dėl to asmuo netenka vaiko globos pašalpos¹⁰. Tokiu atveju galima pakartotinai kreiptis į kompetentingą instituciją, kuri priimtų sprendimą skirti globą ir globos pašalpą. Jeigu sprendimą panaikinti globą būtų pavėluota apskūsti, asmuo prarastų tik globos pašalpą už tam tikrą laikotarpį, o ne apskritai visą globos pašalpą.

Pažymėtina, kad Europos Teisingumo Teismas, nors iš pradžių ir nurodė, kad atitinkamos normos panaikinimas yra būtina sąlyga taikyti Europos Bendrijų sutarties 288(2) straipsnį, numatantį Bendrijos atsakomybę [55], vėliau savo praktiką pakeitė ir ieškinius dėl žalos atlyginimo taip pat laiko savarankiškais ir autonominiams, taigi faktas, kad ginčijama nuostata nebuvo panaikinta, paprastai neatima galimybes reikalauti žalos atlyginimo [8, p. 765].

Veiksmų, padarytų skiriant administracines nuobaudas, pripažinimo neteisėtais problematika

Panaši situacija, tik jau ne vien dėl terminų, o apskritai dėl veiksmų pripažinimo neteisėtais tvarkos, kyla, kai reikalaujama atlyginti žalą, padarytą nagrinėjant administracinių teisės pažeidimų bylą. Administraciniai teismai griežtai laikosi nuostatos, kad tokio nagrinėjimo metu priimti sprendimai yra skundžiami specialia Adminis-

¹⁰ LVAT 2004 m. gruodžio 21 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A6-676-04 nurodo, kad vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos pažymoje nurodyti atskiri laikinosios globos panaikinimo procedūros pažeidimai, tačiau atsisako spręsti įsakymo dėl laikinosios globos panaikinimo teisėtumo ir pagrįstumo klausimą, nes praleistas vieno mėnesio terminas [32].

tracinių teisės pažeidimų kodekse [4] (toliau – ATPK) nustatyta tvarka, ir atsisako nagrinėti jų teisėtumą žalos atlyginimo byloje. LVAT nurodo, kad, pavyzdžiui, administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos užtikrinimo priemonės taikymo teisėtumas ir pagrįstumas nustatytinas pagal suinteresuoto asmens skundą specialia ATPK 271 straipsnyje nustatyta tvarka. „Dokumentų (šiuo atveju vairuotojo pažymėjimo) paėmimo teisėtumo klausimas yra sprendžiamas ATPK, o ne ABTĮ nustatyta tvarka. Byloje nėra ir pareiškėjas nenurodė duomenų, kad ATPK nustatyta tvarka minėtas vairuotojo pažymėjimo paėmimas buvo pripažintas neteisėtu. Todėl <...> pirmosios instancijos teismas neturėjo pagrindo pripažinti pareiškėjo skundžiamus atsakovo veiksmus neteisėtais“ [29]¹¹. Problemų kelia ir tai, kad tam tikrais atvejais ATPK net nenumato mechanizmo, kaip asmuo galėtų apginti savo teises, pavyzdžiui, pagal ATPK 279 straipsnį numatomas išlaidų priteisimas tik administracinėje byloje dalyvaujantiems nukentėjusiesiems, liudytojams, vertėjams, ekspertams, atstovavimo išlaidų atlyginimo asmeniui, kuriam buvo surašytas administracinio teisės pažeidimo protokolas, ATPK nenumatyta. Jeigu vėliau paaiškėja, kad protokolas tokiam asmeniui buvo surašytas neteisėtai, asmuo negali gauti tokio išlaidų atlyginimo pagal ATPK, tačiau LVAT atsisako tokias išlaidas laikyti žala, kuri galėtų būti atlyginama administracinėje žalos atlyginimo byloje¹².

¹¹ Tokių sprendimų yra ir daugiau.

¹² Praktika suformuota LVAT 2003 m. gruodžio 15 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. A4-689-03 [31]. Plačiau atstovavimo išlaidų administracinių teisės pažeidimų bylų procese atlyginimo klausimus analizuoja D. Poška [14]. Šio autoriaus nuomone, tokia praktika

Pažymėtina, kad bendrosios kompetencijos teismų praktika yra kitokia. Šiame darbe ši praktika lyginama, nes teisės literatūroje pateikiama nuomonių, kad administracinė atsakomybė yra artimesnė baudžiamajai atsakomybei nei viešajam administravimui, taigi galima vesti tam tikras administracinių teisės pažeidimų teisenos ir baudžiamojo proceso paraleles. Bendrosios kompetencijos teismai sprendžia žalą, padarytos ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ir teismo veiksmais, atlyginimo bylas (CK 6.272 str.). Be kitų veiksmų, šiame straipsnyje nurodomas ir administracinės nuobaudos administracinio arešto paskyrimas, todėl, autorės nuomone, kitokiais veiksmais nagrinėjant administracinės atsakomybės bylas padarytos žalos atlyginimo bylos yra labai panašios ir todėl turėtų būti lyginamos su bendrosios kompetencijos teismų nagrinėjamomis bylomis pagal CK 6.272 straipsnį.

Visų pirma reikia pabrėžti, kad žalą atlyginimo byloje Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (toliau – LAT) laikosi nuostatos, kad išteisinamasis nuosprendis savaime nereiškia, kad išteisintajam asmeniui turi būti besąlygiškai atlyginta žala, reikia nagrinėti veiksmų, atliktų baudžiamojo proceso metu, teisėtumo klausimą¹³. Panašiai sprendžia ir administraciniai teismai. Ilgą

galėjo ir turėjo būti suformuota kitaip: jei ATPK nenumato išlaidų atlyginimo, jas priteisti galima remiantis ABTĮ 44 ir 45 straipsnių nuostatomis. Reikėtų sutikti su šia nuomone, tačiau, manytina, kad netgi neatlyginus atstovavimo išlaidų pagal ABTĮ nuostatas, tokios išlaidos visiškai pagrįstai galėjo būti laikomos žala, patirta dėl neteisėtų valdžios institucijų veiksmų, ir priteisiamos žalos atlyginimo byloje.

¹³ Tokia praktika pirmą kartą suformuluota LAT 2001 m. sausio 29 d. nutartyje civ. byloje Nr. 3K-3-34/2001 [17] ir vėliau ne kartą patvirtinta.

laiką LAT nurodydavo, kad „baudžiamieji procesiniai sprendimai nėra neteisėti, jeigu jie buvo priimti laikantis procesinių normų, svarbu, kad nebūtų savavališkų valstybės institucijos veiksmų ir piktnaudžiavimo teise“ [20], kad „ikiteisminio tyrimo veiksmai buvo teisėti tiek, kiek jie buvo atlikti pagal įstatyme numatytus pagrindus, jo nustatytas procedūras ir laikantis teisės aktais detalizuotos tvarkos, o neteisėti tiek, kiek šių reikalavimų nesilaikyta“ [18], ir pan.

Tačiau LAT yra pabrėžęs skirtumą tarp teismo sprendimo ir kitų institucijų sprendimų, nurodęs, kad „ikiteisminio tyrimo institucijų (prokurorų) nutarimais konstatuoti faktai, skirtingai nuo teismo sprendimu ar nuosprendžiu konstatuotų faktų, pagal CPK 182 straipsnio 2 ir 3 punktus nėra prejudiciniai“ [23], t. y. tokie veiksmai nagrinėjami kaip ir visos kitos bylos aplinkybės. LVAT, kaip jau buvo minėta, žalos atlyginimo bylose atsisako spręsti pareigūnų veiksmų taikant administracinę atsakomybę teisėtumo klausimus, jeigu šie veiksmai nebuvo apskūsti specialia ATPK nustatyta tvarka.

Ilgą laiką bendrosios kompetencijos teismas, nagrinėdamas veiksmų neteisėtumo klausimą, nekvestionuodavo baudžiamojo teismo priimtų sprendimų dėl ikiteisminio tyrimo institucijų (iš jų ir ikiteisminio tyrimo teisėjo), prokuroro veiksmų teisėtumo ar neteisėtumo¹⁴. Tačiau vėlesnėse bylose LAT nurodė, kad „aukštesniojo teismo neperžiūrėtos teismo nutartys dėl suėmimo nuo jų įsiteisėjimo laikomos

teisėtomis, tačiau jų teisėtumas civilinėje byloje dėl suėmimo padarytos žalos atlyginimo gali būti paneigtas jas įvertinus atsižvelgiant į visas specifines konkrečios bylos aplinkybes“ [22]. Civilinėje byloje Nr. 3K-7-183 UAB „Naujapilė“ v. Lietuvos Respublika teismas nuėjo dar toliau, pasisakydamas, kad „tuo atveju, kai procesinio veiksmo baudžiamojoje byloje teisėtumas buvo tikrinamas instancine tvarka, civilinę bylą nagrinėjantis teismas privalo tą aplinkybę nurodyti sprendime ir padaryti dėl jos atitinkamas teises išvadas. Teismas apie pareikšto ieškinio dėl žalos atlyginimo pagrįstumą sprendžia, ištyręs ir pagal CPK 185 straipsnio reikalavimus įvertinęs visus byloje pateiktus įrodymus; todėl teismas gali padaryti kitokią išvadą, nei buvo nuspręsta patikrinus procesinio veiksmo baudžiamojoje byloje teisėtumą instancine tvarka ir pripažinti jį neteisėtu, jeigu civilinėje byloje nustato kitas esmines aplinkybes“ [21].

Šiame kontekste, autorės nuomone, svarbu pažymėti tai, kad teisės aktai (Civilinio proceso kodekso [3] (toliau – CPK) 182 str. ir ABTĮ 58 str.) nustatydami, kokių aplinkybių teisme nereikia įrodinėti, daro skirtumą tarp civilinių ir administracinių bylų, kai nereikia įrodinėti visų jose nustatytų aplinkybių (CPK) ar faktų (ABTĮ), bei baudžiamųjų bylų, kai nereikia įrodinėti tik asmens nusikalstamų veiksmų pasekmių, nustatytų įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu baudžiamojoje byloje (CPK) arba kai teismui yra privalomas įsiteisėjęs nuosprendis baudžiamojoje byloje dėl asmens, kuriam priimtas teismo nuosprendis, veiksmų administracinių teisinių pasekmių (ABTĮ). Tai yra vadovaujantis teisės aktais baudžiamojoje byloje nustatytos aplinkybės,

¹⁴ LAT yra pasisakęs, kad pareigūnų veiksmų neteisėtumas yra konstatuojamas įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu, kuris nagrinėjamoje byloje turi prejudicinę galią [19].

kitos, nei nusikalstamos veiklos pasekmės, taigi ir tai, ar teisėti procesiniai pareigūnų, nagrinėjusių bylą (atlikusių ikiteisminį tyrimą ir t. t.), veiksmai, neturi prejudicinės galios kitoje byloje. Galimas dalykas, kad būtent tokios teisės aktų nuostatos lėmė ir skirtingą bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų praktiką sprendžiant procesinių veiksmų (ne)teisėtumo klausimą žalos atlyginimo bylose.

Tačiau reikia nepamiršti, kad, kaip jau buvo minėta, bendrosios kompetencijos teismai nagrinėja ne tik žalos, padarytos baudžiamajame procese, atlyginimo bylas, bet ir reikalavimus atlyginti žalą, padarytą skiriant administracinę nuobaudą – administracinį areštą. LAT nedaro skirtumo, ar sprendžiamas žalos, padarytos baudžiamajame procese, ar žalos, padarytos administraciniame procese, klausimas. Teismas nurodo, kad neteisėti veiksmai, su kuriais įstatyme siejama valstybės prievolė atlyginti žalą (neteisėtas nuteisimas, neteisėtas suėmimas, neteisėtas sulaikymas, neteisėtas procesinės prievartos priemonių pritaikymas, neteisėtas administracinis areštas) yra procesiniai teisiniai veiksmai, tiesiogiai reglamentuojami baudžiamojo proceso ir administracinės teisės normų. O iš šių veiksmų kilusi valstybės deliktinė atsakomybė yra civilinės teisės institutas. Tai lemia, kad taikant civilinę atsakomybę teisės saugos institucijų veiksmų teisėtumo vertinimas nėra tapatus tų pačių veiksmų vertinimui baudžiamosios procesinės ar administracinės teisės požiūriu. Esminiai kriterijai, pagal kuriuos turi būti vertinamas ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ar teismo veiksmų teisėtumas sprendžiant dėl valstybės prievolės atlyginti žalą, suformuluoti LAT ir Europos

žmogaus teisių teismo praktikoje. LAT laikosi principinių nuostatų, kad išteisinamojo nuosprendžio priėmimas savaime nėra pripažįstamas pagrindu preziumuoti, kad baudžiamosios bylos iškėlimas ir visi su baudžiamuoju persekiojimu susiję procesiniai veiksmai buvo neteisėti; civilinės atsakomybės požiūriu reikšminga aplinkybė yra išteisinimo pagrindas; baudžiamųjų ar administracinių procesinių veiksmų teisėtumo patikrinimas šių teisės šakų normų nustatyta tvarka yra viena iš aplinkybių, kurias, laikydamasis civilinių procesinių įrodinėjimo taisyklių, turi įvertinti civilinę bylą dėl žalos atlyginimo nagrinėjantis teismas, konstatavęs esmines reikšmingas aplinkybes civilinėje byloje teismas gali padaryti priešingą išvadą negu padarytoji baudžiamojo ar administracinio proceso kontekste. Valstybės civilinė atsakomybė gali atsirasti ne tik dėl neteisėto teisės saugos institucijų veikimo ar neteisėto neveikimo, bet ir tuo pagrindu, kad jų pareigūnai nevykdo bendrosios pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai (laikytis tokio elgesio taisyklių, kad savo veiksmais ar neveikimu nepadarytų kitam asmeniui žalos) [24]. Tačiau administraciniai teismai vis dėlto traktuoja, kad žalos atlyginimo bylose nebenauginami procesiniai administracinės nuobaudos skyrimo aspektai: „pareiškėjos skundas dėl žalos atlyginimo ir apeliacinis skundas iš esmės grindžiamas tuo, kad buvo pažeistos pareiškėjo teisės administracinio teisės pažeidimo byloje. Šios aplinkybės nevertintinos, nes revizuoti išnagrinėtos administracinio teisės pažeidimo bylos procesinių veiksmų, nagrinėjant administracinio ginčo bylą, įstatymas nenumato. Nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje teisėtumas bei galimas

asmens traukiamo administracinėn atsakomybėn teisių pažeidimas galėjo būti vertinamas nagrinėjant pareiškėjo skundą dėl nuobaudos paskyrimo“ [48].

Išvados

1. Būtina sąlyga sprendžiant viešojo administravimo subjektų padarytos žalos atlyginimo klausimą – viešojo administravimo subjektų veiksmų neteisėtumas. Atsižvelgiant į proceso koncentruotumo ir operatyvumo principus, taip pat į tai, kad žalos atlyginimo bylas sprendžia tie patys administraciniai teismai, tikslinga nereikalauti atskirai apskūsti viešojo administravimo subjektų veiksmus.
2. Toje pačioje byloje nagrinėjant ir administracinio akto neteisėtumo, ir žalos atlyginimo klausimus, kyla terminų problema. Administracinių teismų praktika skirtinga: kai kuriose bylose atsisakoma pripažinti veiksmus neteisėtais (todėl – ir atlyginti žalą), jeigu administracinis aktas nebuvo apskūstas Administracinių bylų teisenos įstatyme numatytais terminais. Kitose žalos atlyginimo bylose teismai nagrinėja ir veiksmų neteisėtumo klausimą, net jeigu jie nebuvo apskūsti per įstatymo nustatytą terminą, nes reikalavimui dėl žalos atlyginimo pareikšti taikomi Civiliniame kodekse nustatyti ieškinio senaties terminai.

3. Terminų taikymo problemą siūloma spręsti vertinant reikalavimą panaikinti neteisėtą aktą ir reikalavimą atlyginti žalą kaip skirtingus teisių gynimo būdus, taigi žalos atlyginimo byloje turi būti sprendžiamas akto neteisėtumo klausimas netgi ir tada, kai yra praleisti Administracinių bylų teisenos įstatyme nustatyti skundo padavimo terminai, tačiau tokiu atveju aktas neturėtų būti panaikinamas.
4. Administraciniai teismai atsisako pripažinti žalą, padarytą skiriant administracines nuobaudas, jeigu procesiniai veiksmai nebuvo apskūsti specialia Administracinių teisės pažeidimų kodekse nustatyta tvarka, arba nors ir buvo apskūsti, nebuvo pripažinti neteisėtais. Bendrosios kompetencijos teismai žalos atlyginimo bylose sprendžia priešingai: jeigu procesiniai veiksmai nebuvo apskūsti baudžiamojoje ar administracinėje byloje, jų teisėtumą nagrinėja žalos atlyginimo byloje, ir netgi, jeigu tokie veiksmai buvo apskūsti anksčiau ir teismo pripažinti teisėtais, teismas turi teisę iš naujo svarstyti tokių veiksmų teisėtumo klausimą. Nors bendrosios kompetencijos teismų praktika nėra privaloma administraciniam teismui, vis dėlto atsižvelgdami į žalos atlyginimo bylų analogijas, administraciniai teismai turėtų įvertinti ir atsižvelgti į bendrosios kompetencijos teismų praktiką.

LITERATŪRA

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262.

3. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 36-1340.
4. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. *Valstybės žinios*, 1985, nr. 1–2.

5. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-308; 2000, nr. 85-2566.
6. Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 56-2228; 2005, nr. 127-4532.
7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 26 d. nutarimas Nr. 932 „Dėl atstovavimo valstybei byloje dėl žalos atlyginimo“. *Valstybės žinios*, 2001, nr. 66-2415.
22. LAT 2007 m. spalio 9 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-388/2007.
23. LAT 2007 m. gruodžio 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-506/2007.
24. LAT 2008 m. liepos 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-364/2008.
25. LVAT 2002 m. balandžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-380-02.
26. LVAT 2002 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-395-02.
27. LVAT 2003 m. kovo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-62-03.
28. LVAT 2003 m. balandžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A6-397-03.
29. LVAT 2003 m. gegužės 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A10-465/2003.
30. LVAT 2003 m. spalio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A11-1043/2003.
31. LVAT 2003 m. lapkričio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-1178-2003.
32. LVAT 2004 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A6-676-04.
33. LVAT 2005 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A8-764-05.
34. LVAT 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-1129-2005.
35. LVAT 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A5-665/2005.
36. LVAT 2005 m. lapkričio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A8-775-5.
37. LVAT 2005 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A1-638/2005.
38. LVAT 2006 m. balandžio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS4-100-2006.
39. LVAT 2006 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS10-200/2006
40. LVAT 2006 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS1-531/2006.
41. LVAT 2007 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A7-170-07.
42. LVAT 2007 m. birželio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS8-257/2007.
43. LVAT 2008 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A143-195/2008.
44. LVAT 2008 m. vasario 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-248-08.
45. LVAT 2008 m. gegužės 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-772-08.
46. LVAT 2008 m. liepos 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A143-1380/2008.
47. LVAT 2008 m. rugpjūčio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502-1433/2008.

Specialioji literatūra

8. CRAIG, P. *EU Administrative Law. Academy of European Law European University Institute.* Oxford University press, 2006.
9. LAUŽIKAS, E.; MIKELĖNAS, V.; ir NEKROŠIUS, V. *Civilinio proceso teisė.* Vilnius: Justitia, 2003, t. 1.
10. MIKELĖNAS, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai.* Vilnius: Justitia, 1995.
11. MIKELĖNAS, V. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras: šeštoji knyga. Prievolių teisė (I).* Vilnius: Justitia, 2003.
12. MIKELĖNAS, V.; TAMINSKAS, A.; ir VILEITA, A. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras: pirmoji knyga. Bendrosios nuostatos.* Vilnius: Justitia, 2001.
13. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika.* Vilnius: Justitia, 2005.
14. POŠKA, D. Administracinių bylų šalių atstovavimo išlaidų atlyginimo probleminiai aspektai. *Teisė*, 2006, t. 60
15. SELELIONYTĖ-DRUKTEINIENĖ, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos: daktaro disertacija.* Vilnius, 2008.

Teismų praktika

16. LAT 1999 m. balandžio 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-92/1999.
17. LAT 2001 m. sausio 29 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-34/2001.
18. LAT 2002 m. sausio 30 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-181/2002.
19. LAT 2003 m. sausio 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-61/2003.
20. LAT 2006 m. kovo 22 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-215/2006.
21. LAT 2006 m. birželio 7 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-183.

48. LVAT 2008 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-1867/2008.
49. LVAT 2009 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-239/2009.
50. LVAT 2009 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A143-452/2009.
51. LVAT 2009 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A143-459/2009.
52. LVAT 2009 m. lapkričio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556-1241/2009.
53. LVAT 2009 m. lapkričio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-1325/2009.
54. LVAT 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556-1485/2009.
55. Europos Teisingumo Teismo 1963 m. liepos 15 d. sprendimas byloje *Plaumann v. Commission*, bylos Nr. 25/62 [1963] ECR 95.

THE COMPENSATION FOR DAMAGE MADE BY PUBLIC ADMINISTRATION: SOME PROCEDURAL PROBLEMS OF DECLARING THE ACTIONS AS UNLAWFUL IN LITHUANIA

Ugnė Gailiūnienė

S u m m a r y

The necessary condition to compensate the damage made by the public administration is unlawful actions of the public administration. The commentary of the civil code of the Republic of Lithuania indicates that illegality of an action has to be established within the procedure specified by law. Considering the principle of concentration and the fact that administrative courts deals with the claims for the compensation of damage, it is appropriate not to require a separate claim for the actions of public administration.

However the problem of terms arises when both the question of illegality of an administrative act and the question of the compensation are examined in the same case. The case law of administrative courts differs: in some cases courts refuse compensation if the administrative act has not been challenged within the terms specified by Law on administrative proceedings. In other compensation of damage cases courts examine the question of illegality even if the act has not been challenged within the established terms, as the civil code establishes prescription that is applied to claims for the compensation of damage. Although

there is an opinion that the latter practice is too liberal and should be applied only in exceptional cases, the author suggests estimate the claim for declaration of an act as unlawful and the claim for the compensation of damage as two different ways of protecting one's rights. Therefore the question of illegality of an act in the cases of the compensation for damage should be examined even if the terms established by Law on administrative proceedings are missed, but in that case the act should not be declared void.

The case law of administrative courts in the cases of compensation for damage made by imposing administrative sanctions is compared with the case law of courts of general jurisdiction. These courts hear some cases of compensation for damage made in administrative procedure, as well as cases of compensation for damage made in criminal cases. The case law differs: administrative courts refuse compensation if the procedural actions were not examined by special procedure while courts of general jurisdiction investigate such actions even if they were examined and declared as lawful before.

Įteikta 2010 m. kovo 18 d.

Priimta publikuoti 2010 m. birželio 30 d.