

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO  
TEISĖS FAKULTETO  
TEISĖS FILOSOFIJOS KATEDRA

**Tomas Šilobritas**

Valstybinio valdymo fakulteto  
Teisės ir valdymo studijų programos  
Neakivaizdinio skyriaus studentas

VALSTYBĖS CIVILINĖ-DELIKVINĖ ATSAKOMYBĖ UŽ PADARYTĄ ŽALĄ  
SAVO PILIEČIAMS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas-  
Prof. habil. dr. Alfonsas Vaišvila

Vilnius 2005

## TURINYS

I.	Įvadas	3
II.	1. Valstybės teisinės atsakomybės savo piliečiams samprata ir atsiradimo pagrindas	7
	1.1. Valstybės civilinės-deliktinės atsakomybės ryšys su pagrindiniais teisės principais	8
	1.2. Teisinė valstybė - vienintelė terpė valstybės atsakomybei atsirasti	11
	2. Valstybė - lygiavertis civilinės-deliktinės atsakomybės subjektas	14
	2.1. Valstybės atsakomybė už administracinių ir teisėsaugos institucijų neteisėtais veiksmais padarytą žalą	17
	2.2. Valstybės atsakomybė už įstatymo leidėjo neteisėtais veiksmais padarytą žalą	25
	2.2.1. Seimo kaip žalos padarymo subjekto problema teisės aktuose ir teismų praktikoje	25
	2.2.2. Konstitucinio Teismo nutarimų galiojimo atgal problema žalos atlyginimo atvejais	38
	2.2.3. Valstybės imunitetas nuo atsakomybės savo piliečiams kaip etatistinės teisės sampratos padarinys	43
	3. Žalos, padarytos neteisėtais valstybės valdžios veiksmais, atlyginimo mechanizmas ir mastas	48
III.	Išvados	52
	Literatūros sąrašas	55
	Santrauka	58
	Summary	59

## I. Įvadas

Teisinė valstybė – šiandien gan dažnai minima sąvoka. Ji vartojama ne tik teisės mokslininkų išleistuose tiriamuosiuose darbuose, bet ir teisės praktikų priimtuose aktuose. Daugelyje Seimo priimtų įstatymų, Vyriausybės poįstatyminių aktų minima teisinės valstybės idėja, taip pat ji vis dažniau sutinkama teismų priimtuose aktuose, argumentuojant vienokius ar kitokius sprendimus. Ir nieko nuostabaus, juk Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje teisinė valstybė įtvirtinta kaip mūsų visos tautos siekis, valstybės strateginis tikslas. Bet ar teisės praktikai vartodami šią sąvoką visada teisingai suvokia tikrąją jos prasmę, o būtent iš jos išplaukiančias pareigas piliečiams. Taip pat reikia sutikti, kad ir teisės mokslininkai vengia gilesnės šios definicijos analizės.

Teisinė valstybė tai nėra tik gražus (labiau mokslinis nei praktinis) terminas, papuošiantis valstybės valdžios institucijų priimtų teisės aktų pavadinimą. Vartojant šį terminą svarbu neužmiršti, kad jo pagrindu atsiranda daugybė valstybės ir piliečių abipusių pareigų. Viena iš tokių pareigų yra atsakomybė. Kiekvienas teisinių santykių subjektas privalo paklusti teisei, kuri yra teisinės valstybės pagrindas, jos egzistavimo pagrindinė sąlyga. Pažeidus teisėje įtvirtintus reikalavimus teisinių santykių subjektui kyla pareiga pagal tos pačios teisės reikalavimus atsakyti už neteisėtus veiksmus ir atlyginti jais padarytą žalą kitiems teisinių santykių dalyviams. Tai vadinama teisinės atsakomybės institutu.

Tiek Lietuvos, tiek ir užsienio teisės teorijoje teisinės atsakomybės institutas nėra plačiai nagrinėjamas, jis dažniausiai paliekamas atskirų teisės šakų (civilinės, administracinės, baudžiamosios) studijoms. Ir ne tik teorijoje, bet ir praktiniame gyvenime dažniausiai akcentuojamos iš teisinės valstybės kategorijos kylančios teisės, o ne pareigos. Tačiau čia užmirštama, kad be pareigų vykdymo teisinių santykių subjektai negalės naudotis turimomis teisėmis. Teisines pareigas privalo vykdyti piliečiai vienas kito ir valstybės atžvilgiu, taip pat ir valstybė privalo tinkamai vykdyti visus turimus įsipareigojimus savo piliečių atžvilgiu. Tik tokiu būdu galimas mūsų Konstitucijos preambulėje įtvirtinto valstybės strateginio tikslo įgyvendinimas.

Reikia sutikti, kad viena svarbiausių teisinės atsakomybės rūšių, finansiškai atstatanti iki teisės pažeidimo buvusią padėtį, taigi atliekanti kompensacinę funkciją, yra civilinė atsakomybė. Šio tyrimo tema yra viena iš civilinės atsakomybės rūšių – valstybės civilinė-deliktinė atsakomybė. Tema pasirinkta dėl kelių priežasčių. Ji sulaukia gan mažai teisės teorijos autorių dėmesio. Yra daug civilinės teisės tyrėjų darbų, kuriuose analizuojami įvairūs šios teisės šakos atsakomybės instituto klausimai. Gan išsamiai analizuojama kiekvieno asmens pareiga atlyginti

žalą, padarytą neteisėtais veiksmais. Tačiau šiuose teisės mokslininkų darbuose pasigendama valstybės statuso, civilinės atsakomybės teisiniuose santykiuose, analizės. Valstybės atsakomybės klausimas taip pat retai iškeliamas ir teisės praktikų, kurie aktyviai dalyvauja teisiniuose santykiuose gindami piliečių teises. Taip pat vienas pagrindinių motyvų, lėmusių šios temos pasirinkimą yra tai, kad valstybės atsakomybės piliečiams klausimas tapo ypač aktualus nūdienos Lietuvos teisiniams santykiams. Pagal Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimus kasmet iš valstybės biudžeto mokamos didžiulės sumos valdžios institucijų neteisėtais veiksmais padarytai žalai atlyginti. Gilesnė šio klausimo teorinė ir praktinė analizė leistų valstybės atsakomybės klausimą išspręsti pigesniu nacionaliniu būdu. Taip pat įsisenėjusios pensininkams ir valstybės tarnautojams neteisėtais valdžios veiksmais padarytos žalos atlyginimo problemos kelia visuomenės nepasitikėjimą teise ir pačia valstybę, atsirado reali grėsmė valstybės specialiųjų tarnybų streikams kilti. Valstybės teisinės atsakomybės instituto nagrinėjimas teisės teorijoje ir tinkamas įgyvendinimas teisės praktikoje leistų išvengti daugybės neigiamų visuomeninių reiškinių.

Šio darbo objektas yra valstybės civilinė-deliktinės atsakomybė už jos institucijų neteisėtais veiksmais padarytą žalą savo piliečiams. Darbo tikslas yra išnagrinėti valstybės kaip civilinės-deliktinės atsakomybės subjekto problemą Lietuvos teisiniuose santykiuose. Siekiant darbo tikslo svarbu išnagrinėti valstybės atsakomybę per teisinės valstybės sampratos diegiamų principų ir idėjų prizmę. Šio nagrinėjimo metu priėti išvadą, kad tik teisinėje valstybėje, besivadovaujančioje teisės viršenybės ir kitais teisiniais principais, gali tinkamai veikti valstybės atsakomybės savo piliečiams mechanizmas. Siekiant įsigilinti į pasirinktą temą ir suprasti jos ištakas darbe trumpai apžvelgiama valstybės, kaip delikto subjekto, istorinė raida. Analizuojama užsienio valstybių nacionalinė praktika bei Europos Sąjungos teisės teorija ir teismų praktika, kuriai ypač didelę įtaką daro Europos Teisingumo Teismo darbas, siekiant nustatyti pastaraisiais dešimtmečiais besiformuojančios valstybės civilinės atsakomybės savo piliečiams sampratos tarptautines tendencijas bei dėsningumus.

Tema pagal sudėtingumą ir klausimų problematiškumą padalijama į dvi dalis: pirmiausia analizuojama valstybės atsakomybė už administracinių ir teisėsaugos institucijų neteisėtais veiksmais padarytą žalą, paskui nagrinėjama kur kas aktualesnė ir problemiškesnė dalis – valstybės atsakomybė už įstatymo leidėjo neteisėtais veiksmais padarytą žalą. Nagrinėjant valstybės atsakomybę už administracinių ir teisėsaugos institucijų neteisėtais veiksmais padarytą žalą, analizuojami teisės aktai, reglamentuojantys šiuos santykius, nustatomi šios atsakomybės atsiradimo pagrindai (sudėties elementai), jų ryšys su bendraisiais civilinės atsakomybės pagrindais, atskleidžiamos praktinės problemos, neleidžiančios tinkamai veikti valstybės atsakomybės už šių institucijų padarytą žalą mechanizmui.

Nagrinėjant valstybės atsakomybės už įstatymų leidėjo neteisėtais veiksmais padarytą žalą klausimus, pradžioje aptariamas teisinis reglamentavimas, siekiant nustatyti ar Lietuvos teisės aktai valstybę laiko lygiaverčiu teisinės atsakomybės subjektu, ar, priešingai, nustato valstybės imunitetą nuo teisinės atsakomybės savo piliečiams. Aptariama teismų praktika valstybės civilinės–deliktinės atsakomybės klausimu, čia smulkiai išanalizuojama pora teisminių pavyzdžių, sukėlusių nemažą rezonansą tarp teisės mokslininkų bei praktikų ir formuojančių gan kryptingą teisminę praktiką tokio pobūdžio bylose. Po to analizuojama Konstitucinio Teismo nutarimų galiojimo laike problema, siekiant paneigti šio Teismo nutarimų galiojimo tik į ateitį logiką bei prieiti išvada, kad toks mąstymas nulemtas išskirtinai etatistinio požiūrio į teisę sampratos.

Paskutinėje darbo dalyje nagrinėjamas žalos, padarytos neteisėtais valstybės valdžios veiksmais, atlyginimo problemos finansinis–ekonominis aspektas. Čia analizuojami valstybės, atlyginusios žalą, regresio (atgręžtinio reikalavimo) teisės įvykdymo mechanizmas ir žalos, atsiradusios dėl įstatymų leidėjo neteisėtų aktų, atlyginimo masto klausimas. Pažymėtina, kad darbe analizuojami išskirtinai valstybės civilinės–deliktinės atsakomybės klausimai, čia nekalbama apie valstybės sutartinės civilinės atsakomybės problemą, nes tai galėtų būti atskiro ir gan plataus tyrimo objektas.

Lietuvos ir užsienio teisės teorijoje negausu mokslinių tyrinėjimų darbe analizuojama tema. Rašant darbą nemažai pasiremta Valentino Mikelėno monografija „Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai“, kurioje gan plačiai nagrinėjama civilinė atsakomybė apskritai. Šioje monografijoje taip pat paliečiama ir valstybės atsakomybės tema, tačiau pasigendama valstybės civilinės–deliktinės atsakomybės už įstatymų leidėjo neteisėtais veiksmais padarytą žalą analizės. Taip pat pažymėtina, kad V.Mikelėno monografija parašyta galiojant 1964 m. Civiliniam kodeksui, todėl priėmus naująjį Civilinį kodeksą tam tikra analizuojamų klausimų dalis tapo nebeaktuali nūdienos teisiniais santykiams, o su naujuoju reglamentavimu atsiradusios problemos neanalizuojamos. Darbe dažnai remtasi prof. Alfonso Vaišvilos mintimis, išdėstytomis įvairiuose darbuose teisinės valstybės, demokratijos ir etatizmo klausimais. Daugelyje darbų profesorius argumentuotai pasisako valstybės pareigų savo piliečiams klausimais. Analizuojant temą svarbią reikšmę turėjo Simonos Selelionytės straipsniai, kuriuose analizuojama valstybės atsakomybės savo piliečiams samprata, jos įgyvendinimo teisiniuose santykiuose problemos, didelis dėmesys skiriamas valstybės atsakomybei už neteisėtais legislatūros aktais padarytą žalą. Tai vienas iš nedaugelio atveju teisės teorijoje kai autorius visą dėmesį sukoncentruoja į šios aktualios temos analizę. Darbe nagrinėjama tema yra pasisakęs ir rusų autorius S.Ripinskij. Šis autorius gan išsamiai analizuoja valstybės atsakomybę už administracinių ir teisėsaugos institucijų neteisėtais veiksmais padarytą žalą, tačiau palieka

nenagrinėtu valstybės atsakomybės už įstatymų leidėjo neteisėtais veiksmais padarytą žalą klausimą. Darbe remtasi Europos Teisingumo Teismo praktika, kuri turi neginčijamą įtaką Europos Sąjungos narių nacionalinei teisei. Taip pat gausiai naudota Lietuvos teismų praktika: administracinių teismų ir Konstitucinio Teismo sprendimai, kuriuose buvo pasisakyta darbe nagrinėjamos temos klausimais.

Darbe naudojami pagrindiniai teisės mokslo tyrimo metodai: loginis-analitinis, gramatinis, istorinis, lyginamasis, sisteminis. Jų pagalba analizuojamos ir lyginamos skirtingų autorių mintys, skirtingų šalių teisinė praktika, aiškinamos teisės normos, daromi apibendrinimai ir išvados.

## **II. 1. Valstybės teisinės atsakomybės savo piliečiams samprata ir atsiradimo pagrindas**

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnis, kuriame įtvirtintas valdžių padalijimo principas, skelbia, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Ši norma suponuoja, kad visos trys valstybės valdžios privalo tinkamai vykdyti joms pavestas funkcijas: priimti teisėtas ir teisingas elgesio normas, tinkamai jas vykdyti bei užtikrinti teisingumą. Tinkamas trijų valstybės valdžių funkcijų vykdymas užtikrina teisinės valstybės pagrindinės vertybės, t. y. žmogaus teisių ir laisvių, apsaugą.

Tačiau kas atsitinka, kai valstybės valdžios įstaigos netinkamai atlieka joms pavestas funkcijas: įstatymų leidėjas priima neteisėtą elgesio taisyklę, įstatymų vykdytojas netinkamai vykdo arba išvis nevykdo priimtos teisės normos, o teismas neužtikrina teisingumo, ir šie subjektai tokiu savo veikimu ar neveikimu pažeidžia žmogaus teises ir padaro materialinės žalos teisės subjektui? Šiuo atveju turi kilti valstybės, kaip teisinės atsakomybės subjekto, klausimas.

Valstybės civilinė-deliktinė atsakomybė autorių dar vadinama viešąja atsakomybe [27, p. 369]. Tai civilinė-deliktinė atsakomybė, kurios subjektas yra valstybė. Valdžios institucijos funkcijas vykdo fiziniai asmenys (valstybės tarnautojai ir pareigūnai), ir būtent jie ar jų grupė, priimdami neteisėtus aktus, nevykdydami ar netinkamai vykdydami pareigas, savo elgesiu padaro žalą piliečiams, tačiau atsakyti už šiuos veiksmus ir atlyginti nuostolius privalo valstybė. Vadinasi, teisės pažeidimo ir žalos padarymo subjektas nesutampa su atsakomybės subjektu, o taip yra dėl to, kad pareigūnai ir tarnautojai vykdydami savo funkcijas veikia ne savo privačiais, bet viešaisiais, t. y. valstybės, interesais.

Valstybės atsakomybę puikiai iliustruoja V. Mikelėnas: jis sako: „Valstybės institucija ar pareigūnas – tai valstybės „rankos“, kuriomis valstybė įgyvendina savo funkcijas. Todėl už šiomis „rankomis“ padarytą žalą turi atlyginti jų šeimininkas – valstybė“ [27, p. 396]. Čia taikomas Senovės Romos teisės principas – šeimininkas atsako už savo tarno veiksmus. Šiuo atveju šeimininkas yra valstybė, o tarnas – pareigūnas ar valstybės tarnautojas, veikiantis valstybės interesais. Vadinasi, viešąją atsakomybę galima apibrėžti kaip pareigą, atsiradusią valstybei dėl jos institucijų ar pareigūnų veiksmų, kuriais pažeidžiami piliečio arba jų grupės teisėti interesai.

Daugelį metų vyraujant etatistiniam (normistiniam) požiūriui į teisę, buvo diegiama valstybės viršenybės prieš piliečius idėja, teisinė atsakomybė buvo suprantama tik kaip neigiama valstybės reakcija į piliečio neteisėtus veiksmus. Ir todėl valstybės atsakomybės už padarytą žalą savo piliečiams klausimas čia nebuvo keliamas. Tačiau Lietuvos Respublikos Konstitucijos

preambulėje skelbiamas atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekimas. Reikia manyti, kad šis aukščiausios teisinės galios akte įtvirtintas siekis nėra fiktyvi ir neturinti jokios realios reikšmės teisiniams santykiams idėja. Priešingai – ja privalo remtis visos valstybės valdžios institucijos vykdydamos savo funkcijas.

Taigi reikia sutikti, kad visas teisės ir valstybės mechanizmas gali tinkamai veikti tik paremtas teisinės valstybės idėja. Todėl šioje darbo dalyje ir nagrinėjamas teisinės valstybės požymių ryšys su valstybės civilinės-deliktinės atsakomybės institutu ir bandoma prieiti išvadą, kad už valstybės neteisėtais veiksmais padarytą žalą savo piliečiams gali atsakyti tik teisinė valstybė. Valstybė, neatsisakiusi nuo atsakomybės savo piliečiams imuniteto, neturi jokio teisinio ir moralinio pagrindo vadintis teisine valstybe.

### **1.1. Valstybės civilinės-deliktinės atsakomybės ryšys su pagrindiniais teisės principais**

Dauguma autorių sutinka, kad teisinės valstybės pagrindas – tautos suvereniteto principas. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta, kad Lietuvos valstybę kuria tauta ir suverenitetas priklauso tautai. Tautos suverenitetas – vadinasi, aukščiausioji valdžia priklauso tautai, ir niekas negali varžyti ar riboti tautos suvereniteto, savintis visai tautai priklausančių suverenių galių. Pasak prof. A. Vaišvilos, tautos suverenitetas – tai „valstybinės valdžios legitimizacijos ir demokratinio teisėkūros būdo pripažinimas, valdžios institucijų bei pareigūnų atsakomybės teorinis pagrindas, konstitucinis žmogaus teisių bei laisvių įtvirtinimas“ [32, p. 23].

Kuo gi minėtas teisės principas yra susijęs su valstybės atsakomybės institutu? Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta, kad turimą suverenią galią tauta įgyvendina tiesiogiai ir per demokratiškai išrinktus atstovus. Yra žinoma, kad tiesioginė demokratija – sunkiai praktikoje pritaikoma kategorija, ir piliečiai tik tam tikrais atvejais (rinkdami tautos atstovus, dalyvaudami referendumuose) tiesiogiai dalyvauja valdant valstybę. Iš esmės valstybės valdymo funkciją atlieka piliečių demokratiškai išrinkti atstovai: jie įgyvendina įstatymų leidybos funkciją, formuoja kitas valstybės valdžios institucijas. Taigi išrinkti atstovai privalo veikti dėl tautos interesų, turi būti atskaitingi ir atsakingi juos išrinkusiems piliečiams, o savo neteisėtais veiksmais padarę žalą, privalo ją atlyginti, kitaip valdžios įstaigos, vykdydamos savo funkcijas, nebūtų susaistytos teise ir turėtų viršenybę prieš juos išrinkusius piliečius. Čia jau būtų kalbama ne apie tautos suverenitetą, o apie valdžios institucijų suverenitetą.



Su tautos suvereniteto principu itin susijęs teisės viršenybės principas, kurio nesilaikant neveiktų valstybės teisinės atsakomybės mechanizmas, mat „teisės viršenybės pagrindu pripažįstama asmens pirmenybė prieš valstybę ir kitus socialinius darinius vien todėl, kad būtent asmuo yra tikrasis teisių turėtojas ir kad valstybė ir kiti socialiniai individų susivienijimai kuriasi tik vienu tikslu – apsaugoti asmens teises ir užtikrinti jų įgyvendinimą“ [32, p. 23].

Teisės teorijos autoriai šį principą iškelia kaip vieną pagrindinių teisinės valstybės principų. Pasak prof. A. Vaišvilos, teisės viršenybė, arba valstybinės valdžios ir pačių piliečių susaistymas teise (prigimtinėmis žmogaus teisėmis), reiškia, „kad valdžia pašaukta leisti ne bet kokius, o tik visų piliečių teisių saugai vienodai tarnaujančius įstatymus. Todėl jos politika jau negali būti kitokia, kaip tik priešingų interesų derinimo (kompromiso paieškų) politika. Teisė čia iškeliamą kaip vertybę, kuriai privalo vienodai paklusti visi teisės subjektai“ [31, p. 23]. Įstatymų leidžiamoji valdžia, Vyriausybė ir teismai, kaip ir visi piliečiai, privalo laikytis Konstitucijos, įstatymų ir teisės, o juos pažeidę – atlyginti dėl to kilusią žalą.

Analizuojant teisės viršenybės principą reikia paminėti, kad negali būti dedamas lygybės ženklas tarp teisės ir įstatymo, teisė visų pirma turi būti suprantama kaip teisingumas, o įstatymas – tik kaip viena iš teisės raiškos formų. Įstatymų leidėjas gali priimti teisės normą, kuri neatitinka visuomenėje nusistovėjusios teisingumo sampratos, ir tokią normą įtvirtinantis įstatymas negali būti vadinamas teise, kitaip visi aktai, net savavališki, prieštaraujantys žmogaus teisėms bei laisvėms ir ginantys tik vienos socialinės grupės interesus, jeigu juos išleistų įstatymų leidėjas, turėtų būti vykdomi, ir taip būtų sulaužomas asmenų lygiateisiškumo principas. Todėl nagrinėjant valstybės teisinės atsakomybės institutą galima teigti, kad įstatymų leidėjo, Vyriausybės ir teismų veiksmai, prieštaraujantys visuomenėje vyraujančiai teisingumo sampratai (pažeidžiantys Konstitucijoje įtvirtintas žmogaus teises), negali būti teisėti. Jais padaryta žala piliečiams turi būti atlyginta, nes būtent to reikalauja teisė kaip teisingumas.

Valdžių padalijimo principas, įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje, kuriame teigiama, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas, irgi yra susijęs su valstybės teisine atsakomybe savo piliečiams, nes padalijus valdžią į tris dalis: įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę – neleidžiama valstybės valdžiai patekti į vienas rankas ir atstovauti tik vienos socialinės grupės interesams. Šis principas suteikia valstybės valdžioms nepriklausomumą ir tuo pačiu nustato tam tikrus įgaliojimus (pvz., skiriant aukštus valstybės pareigūnus) bei kontrolę (pvz., teismų galia vykdyti valstybės valdžios veiksmų teisėtumo kontrolę) viena kitai – tai skatina valdžių atskaitomybę bei atsakomybę už savo vykdomas funkcijas viena kitai ir piliečiams.

Valdžių padalijimo principas sudaro pagrindą teismų ir teisėjų nepriklausomumo principui, kuris įtvirtina teisminės valdžios autonomiškumą nuo politinių valdžios šakų bei kitų

interesų grupių. Tai leidžia užtikrinti kitą teisinės valstybės požymį – „veiksmingą žmogaus teisių gynimą nepriklausomuose teismuose“ [32, p. 23]. Šis požymis irgi neatsiejamas nuo valstybės teisinės atsakomybės savo piliečiams instituto. Juk kilus ginčui dėl žalos atlyginimo tarp piliečio, kuriam neteisėtai ar nepagrįstais valstybės valdžios institucijų veiksmais yra padaryta žala, ir valstybės, teismas vadovaudamasis teise privalo priimti nešališką ir pagrįstą sprendimą, laikydamasis visų teismo proceso principų.

Čia reikėtų paminėti lygiateisiškumo principą, kuris įtvirtina visų teisės subjektų lygybę prieš teisę. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnis nustato, kad „asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą“ – vadinasi, visi piliečiai turi turėti lygias galimybes ginti turimas teises, nepaisant, kas yra tų teisių pažeidėjas ir atsakomybės subjektas – fizinis asmuo ar valstybė. Lygiai taip pat lygiateisiškumo principas turi būti pasitelkiamas ir teismo nagrinėjimo metu – Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 17 straipsnis nustato, kad „šalių procesinės teisės yra lygios“ [3], ir ši norma turi būti taikoma nepaisant, kokį statusą turi ginčo šalys – fizinio asmens, juridinio asmens ar pagaliau valstybės.

Konstitucinio ir administracinio teismų vykdoma valstybės valdžios veiksmų teisėtumo kontrolė [32, p. 23] – tai dar vienas teisinės valstybės požymis, irgi susijęs su mūsų nagrinėjamu teisinės atsakomybės institutu. Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus spręsti, ar Seimo bei Vyriausybės nustatytos elgesio normos neprieštaruja Konstitucijai, preziumuojant, kad Konstitucija atitinka visuomenėje vyraujančią teisingumo sampratą. Norma, Teismo pripažinta antikonstitucine, negali būti taikoma. Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios aktų konstitucinė priežiūra turi užtikrinti valstybės atsakomybę už teisei prieštaraujančių aktų padarytą žalą savo piliečiams veikimą, nes kiekvienas asmuo, remdamasis Konstitucinio Teismo sprendimu, turi teisę kreiptis į teismą dėl antikonstituciniu aktu padarytos žalos atlyginimo, nors tokia teisė konkrečiu įstatymu ir nebūtų įtvirtinta.

Administracinio teismo vykdoma valstybės valdžios veiksmų teisėtumo kontrolė – dar viena priemonė, kuri turėtų užtikrinti valstybės atsakomybę už neteisėtai veiksmais padarytą žalą savo piliečiams instituto nepriekaištingą veikimą. Žinoma, kad Lietuvos administracinių teismų kompetencijai yra priskirtos bylos dėl valstybės ir savivaldybių 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, taip pat bylos dėl turtinės ir neturtinės (moralinės) žalos, padarytos fiziniam asmeniui neteisėtai valstybės ar vietos savivaldos institucijos, įstaigos, tarnybos bei jų tarnautojų veiksmais ar neveikimu viešojo administravimo srityje, atlyginimo [4]. Visa tai rodo, kad Lietuvoje yra teisiškai įtvirtintas minėtas teisinės valstybės požymis, ir kiekvienas suinteresuotas pilietis turi teisę kreiptis į

teismą, kad būtų apgintos valstybės institucijų neteisėtais veiksmais pažeistos asmens teisės ir teisėti interesai bei atlyginta kilusi žala.

Visi šie teisinės valstybės požymiai turi būti ne tik įtvirtinti teisės aktuose, bet ir tinkamai įgyvendinami teisiniuose santykiuose – tai sudarytų realų pagrindą valstybės deliktinei atsakomybei atsirasti. Žinoma, kad daugelio net ir nedemokratiškos šalių aukščiausios galios aktuose yra įtvirtinami minėti teisinės valstybės požymiai, tačiau to nepakanka. Todėl kitoje darbo dalyje bandoma įrodyti, kad nedemokratinėje ir etatistinė teisės samprata besivadovaujančioje valstybėje negali tinkamai veikti teisinės atsakomybės institutas. Tik valstybė, atitinkanti pagrindinius demokratijos reikalavimus ir teisiškai atsakinga savo piliečiams, gali vadintis teisine.

## **1.2. Teisinė valstybė – vienintelė terpė valstybės atsakomybei atsirasti**

Kaip jau minėta, valstybėje, kuri vadovaujasi demokratijos principais, valdžios institucijos veikia dėl piliečių gerovės, ir bet kokia žala, padaryta neteisėtais ar nepagrįstais valstybės valdžios veiksmais, yra atlyginama. Tačiau kas atsitinka, kai neteisėtais valdžios veiksmais žala padaroma piliečiams valstybėje, kuri nesivadovauja demokratijos ir teisinės valstybės principais, o savo politiką grindžia etatistinė teisės samprata? Ar šiuo atveju kyla valstybės, kaip teisinės atsakomybės subjekto, klausimas? Ar piliečiai turi realią galimybę ginti pažeistas teises?

Nedemokratiškos šalių konstitucijose lygiai taip pat gali būti deklaruojami demokratijos ir teisinės valstybės principai, tačiau, kaip yra žinoma – tai tik deklaratyvi fikcija, neturinti nieko bendra su iš tikrųjų valstybėje egzistuojančiais teisiniais santykiais. Taip pat yra ir su mūsų nagrinėjama valstybės teisine atsakomybe, kuri nedemokratiškos ir etatistinė teisės samprata besiremiančių valstybių teisiniuose santykiuose tiesiog neveikia. Toliau ir analizuojamos viso to priežastys.

Realizuojant etatistinę teisės sampratą, atsiranda valstybės primatas prieš individą, ir paneigiama tautos suvereniteto idėja. Valdžios veiksmai nėra susaistyti teise, piliečių interesais ir pagaliau savo pačios išleistais ar sankcionuotais aktais. Šioje santvarkoje tautos likimas priklauso tik nuo valdžios (suvereno) valios, kuri gali ir sutapti, ir nesutapti su visuomenėje vyraujančia teisingumo samprata. Vadinasi, ir valdžios neteisėtais veiksmais padaryta žala piliečiams gali būti atlyginama tik pačiai valstybės valdžiai panorėjus.

Esant valstybės primatui, santvarkoje atsiranda įstatymo viršenybė prieš teisę, ir čia teisė suprantama tik kaip valstybės nustatytų ar sankcionuotų elgesio taisyklių visuma. „Valstybės valia čia laikoma vieninteliu teisės šaltiniu: nėra teisės šalia valstybės ir be valstybės“ [31, p. 7]. Įstatymas yra vienintelis teisės šaltinis, nesvarbu, ar jis yra teisingas ir atitinka visuomenės interesus. Teisė čia laikoma visa kas valstybės nustatyta ar sankcionuota. Todėl, vadovaujantis šia idėja, valstybės priimtu teisės aktu, prieštaraujančiu žmogaus teisėms ir visuomenės interesams, padaryta žala piliečiams nebus atlyginama, nes šis aktas bus laikomas teisėtu.

Šioje santvarkoje paneigiami ir kiti teisinės valstybės požymiai. Visų pirma tampa nebeaktualus valdžių padalijimo principas. Iškeliant valdžios priimtą ar sankcionuotą teisės aktą, kaip vienintelį teisės šaltinį, teisminė valdžia praranda savo tikrąją paskirtį – teisingumo vykdymą. „Teismas, neturėdamas teisės į teisminį precedentą, negali turėti ir tikrosios nepriklausomybės vykdant teisingumą. Jis tada yra ne savarankiška žmogaus teisių gynimo institucija, o tik paprasčiausias vykdomosios valdžios padalinys, taikantis ginčo atveju įstatyme įkūnytą valdžios valią, nesidomėdamas, kaip toje valioje sąveikauja teisė ir savivalė konkretaus piliečio teisių atžvilgiu“ [31, p. 16]. Vadinasi, galima teigti, kad iškilus ginčui tarp piliečio ir valstybės, kuri savo veiksmais pažeidė žmogaus teises ar teisėtus interesus, dėl žalos atlyginimo teismas negalės vykdyti teisingumo ir priteisti žalos atlyginimą piliečiui, nes privalės klausyti tik įstatymo, nesvarbu, kad šis yra neteisingas, prieštaraujantis teisei ir juo padaryta žala.

Nereikšminga tampa ir Konstitucinio Teismo vykdoma valstybės valdžios veiksmų teisėtumo kontrolė. Konstituciniam Teismui pripažinus teisės normą, prieštaraujančią Konstitucijai, pilietis, kuriam ta norma buvo padaryta žala, negalės išsikovoti jos atlyginimo. Taip yra dėl to, kad Teismas, taikydamas Konstitucijai prieštaraujančią teisės normą, negali būti už tai atsakingas, nes privalo klausyti tik įstatymo. Todėl ir kitos įstatymus vykdančios institucijos nebus atsakingos, nes jos tiksliai vykdo įstatymų leidėjo priimtoje normoje įtvirtintus reikalavimus. Tad vienintelis atsakomybės subjektas lieka įstatymų leidėjas, priėmęs antikonstitucinę normą, tačiau, kaip jau buvo minėta, etatistinėje santvarkoje valstybės valdžios veiksmai nėra saistomi teise, suverenitetas priklauso valdžiai, ir žalos atlyginimas priklausys tik nuo paties suvereno, kuris gali ir prisiimti atsakomybę, ir nuo jos save atleisti.

Visa tai rodo, kad tik teisiniuose santykiuose realiai įgyvendinus teisinės valstybės požymius ir laikantis demokratijos principų galima būtų pasiekti, kad bet koks valstybės valdžios teisei prieštaraujantis veiksmas būtų įvertintas ir piliečiams padaryta žala būtų atlyginama.

Jau ne kartą minėtas Lietuvos Respublikos siekimas tapti teisine valstybe sudarė pagrindą teisės aktuose įtvirtinti nagrinėtus teisės principus. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir kituose teisės aktuose yra įtvirtinti tautos suvereniteto, valdžių padalijimo, teismų ir teisėjų

nepriklausomumo, lygiateisiškumo bei kiti teisinės valstybės principai. Taip pat teisiškai įtvirtinta Konstitucinio Teismo ir administracinių teismų vykdoma valstybės valdžios veiksmų teisėtumo kontrolės sistema. Šie teisinės valstybės požymiai tam tikrais atvejais puikiai realizuojami Lietuvos teisiniuose santykiuose, tačiau nagrinėjant valstybės deliktinės atsakomybės už neteisėtai veiksmis padarytą žalą savo piliečiams klausimą atsiranda nemažai keblumų. Tai, regis, yra viena iš priežasčių, kodėl Lietuvos valstybė dar negali vadintis teisine. Kitoje darbo dalyje ir bandoma išnagrinėti valstybės, kaip civilinės-deliktinės atsakomybės subjekto, problemą realiai veikiančiuose teisiniuose santykiuose.

## 2. Valstybė – lygiavertis civilinės-deliktinės atsakomybės subjektas

Daugelį metų teisės teorijoje ir praktikoje viešosios atsakomybės terminas nebuvo žinomas. Iki pat XIX a. pradžios daugumoje šalių galiojo principas „Karalius negali daryti žalos ar kito blogio“ (pranc. *Le Roi ne perit mal faire*). Valstybė buvo tapatinama su monarchu – jis laikytinas neliečiamu. Vėliau šis principas transformavosi į valstybės imuniteto (angl. *state immunity*) 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, nes tai kliudytų įgyvendinti valstybės uždavinius ir funkcijas. Tačiau XX a. pradžioje daugumoje valstybių pradėta atsisakyti valstybės imuniteto doktrinos ir imta pripažinti, jog ir valstybė bei jos institucijos turi atsakyti už padarytą žalą [27, p. 370–371].

Tačiau ir šiuolaikinių valstybių teisiniuose santykiuose yra išlikusių minėtos doktrinos požymių – ypač tai susiję su atsakomybe už įstatymų leidėjo neteisėtais veiksmais padarytą žalą. Bene tvirčiausiai valstybės imuniteto doktrinos bruožai išsaugoti bendrosios teisės sistemos valstybėse. Pavyzdžiui, Jungtinėse Amerikos Valstijose, kur nepripažįstama valstybės atsakomybė nei už įstatymo leidėjo, nei už teisminės valdžios veiksmus. JAV teismų praktika sukūrė valstybės tarnautojų asmeninės atsakomybės principą, pagal kurį tais atvejais, kai valstybė už padarytą žalą neatsako, ją galima išieškoti tiesiogiai iš kalto dėl padarytos žalos valstybės tarnautojo [27, p. 384].

Valstybės tarnautojo asmeninės atsakomybės principo reikalingumas čia aiškinamas dviem priežastimis – valstybės lėšų ribotumu ir valstybės tarnautojų pareigingumo skatinimu. Jeigu būtų leista kiekvienam patyrusiajam žalą dėl valstybės institucijų veiksmų ją išieškoti iš valstybės lėšų, nukentėtų likusi visuomenės dalis – jai atitinkamai liktų mažiau galimybių iš valstybės gauti lėšų kitokiems savo poreikiams patenkinti, pvz., švietimui, sveikatos apsaugai ir pan. O visiška valstybės civilinė atsakomybė neskatina valstybės tarnautojų pareigingumo ir atsakingumo vykdant savo pareigas, todėl dėl jų aplaidumo ir neatsakingumo gali būti išvaistytas visas valstybės turtas. Panaši padėtis yra Anglijos teisėje ir teismų praktikoje, kur visuotinai pripažinta, kad nėra atlyginama žala, padaryta parlamento aktais, išskyrus atvejus, kai pats aktas numato žalos kompensavimo galimybę [27, p. 383].

Kontinentinės teisės sistemos valstybės atsakomybės už valdžios institucijų padarytą žalą požiūriu – labiau pažengusios. Čia beveik visose šalyse atsisakyta absoliutaus valstybės imuniteto už administracinių ir teisėsaugos institucijų neteisėtais veiksmais padarytą žalą, tačiau lieka įstatymų leidėjo atsakomybės problema.

Vokietijoje valstybės civilinė atsakomybė už įstatymų leidėjo neteisėtais veiksmais sukeltą žalą nėra eliminuojama, tačiau čia kiekvienoje byloje, kurioje sprendžiamas viešosios atsakomybės klausimas, remiantis faktinėmis aplinkybėmis būtina įrodyti ne tik faktą, kad buvo kaltai pažeista valstybės valdžios institucijos arba pareigūno teisinė pareiga, bet ir kad egzistuoja specialus teisinis ryšys tarp konkretaus nukentėjusio asmens ir valstybės institucijos ar pareigūno pažeistos teisinės pareigos, ir kad patirta žala patenka į pažeistos normos taikymo sferą. Vokietijoje viešoji atsakomybė nekyla, jei nėra įrodoma, jog valstybė turėjo konkrečią pareigą konkrečiam asmeniui. Kadangi dauguma įstatymo leidėjo priimtų teisės aktų susideda iš bendrojo pobūdžio normų, dažniausiai valstybė neatsako už įstatymų leidėjo veiksmais padarytą žalą [35, p. 129].

Prancūzijoje valstybės atsakomybės principus suformulavo administracinių teismų praktika. Ji sudarė galimybę išieškoti įstatymų leidėjo padarytą žalą tais atvejais, kai dėl priimto įstatymo konkretus asmuo patiria labai didelių nuostolių, pvz., kai verslininkas priverstas likviduoti įmonę dėl to, kad įstatymu yra draudžiama gaminti tam tikrą produkciją. Visa tai grindžiama tuo, esą neleistina su visa visuomene susijusių problemų sprendimo našta užkrauti ant vieno jos nario pečių. Jeigu atitinkamas sprendimas yra naudingas visai visuomenei, visuomenė privalo kompensuoti tuo sprendimu konkrečiam asmeniui padarytą žalą. Tačiau valstybės imuniteto bruožų galima rasti ir Prancūzijos teisiniuose santykiuose. Absoliučiu imunitetu čia naudojasi Aukščiausiasis (kasacinės instancijos) Teismas ir jo teisėjai, už kitų teismų teisėjų veiksmais padarytą žalą valstybė atsako tik esant teisėjo tyčiai ar dideliam aplaidumui, žala padaryta policijos veiksmais, atlyginama tik esant policijos pareigūnų dideliame neatsargumui [27, p. 372–375].

Vienu iš labiausiai nagrinėjamai temai tinkančių pavyzdžių yra Belgijos valstybė. Joje bene tobuliausiai praktikoje veikia valstybės deliktinės atsakomybės institutas. 1920 m. Kasacinis Teismas pirmą kartą pripažino, kad valstybė už padarytą žalą turi atsakyti bendrais pagrindais, o šiuo metu už valstybės tarnautojų padarytą žalą valstybė atsako pagal Civilinio kodekso normas, reglamentuojančias bendrus deliktinės atsakomybės atvejus. Atlyginusi žalą valstybė regreso tvarka gali reikalauti iš tarnautojų išmokėtų sumų, tačiau praktiškai tai daroma gana retai. Tokiais pačiais pagrindais valstybė atsako ir už žalą, padarytą neteisėtais teisėjų ir prokurorų veiksmais, ir šiuo atveju ieškinyje dėl žalos atlyginimo turi būti pareiškiamas pačiai valstybei [27, p. 380]. Belgijos teismų praktikoje irgi yra atvejų, kai valstybė buvo pripažinta atsakinga už įstatymų leidžiamosios valdžios aktų trūkumus [35, p. 130]. Literatūroje dažnai minimas atvejis, kai valstybė atsako netgi tada, kai žala padaroma teisėtais valdžios institucijos veiksmais, pvz., valstybės institucijai priėmus sprendimą privalomai vakcinuoti gyventojus, siekiant sustabdyti tam tikros infekcijos plitimą, ir pasiskiepijęs asmuo dėl kilusios alerginės

reakcijos suserga sunkia liga. Taigi toks asmuo pagal Belgijos įstatymus ir teismų praktiką turėtų teisę iš valstybės gauti dėl ligos atsiradusios žalos atlyginimą.

Akivaizdu, valstybės valdžios institucijos ar pareigūno veiksmais padarytos žalos atlyginimo klausimas sprendžiamas skirtingai, ir tai priklauso nuo daugelio kiekvienos valstybės teisinės sistemos bruožų. Tačiau šią problemą vis dažniau kelia užsienio valstybių teisės teoretikai ir praktikai. Valstybės deliktinės atsakomybės už padarytą žalą raidoje išvelgiamas valstybės imuniteto doktrinos įtakos mažėjimas, ir prie to prisideda šios problemos sprendimas tarptautiniu mastu.

Keletas tarptautinės teisės dokumentų, ginančių žmogaus teises ir turinčių didelę įtaką daugeliui valstybių, reglamentuoja valstybės deliktinės atsakomybės atvejus. 1950 m. lapkričio 4 d. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 5 straipsnyje įtvirtinta, kad kiekvienas asmuo, kuris yra sulaikymo, suėmimo arba kalnimo, pažeidžiant Konvencijos nuostatas, auka, turi teisę reikalauti atlyginti nuostolius [15].

Šios Konvencijos 1984 m. lapkričio 22 d. Septintojo protokolo 3 straipsnyje įtvirtinta: jeigu asmuo galutiniu apkaltinamuoju nuosprendžiu nuteisiamas už kriminalinį nusikaltimą, o vėliau nuosprendis panaikinamas, arba nuteistasis išteisinamas, nes kuri nors nauja ar naujai paaiškėjusi aplinkybė neginčijamai įrodo, kad teismas padarė klaidą, tai asmuo, nuteistas pagal šį nuosprendį, gaus kompensaciją pagal įstatymą arba praktiką, galiojančią atitinkamoje valstybėje, jeigu nebus įrodyta, jog minėta nežinoma aplinkybė atitinkamu laiku nebuvo išaiškinta vien tik arba iš dalies dėl jo kaltės [16].

Taip pat ir 1966 m. gruodžio 16 d. Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 9 straipsnio 5 dalis nustato, kad kiekvienas asmuo, buvęs neteisėto arešto arba sulaikymo auka, turi teisę reikalauti išieškomo nuostolių atlyginimo, o pakto 14 straipsnio 6 dalis nustato: jeigu asmuo galutiniu sprendimu nuteistas už baudžiamojo nusikaltimo padarymą ir jo apkaltinamasis nuosprendis vėliau panaikintas ar jam suteikta malonė dėl to, kad kuri nors nauja ar naujai išaiškėjusi aplinkybė neginčijamai įrodo, jog teismas padarė klaidą, tai nubaustam pagal tokį nuosprendį asmeniui atlyginama pagal įstatymą, jeigu neįrodoma, kad minėta neatskleista aplinkybė laiku nebuvo išaiškinta vien dėl jo kaltės arba iš dalies dėl jo kaltės [17].

Bene svarbiausią įtaką valstybės atsakomybės problemai spręsti tarptautiniu mastu turi Europos Teisingumo Teismo praktika. 1991 m. Andrea Francovich ir Danila Bonifaci byloje prieš Italiją ir 1996 m. Brasserie du Pechheur AS byloje prieš Vokietiją ir *factortame* byloje prieš Jungtinę Karalystę Europos Teisingumo Teismas konstatavo: „Nesvarbu, kokia valstybės institucija veikimu ar neveikimu pažeidė Europos Bendrijos teisę, [...] pareiga atlyginti žalą nepriklauso nuo tokių nacionalinių taisyklių, kaip konstitucinis valdžių padalijimo principas“ [25], ir „visos valstybės valdžios institucijos, taip pat ir įstatymų leidžiamosios valdžios



institucijos, atlikdamos savo uždavinius ir funkcijas, yra susaistytos Europos Bendrijos teisės, reglamentuojančios asmenų teisinę padėtį“ [26].

Europos Teisingumo Teismas suformulavo taisyklę, kad bet kokios valstybės valdžios institucijos, nesvarbu, ar tai būtų įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ar teisminės valdžios institucijos, prieštaraujančiais Europos Bendrijos teisei veiksmais padaryta žala piliečiams privalo būti atlyginama, ir bet koks nacionalinės teisės aktas, ribojantis šios žalos atlyginimą, negali būti taikomas.

Turint omenyje minėtus Europos Teisingumo Teismo sprendimus, taip pat Belgijos pavyzdį, galima teigti, kad Europos teisinėje sąmonėje turi iškilti valstybės, kaip lygiateisio deliktinės atsakomybės subjekto, samprata, nes būtent to reikalauja teisinės valstybės idėja, įtvirtinta daugelio valstybių aukščiausios teisinės galios aktuose, dažnai minima politikų, siekiančių atstovauti piliečiams aukščiausios valdžios institucijose ir ja turi būti vadovujamasi vykdant valstybės funkcijas.

Reikia pastebėti, kad valstybės teisinės atsakomybės už valdžios institucijų neteisėtus veiksmus definicija nėra svetima bei nauja ir Lietuvos teisiniam gyvenimui. Jau 1922 m. ir 1928 m. Konstitucijose buvo įtvirtintos nuostatos, kad „einančio savo pareigas valdininko nuskriaustas pilietis turi teisės įstatyme nurodyta tvarka traukti jį teisman be jo vyresnybės leidimo ar sutikimo ir ieškoti nuostolių atlyginimo“. 1931 m. spalio 7 d. Vyriausiasis Tribunolas konstatavo, kad kiekvienas atsako ne vien už žalą, padarytą jo paties veiksmais, bet ir už žalą, padarytą asmenų, už kuriuos jis yra atsakingas. Vyriausybė atsakinga už valstybės tarnautojus, nes ji juos skiria. Valstybės atsakomybės būtinybę vaizdžiai pakomentavo tuometinis teisininkas V.Fridšteinas: „šita milžiniška mašina, pavadinta valstybe, kuri yra šimteriopai stipresnė ir šimteriopai pavojingesnė už visas mašinas, kurias naudoja pramonė, daro kam nors žalos, tai visi tie, kurių naudai ji veikė, turi dalyvauti tos žalos atlyginime. To reikalauja solidarumo ir savitarpio principai, kurie yra mūsų įstaigų pagrindas“ [33, p. 243-245].

Toliau darbe nagrinėjamos valstybės, kaip civilinės deliktinės atsakomybės subjekto, problemos dabartinėje Lietuvos teisės tikrovėje.

## **2.1. Valstybės atsakomybė už administracinių ir teisėsaugos institucijų neteisėtais veiksmais padarytą žalą**

Be ankstesnėse darbo dalyse nagrinėtų teorinių pagrindų, yra ir praktinių priežasčių, kodėl valstybės deliktinė atsakomybė yra būtinas normalių teisinių santykių elementas. Juk

neteisėtai valstybės valdžios veiksmais padarius žalos asmeniui, kas nors vis tiek turėtų tą žalą atlyginti. Jeigu tai nebūtų valstybė, liktų tik vienas atsakomybės subjektas – pareigūnas ar valstybės tarnautojas, vykdydamas savo tarnybines pareigas tiesioginiais veiksmais padaręs žalos. Taigi būtų įgyvendintas pareigūno asmeninės atsakomybės principas, kaip tai yra taikoma JAV praktikoje.

Reikia sutikti su V. Mikelėno nuomone, kad tokia nuostata nepriimtina dėl kelių priežasčių. Pirma, valstybės aparato darbo specifika reikalauja, kad kiekviena valstybės institucija pareigūnai ir valstybės tarnautojai turėtų tam tikrą veiksmų laisvę ir galimybę nevaržomai priimti būtinus sprendimus. Asmeninė civilinė atsakomybė varžytų iniciatyvą bei sprendimų priėmimą, ir pareigūnai bei valstybės tarnautojai dažnai tokiais atvejais sprendimo nepriimtų apskritai, bijodami būti patraukti atsakomybėn. O tai neišvengiamai atsilieptų ir valdymo veiksmingumui. Antra, valstybės valdžios institucijos, pareigūnai ir valstybės tarnautojai turi pakankamai didelių įgaliojimų kitiems asmenims, ir jų veiksmais padaryta žala gali būti labai didelė. Todėl asmeninės atsakomybės mechanizmas būtų nenaudingas asmeniui, patyrusiam žalą, nes jis privalėtų bylinėtis su konkrečiu pareigūnu ar valstybės tarnautoju, kuris gali neturėti pakankamai lėšų žalai atlyginti. Vadinasi, nukentėjęs asmuo neturės garantijų, kad jo naudai priimtas teismo sprendimas bus įvykdytas. Ir trečia, pareigūno ar valstybės tarnautojo asmeninė civilinė atsakomybė negali būti taikoma, nes jis veikia ne kaip privatus asmuo, o kaip valdžios atstovas [27, p. 397].

Reikia sutikti, kad valstybės valdžios institucijų sistema lemia, kad žala neretai kyla ne tik dėl konkrečių pareigūnų tiesiogiai įvykdytų neteisėtų veiksmų, bet ir dėl netinkamos jų kontrolės, kurią atlieka kiti pareigūnai ir net atskiros institucijos. Todėl gali būti gan sudėtinga nustatyti, kurio konkretaus pareigūno veiksmai lėmė žalą. Čia vėlgi pažeidžiami žalą patyrusio asmens interesai.

Remiantis bendraisiais civilinės atsakomybės pagrindais, deliktinei atsakomybei kilti reikia šių sąlygų: 1) neteisėtų veiksmų; 2) žalos; 3) priežastinio ryšio tarp neteisėtų veiksmų ir atsiradusios žalos; 4) neteisėtus veiksmus ir žalą padariusio asmens kaltės. Šias sąlygas reikėtų panagrinti per Lietuvos teisės aktuose įtvirtintos viešosios atsakomybės prizmę.

Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.271 straipsnis 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. Žalą, atsiradusią dėl savivaldybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti savivaldybė iš savivaldybės biudžeto nepaisydama savo darbuotojų kaltės. Valstybės ar savivaldybės civilinė atsakomybė pagal šį straipsnį atsiranda, jeigu valdžios institucijų

darbuotojai neveikė taip, kaip pagal įstatymus šios institucijos ar jų darbuotojai privalėjo veikti [2].

Pagal šį straipsnį valstybės civilinė-deliktinė atsakomybė atsiranda už žalą, padarytą neteisėtais valdžios institucijų veiksmais. Straipsnio 2 dalyje apibrėžiama „valdžios institucijos“ sąvoka. Pagal ją „valdžios institucija“ reiškia bet kokią viešosios teisės subjektą (valstybės ar savivaldybės instituciją, pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitokią šių institucijų darbuotoją ir t. t.), taip pat privatų asmenį, atliekantį valdžios funkcijas. Civilinio kodekso komentare pateikiama, kad minėtas straipsnis nustato valstybės atsakomybę už vykdomosios valdžios institucijų ar pareigūnų neteisėtais veiksmais padarytą žalą, nes atsakomybę už teisminės valdžios ir kitų teisėsaugos institucijų ir jų pareigūnų neteisėtais veiksmais padarytą žalą reglamentuoja Civilinio kodekso 6.272 straipsnis [28, p. 377–378]. Kol kas čia nėra keliamas įstatymų leidėjo, kaip žalos padarymo subjekto, klausimas – tai nagrinėjama atskiroje darbo dalyje.

Remiantis minėtu Civilinio kodekso straipsniu, galima teigti, kad Lietuvoje įtvirtinta valstybės atsakomybė gali kilti tik esant neteisėtiems veiksmais. Kaip buvo minėta, kai kurios valstybės laikosi praktikos atsakyti už žalą, padarytą ir teisėtais valstybės institucijų veiksmais. Neteisėti veiksmai kodekse apibrėžiami valstybės valdžios institucijos neteisėtu aktu – tai yra bet koks valdžios institucijos ar jos darbuotojų veiksmas, kuris tiesiogiai daro įtaką asmenų teisėms, laisvėms ir interesams, jais išreiškiami valdingi įgaliojimai, ir juose įtvirtinti nurodymai yra privalomi visiems asmenims, kuriems yra skirti.

Minėtas aktas gali reikšti ir teisės aktus (nutarimus, instrukcijas, taisykles ir pan.), ir individualaus pobūdžio aktus (potvarkius, įsakymus ir pan.) – nesvarbu, kokios jie yra formos, t. y. aktai gali būti ir rašytiniai, ir žodiniai, priimti vienasmeniškai arba kolegialiai. Minėtas veiksmas gali pasireikšti neveikimu, kai valstybės ar savivaldybės institucija ar darbuotojas pagal turimas pareigas turi atlikti tam tikrus veiksmus, tačiau jų neatlieka. Aktas apima ir fizinius veiksmus, pavyzdžiui, neteisėtą dokumentų paėmimą, turto sužalojimą ir pan. [27, p. 378]. Akto neteisėtumas turi būti konstatuotas įstatymų nustatyta tvarka. Paprastai valstybės ar savivaldybės institucijų ar darbuotojų veiksmus pripažįsta neteisėtais administraciniai teismai. Neteisėtumo faktas gali būti konstatuotas Seimo kontrolieriaus, o Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktų neteisėtumą gali pripažinti Konstitucinis Teismas.

Civilinio proceso komentaras valstybės ar savivaldybės aktų neteisėtumą sieja su jų prieštaravimu įstatymui [28, p. 378]. Tačiau toks aiškinimas nėra tikslus, nes Lietuvos Respublikos Konstitucijos 6 straipsnis įtvirtina, kad negalioja joks aktas, priešingas Konstitucijai, vadinasi, ir joje įtvirtintiems teisinės valstybės principams, todėl teisingiau būtų

valstybės ar savivaldybės aktų neteisėtumą sieti su jų prieštaravimu teisei, nes, kaip jau buvo nagrinėta, teisinėje valstybėje įstatymas nėra vienintelis teisės šaltinis.

Kodekso 6.272 straipsnis įtvirtina specialiąją normą, nustatančią atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl teisėsaugos institucijų ar jų pareigūnų, t. y. ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokurorų, teisėjų ir teismų, neteisėtų veiksmų. Valstybės atsakomybė čia atsiranda dėl neteisėto nuteisimo (nesant nusikaltimo įvykio, nesant nusikaltimo sudėties, neįrodžius asmens dalyvavimo darant nusikaltimą), neteisėto suėmimo kardomosios priemonės taikymo tvarka, neteisėto sulaikymo, neteisėto procesinės prievartos priemonių pritaikymo (krata, daiktų paėmimas, atvedinimas ir pan.), neteisėto administracinės nuobaudos – arešto – paskyrimo, taip pat dėl neteisėtų teisėjo ar teismo veiksmų nagrinėjant civilinę bylą. Neteisėti veiksmai čia pasireiškia baudžiamojo, administracinio arba civilinio proceso srityje tokiais procesiniais dokumentais, kaip teismų sprendimai, nuosprendžiai, nutarimai, nutartys bei kiti procesiniai aktai, kurių neteisėtumas turi būti konstatuotas įstatymų nustatyta tvarka. Pavyzdžiui, nuosprendis, kuriuo asmuo buvo neteisėtai nuteistas, nutarimas dėl asmens suėmimo turi būti panaikinti instancine tvarka dėl to, kad neteisėti [28, p. 379–380]. Žalos atlyginimo pagrindo nesudaro bylos nutraukimas nereabilituojančiais pagrindais (pvz., amnestijos aktu, dėl kaltinamojo mirties ar atsakomybės taikymo senaties ir kt.).

Reikia taip pat pabrėžti, kad išteisinamasis nuosprendis baudžiamojoje byloje ar bylos nutraukimas dar nereiškia, kad asmeniui buvo neteisėtai paskirta procesinė prievartos priemonė ar jis buvo neteisėtai nuteistas. Valstybės atsakomybė čia atsiranda tik nustačius, kad žalą sukėlę teismo ar pareigūnų veiksmai buvo akivaizdžiai neteisėti, t. y. kad veiksmai atlikti ne pagal įstatymuose nustatytas procedūras ar procesinius principus ir kad nebuvo jokio pagrindo asmeniui taikyti konkrečią prievartos priemonę.

Žala – kita būtina valstybės atsakomybės atsiradimo sąlyga. Ir Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.271 straipsnis, įtvirtinantis atsakomybę už valdžios institucijų neteisėtus veiksmus, ir 6.272 straipsnis, įtvirtinantis atsakomybę už teisėsaugos institucijų neteisėtus veiksmus, nustato, kad valstybės atsakomybei kilti turi būti padaryta žala. Civilinis kodeksas žalą apibrėžia kaip asmens turto netekimą arba sužalojimą, turėtas išlaidas (tiesioginius nuostolius), tai pat negautas pajamas, kurias asmuo būtų gavęs, jeigu nebūtų buvę neteisėtų veiksmų.

Piniginė žalos išraiška yra nuostoliai, į kuriuos, be tiesioginių nuostolių ir negautų pajamų, įskaičiuojamos ir protingos išlaidos, skirtos žalos prevencijai ar jai sumažinti, protingos išlaidos, susijusios su civilinės atsakomybės ir žalos įvertinimu bei nuostolių išieškojimu ne teismo tvarka. Valstybės valdžios bei teisėsaugos institucijų neteisėtais veiksmais padarytą žalą būtina atlyginti visiškai, t. y. ir tiesioginius nuostolius, ir negautas pajamas. Neturtinė žala, kuri Civilinio kodekso apibrėžiama kaip asmens fizinis skausmas, dvasiniai išgyvenimai,

nepatogumai, dvasinis sukrėtimas, emocinė depresija, pažeminimas, reputacijos pablogėjimas, bendravimo galimybių sumažėjimas ir kita, teismo įvertinti pinigais, atlyginama tik įstatymų nustatytais atvejais [2, 6.250 straipsnis].

Civilinio kodekso 6.271 straipsnis tiesiogiai neįtvirtina normos, kad turi būti atlyginta ir neturtinė žala, padaryta neteisėtais valdžios institucijų veiksmais, tačiau Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 39 straipsnis numato, kad turtinė ir neturtinė žala, atsiradusi dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų aktų, atlyginama Lietuvos Respublikos civilinio kodekso nustatyta tvarka [5]. Vadinas, ši žala turi būti atlyginta bendraisiais pagrindais, remiantis Civilinio kodekso 6.250 straipsniu. Skirtingai nei Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje, 6.272 straipsnyje tiesiogiai įtvirtinta norma, kad, be turtinės žalos, turi būti atlyginta ir neturtinė žala. Teismas, nustatydamas neturtinės žalos dydį, vadovaujasi sąžiningumo, teisingumo ir protingumo principais, atsižvelgia į padarinius, padarytos turtinės žalos dydį bei kitas turinčias reikšmės bylai aplinkybes, pavyzdžiui, neteisėto sulaikymo ar neteisėtos administracinės nuobaudos – arešto laiką, kaltinimo sunkumą ir pan.

Praktikoje dažniausiai pateikiami skundai dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokurorų, teisėjų ir teismo procesinių veiksmų, todėl Lietuvos Respublikos Seimas, siekdamas palengvinti teismų darbą ir pagreitinti žalos atlyginimo procesą, priėmė Žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo įstatymą [6]. Jis nustato asignavimų žalai, atsiradusiai dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginti naudojimą, žalos, atsiradusios dėl neteisėto nuteisimo, neteisėto kardomojo kalinimo (suėmimo), neteisėto sulaikymo, neteisėto procesinių prievartos priemonių pritaikymo, neteisėto administracinės nuobaudos – arešto paskyrimo, atlyginimą ne teismo tvarka, Europos žmogaus teisių teismo ir Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komiteto bei kitų tarptautinių institucijų, kurių jurisdikciją ar kompetenciją spręsti dėl Lietuvos Respublikos jurisdikcijai priklausančių asmenų teisių pažeidimų yra pripažinusi Lietuvos Respublika, sprendimų vykdymą, taip pat valstybės regresio (atgręžtinio reikalavimo) teisės į žalą padariusį asmenį įgyvendinimo tvarką.

Remiantis šiuo įstatymu, asmuo, kuriam padaroma žala neteisėtais teisėsaugos institucijų ar jų pareigūnų procesiniais veiksmais, turi teisę kreiptis į Teisingumo ministeriją su prašymu atlyginti žalą. Prie prašymo turi būti pridedamas įsiteisėjęs ikiteisminio tyrimo pareigūno, prokuroro, teisėjo ar teismo sprendimas, nustatantis pažeidimus, kuriuos padarė ikiteisminio tyrimo pareigūnas, prokuroras, teisėjas ar teismas baudžiamojoje ar administracinio teisės pažeidimo byloje priimdami sprendimą dėl nuteisimo, kardomojo kalinimo (suėmimo), sulaikymo, procesinių prievartos priemonių pritaikymo, administracinės nuobaudos – arešto paskyrimo, taip pat žalos dydį patvirtinantys dokumentai. Ne teismo tvarka atlyginamos turtinės žalos dydis negali viršyti 10 000 litų, o neturtinės žalos dydis negali viršyti 5000 litų. Pavykus

pasiekti susitarimą nukentėjęs asmuo ir Teisingumo ministerija pasirašo taikos sutartį, o asmuo, kuris nesutiko su Teisingumo ministerijos siūlymu, atsisakė žalos atlyginimo ne teismo tvarka arba neatvyko pasirašyti taikos sutarties, turi teisę kreiptis į teismą dėl žalos atlyginimo Lietuvos Respublikos civilinio kodekso nustatyta tvarka.

Ir neteisėti veiksmai, ir atsiradusios žalos faktas atskirai paėmus negali būti atsakomybės atsiradimo priežastis nei pagal bendruosius civilinės-deliktinės atsakomybės, nei pagal mūsų nagrinėjamos valstybės atsakomybės pagrindus. Visi sutinka, kad tarp neteisėtų veiksmų ir atsiradusios žalos turi būti priežastinis ryšys, t. y. kad žala atsirado kaip neteisėtų veiksmų padarinys. Pavyzdžiui, ikiteisminio tyrimo pareigūnas neteisėtai sulaiko asmenį, užsiimančią komercine ūkine veikla, todėl sulaikymo metu jis neturi galimybių vykdyti savo darbinės veiklos ir patiria realių nuostolių. Vadinasi, neteisėti pareigūno veiksmai buvo vienintelė sąlyga žalai atsirasti, nes jei nebūtų asmuo sulaikytas, jis galėtų be jokių apribojimų visą sulaikymo laiką užsiimti darbine veikla ir gauti pelną.

Bendroji civilinės-deliktinės atsakomybės teorija pateikia nemažai priežastinio ryšio sampratų, naudojamų įvairių šalių teismų praktikoje, tačiau šiame darbe jos nenagrinėjamos, nes tai galėtų būti atskiro ir gan plataus tyrimo objektas. Taip pat reikia sutikti, kad „nė viena priežastinio ryšio teorija nėra mechaniškai taikoma nagrinėjant konkrečią bylą. Pripažįsta ar nepripažįsta teismas egzistuojant priežastinį ryšį, priklauso nuo konkrečių bylos aplinkybių, nuo taikomos teisės normos turinio ir, be abejo, nuo to, kaip teisėjas suvokia teisingumo ir protingumo kriterijų esmę“ [27, p. 218].

Pagal bendruosius civilinės-deliktinės atsakomybės pagrindus, neteisėtus veiksmus ir žalą padariusio asmens kaltė irgi yra privaloma atsakomybės atsiradimo sąlyga, tačiau įstatymai kartais numato išimčių ir nustato pareigą asmeniui atlyginti neteisėtais veiksmais padarytą žalą, nepaisant kaltės. Pavyzdžiui, taip nustatoma deliktinė atsakomybė už didesnio pavojaus šaltiniu padarytą žalą. Išimtis taikoma nustatant ir valstybės deliktinę atsakomybę. Jau komentuotame Civilinio kodekso 6.721 straipsnyje įtvirtinta, kad žalą, atsiradusią dėl valstybės ar savivaldybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti valstybė, nepaisant konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės ar savivaldybės darbuotojo kaltės. Lygiai taip pat ir Civilinio kodekso 6.272 straipsnis įtvirtina valstybės atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ir teismo neteisėtų procesinių veiksmų, nepaisant šių pareigūnų ar teismo kaltės.

Vadinasi, šiais atvejais deliktinė atsakomybė kyla be kaltės, ir atsakomybei atsirasti reikia tik trijų sąlygų: neteisėto veiksmo, žalos ir priežastinio ryšio tarp neteisėtų veiksmų ir kilusios žalos. Reikia sutikti, kad valstybės valdžios institucijos ir pareigūnai turi pakankamai didelių įgaliojimų kitiems asmenims ir savo neteisėtais veiksmais asmeniui gali padaryti labai

didelę žalą (ir turtinę, ir neturtinę), sukelti visuomenės nepasitikėjimą šiomis institucijomis ir net pačia valstybe, todėl tokiu reglamentavimu siekiama palengvinti nukentėjusiojo padėtį, sukurti palankesnes sąlygas gauti žalos atlyginimą ir kuo greičiau ištaisyti bene svarbiausias funkcijas valstybėje atliekančių institucijų darbo broką.

Kitaip yra su valstybės atsakomybe už teisėjų ir teismo neteisėtais veiksmais padarytą žalą civiliniame procese. Civilinio kodekso 6.272 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta norma, kad žala, atsiradusi dėl neteisėtų teisėjo ar teismo veiksmų nagrinėjant civilinę bylą, atlyginama visiškai, jeigu ji atsirado dėl teisėjo ar kito teismo pareigūno kaltės. Vadinasi, šiuo atveju, be minėtų atsakomybės kilimo sąlygų, privaloma yra žalos padarymo subjekto kaltė, kuri gali pasireikšti ir tyčia, ir neatsargumu. Teismo, teisėjo ar kito teismo pareigūno (pvz., teismo antstolio) kaltė yra tik tais atvejais, kai padaroma akivaizdžių teisės aiškinimo ir taikymo klaidų, kurių kvalifikuotas teisėjas ar teismo pareigūnas neturėtų daryti [28, p. 380–381].

Dėl tokio valstybės deliktinės atsakomybės reglamentavimo teisiniuose santykiuose kyla nemaža keblumų, nes praktikoje įrodyti, kad teisėjas civilinėje byloje kaltai atliko neteisėtus veiksmus, yra gan sudėtinga – teismo sprendimo ar nutarties panaikinimas instancine tvarka pats savaime dar nėra teisėjo kaltės įrodymas, tai turi būti konstatuota įstatymo nustatyta tvarka. Suprantama, neaiškumų nekiltų, jei teisėjas būtų nuteistas už tai, kad paėmė kyšį iš vienos civilinio proceso šalies ir dėl to jos naudai priėmė neteisėtą sprendimą byloje arba jei už įvairius pažeidimus, padarytus nagrinėjant konkrečią civilinę bylą, jam būtų taikoma drausminė atsakomybė. Čia nuosprendis baudžiamojoje byloje ar drausminės nuobaudos medžiaga būtų įrodymai, kuriais galėtų remtis nukentėjęs asmuo, siekdamas, kad jam būtų atlyginti nuostoliai už neteisėtais teisėjo veiksmais padarytą žalą civiliniame procese. Tačiau kas atsitiktų, jeigu teisėjas, priėmęs neteisėtą sprendimą civilinėje byloje, nebūtų patrauktas baudžiamojon ar drausminėn atsakomybėn? Kokiais kitais įrodymais būtų galima remtis, siekiant įrodyti teisėjo kaltę priimant neteisėtą sprendimą?

„Išanalizavus teismų praktiką, galima daryti gana vienareikšmišką išvadą, kad bylos prieš valstybę siekiant prisiteisti nuostolius, patirtus nagrinėjant civilinę bylą, yra beviltiškos – pripažįstama, kad teisėjai ir teismai nagrinėdami bylas yra nepriklausomi ir vertina įrodymus pagal vidinį savo įsitikinimą“ [36]. Negalima surasti teorinių ar praktinių argumentų, kodėl nustatytas būtent toks reglamentavimas ir civilinis procesas išskiriamas iš kitų teisinių procesų, kur nepaisoma neteisėtus veiksmus ir žalą padariusio pareigūno kaltės. To nepagrindžia ir Civilinio kodekso komentaro autoriai – jie tik mechaniškai pakartoja normos dispoziciją ir nesileidžia į išsamesnę straipsnio analizę. Juk civilinio proceso metu neteisėtais teismo ar teisėjo veiksmais gali būti pažeidžiami ne ką menkesni teisės saugomi asmens interesai ir padaroma didžiulė žala. Todėl reikia sutikti, kad kaltės, kaip privalomo valstybės deliktinės atsakomybės

elemento, įtvirtinimas nėra teisingas. Svarbu įrodyti pareigūno veiksmų neteisėtumą, atsiradusią žalą ir priežastinį ryšį tarp neteisėtų veiksmų ir kilusios žalos, o faktas, kad esant tyčiai ar neatsargumui pareigūnas priėmė būtent tokį sprendimą, neturi daryti jokios įtakos, siekiant gauti žalos atlyginimą.

Literatūroje taip pat išskiriamos specialiosios valstybės civilinės-deliktinės atsakomybės atsiradimo sąlygos, kurios ir skiria šią atsakomybės rūšį nuo kitų. S. J. Ripinskis išskiria dvi privalomas specialiąsias sąlygas, susijusias su neteisėtu veiksmu padariusio subjekto statusu ir jo vykdoma veikla. Pirmą sąlygą valstybės atsakomybei atsirasti – neteisėtu veiksmu ir žalą turi padaryti valstybės ar savivaldybės valdžios institucija ar jos pareigūnas. Už jokios kitos organizacijos ar asmens įvykdytus neteisėtus veiksmus ir padarytą žalą valstybė neatsakys. Antra sąlyga, labai glaudžiai susijusi su pirmą – valstybės atsakomybė kyla tik tada, kai neteisėtu veiksmu ir žalą padaro pareigūnas, tiesiogiai vykdydamas savo pareigas [38, p. 94–95]. Valstybė neatsakys už kokią nors kitą valdžios pareigūno neteisėtą veiklą, pavyzdžiui, už ne darbo metu sukeltą autoįvykį ar padarytą kitą teisės pažeidimą. Nors pastaruoju atveju kai kurių valstybių praktikoje yra išimčių. Pavyzdžiui, Prancūzijoje vienoje byloje Valstybės Taryba pripažino kalta valstybės instituciją už tai, kad policininkas ne darbo metu bare susimušė su kitu baro lankytoju ir, iššovęs iš savo tarnybinio pistoleto, jį sužeidė [27, p. 373]. Žinoma, tokį atvejį galima laikyti tarnybinės kaltės išplėtimu, kai pareigūnas net ir ne tarnybos metu turi tam tikrą profesinių pareigų, susijusių su einamomis pareigomis.

Apibendrinant tai, kas išdėstyta, galima teigti, kad Lietuvos Respublikos įstatymai gana aiškiai reglamentuoja valstybės atsakomybę už administracinių ir teisėsaugos institucijų ir jų pareigūnų neteisėtais veiksmais padarytą žalą. 2000 m. įsigaliojus naujam Civiliniam kodeksui ir pakeitus valstybės atsakomybės reglamentavimą, kitų įstatymų normos, numatančios valstybės atsakomybę, galiojo tiek, kiek neprieštaravo Civiliniam kodeksui. Beje, Seimas pakeitė nemažai įstatymų ir pripažino netekusiomis galios normas, kuriose buvo įtvirtintas pareigūnų asmeninės atsakomybės principas. Žalos atlyginimo procesą pagreitino ir palengvino Žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo įstatymas – jis suteikė žalą patyrusiems asmenims gauti nuostolių atlyginimą be brangiai kainuojančio ir daug laiko reikalaujančio teismo proceso. Tačiau reglamentavimo kryptingumo atsisakyta nustatant atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl neteisėtų teisėjo ar teismo veiksmų nagrinėjant civilines bylas, kur teismo ar teisėjo kaltė yra privalomas valstybės atsakomybės pagrindas. Tokiais atvejais praktiškai neįmanoma prisiteisti nuostolių atlyginimo. Tačiau nepaisant to, reikia sutikti, kad Lietuvos valstybė bent jau daugeliu atvejų ir su minėtomis išlygomis yra atsisakiusi absoliutaus atsakomybės imuniteto vykdomosios ir teisminės valdžių neteisėtais veiksmais padarytos žalos srityje. Tad kiekvienas asmuo turi pakankamai realių galimybių ginti savo pažeistas teises.



## **2.2. Valstybės atsakomybė už įstatymo leidėjo neteisėtais veiksmais padarytą žalą**

Lietuvos Respublikos Seimo, atstovaujančio įstatymų leidžiamajai valdžiai, viena iš pagrindinių funkcijų yra leisti įstatymus. Be to, Seimas turi įgaliojimus priiminėti aukščiausios galios juridinio akto – Konstitucijos – pataisas. Seimo priimti teisės aktai reguliuoja aibę visuomeninių santykių, kiekvienas priimtas įstatymas yra bendro pobūdžio ir daro įtaką daugelio ar net kiekvieno piliečio elgesiui, jo teisėms ir pareigoms. Remdamosi šiais aktais, savo funkcijas atlieka vykdomosios valdžios institucijos, kurių teisės taikymo aktai negali prieštarauti Seimo priimtiems. Pagaliau ir teismai vykdydami teisingumą turi remtis teise, kurios vienas iš šaltinių yra įstatymai.

Nustatydamas privalomą visuomeninių santykių reglamentavimą Seimas turi vadovautis ne savo asmeniniais, bet jam valdžios galias delegavusios visuomenės ir kiekvieno piliečio interesais, nes „Seimas – tai institucija, išreiškianti ir atstovaujanti Tautos – aukščiausių teisių visumos turėtojos (suvereno) ir vienintelio valstybės valdžios šaltinio Lietuvoje – interesams ir politinei bei teisei valiai“ [29. p. 3]. Turint tokias teises ir tokias pareigas, kiekvienas Seimo sprendimas turi būti visapusiškai apgalvotas ir įvertintas, būtina nustatyti, kaip vienas ar kitas teisės aktas paveiks visuomeninius santykius ir kiekvieno piliečio teises bei pareigas. Reikia numatyti, kad priimta teisės norma nesukeltų visuomeniniams santykiams neigiamų padarinių ir nepadarytų žalos piliečių teisėms ir teisėtiems interesams. Žinoma, visuomeniniai santykiai yra gana sudėtingas reiškinys, ir dažnai būna labai sunku nustatyti tinkamą jų reglamentavimą. Reikia pritarti, kad ir patį Seimą sudaro tautos atstovai, kurie ne visada sugeba profesionaliai ir kompetentingai atlikti savo pareigas ir dažnai daro klaidų. Todėl teisinėje valstybėje turi būti numatytas mechanizmas, kaip ištaisyti įstatymų leidėjo padarytas klaidas ir atlyginti dėl jų kilusią žalą. Šis teisinės valstybės mechanizmas vadinamas valstybės atsakomybe savo piliečiams už įstatymo leidėjo neteisėtais veiksmais padarytą žalą.

### **2.2.1. Seimo, kaip žalos padarymo subjekto, problema teisės aktuose ir teismų praktikoje**

Atsakomybės už įstatymo leidėjo neteisėtus veiksmus problemos nagrinėjimą reikia pradėti nuo teisinės bazės analizės. Svarbu nustatyti, ar galiojančiuose teisės aktuose yra įtvirtinta ši atsakomybės rūšis, ar, priešingai, įtvirtintos valstybės imuniteto nuo atsakomybės už įstatymų leidėjo veiksmus doktrinos nuostatos.

Visų svarbių visuomeninių reiškinių, reikalaujančių teisinio reguliavimo, pagrindai įtvirtinti aukščiausios juridinės galios akte. Valstybės atsakomybės už įstatymo leidėjo neteisėtus veiksmus pagrindus įtvirtina Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnis – jis nustato, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. „Ši norma reiškia valstybės ir jos institucijų pareigą savo veikloje vadovautis visuomenės interesais, nepažeisti žmonių asmeninių bei turtinių teisių ir interesų. Pastarosios pareigos pažeidimas, sukėlus žmogui žalą, turi būti laikomas naujos valstybės pareigos – pareigos atlyginti padarytą žalą, pagrindu“ [27, p. 394]. Konstitucijos 5 straipsnis įtvirtina valdžių padalijimo principą ir įstatymų leidžiamosios valdžios funkcijas atliekančio Seimo neišskiria iš kitų institucijų. Todėl Seimas, kaip ir kitos valdžią vykdančios įstaigos, privalo tarnauti žmonėms, o pažeidęs piliečio teises ar teisėtus interesus privalo atlyginti kilusią žalą.

Konstitucijos 30 straipsnis suteikia teisę kiekvienam piliečiui, kurio teisės ar laisvės yra pažeidžiamos, kreiptis į teismą. Ši kiekvieno asmens subjektinė teisė nepriklauso nuo to, kokį statusą turi pažeidėjas – privataus ar viešo asmens. Jeigu įstatymų leidėjas padarytų neteisėtus veiksmus ir dėl to kiltų žala, negalima būtų remtis jokia Konstitucijoje įtvirtinta norma, išskiriančia įstatymų leidėją iš kitų valdžios įstaigų ir neleidžiančia dėl jo veiksmų kreiptis į teismą. Tokios normos paprasčiausiai nėra.

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvos Respublikos aukščiausios juridinės galios akte nėra įtvirtintas valstybės imunitetas nuo atsakomybės už neteisėtais įstatymų leidėjo veiksmais padarytą žalą. Nepaisant to, Konstitucijoje galima aptikti reglamentavimo spragų. V. Mikelėnas tvirtina: „Akivaizdžiu Lietuvos Respublikos Konstitucijos trūkumu reikia pripažinti specialios normos, numatančios valstybės pareigą atlyginti jos institucijų ir pareigūnų neteisėtais veiksmais padarytą žalą, nebuvimą“ [27, p. 395]. Ši nuomonė turi tvirtą teorinį pagrindimą ir yra verta išsamesnių teisės teoretikų ir praktikų diskusijų.

Juk valstybės imuniteto doktrinos šalininkai, remdamiesi tuo, kad Konstitucijoje tiesiogiai nėra numatyta normos, įtvirtinančios valstybės atsakomybę savo piliečiams, gali ginčyti šią valstybės pareigą. Remdamiesi etatistine teisės samprata ir dogmiškai aiškindami Konstitucijos tekstą, prieitume išvadą, kad jeigu aukščiausios juridinės galios aktas neįtvirtina valstybės pareigos atsakyti už valdžios institucijų neteisėtais veiksmais padarytą žalą, valstybė tokios pareigos neturi ir neprivalo prisiimti. Priėmus Konstitucijos pataisą, kurioje tiesiogiai būtų

numatyta valstybės atsakomybė savo piliečiams, etatistinės teisės sampratos šalininkai neturėtų jokių argumentų šiuo klausimu, ir tokios idėjos nebūtų keliamos.

Tačiau šią problemą galima išspręsti kur kas paprasčiau. Aiškinant Konstitucijos tekstą ne vien dogmiškai, bet ir atsižvelgiant į Konstitucijos normų visumą ir tikrąją jos paskirtį, t. y. taip, kaip turi būti aiškinama teisinėje valstybėje, būtų tinkamai suvoktos visos valstybės pareigos, tarp jų ir atsakomybės pareiga visuomenei ir kiekvienam piliečiui. Čia tikėtų Konstitucinio Teismo pozicija, kad „Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų reikalavimų, suponuoja ir tai, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios bei kitos valstybės institucijos turi veikti remdamosi teise ir paklusdamos teisei“ [22]. „O tai reikštų, kad joks įstatymas ar jo aiškinimas neturi įpareigojamosios galios, jei jis demokratinėje valstybėje neigia teisės viršenybę – šiuo atveju atleidžia valstybę nuo pareigos atlyginti neteisėtu aktu piliečiams padarytą žalą“ [30, p. 484].

Valstybės deliktinę atsakomybę tiesiogiai įtvirtina Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Ankstesnėje darbo dalyje buvo nagrinėti Civilinio kodekso 6.271 ir 6.272 straipsniai, kurie reglamentuoja valstybės atsakomybę už administracinių ir teisėsaugos institucijų, t. y. už vykdomosios ir teisminės valdžios funkcijas atliekančių institucijų, neteisėtais veiksmais padarytą žalą. Kyla klausimas: ar kodeksas nustato valstybės atsakomybę už įstatymų leidėjo veiksmus? Čia mus turi dominti 6.271 straipsnis, įtvirtinantis valstybės atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų. Svarbu nustatyti tikrąją sąvokos „valdžios institucija“ reikšmę. Pagal jau ne kartą minėtą Konstitucijos 5 straipsnį, valdžios institucijos – tai Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas, atitinkamai atstovaujantys įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei valdžioms. Valdžios institucijos sąvoka pateikta ir Civiliniame kodekse – ten įtvirtinta, kad 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. Vadinas, remiantis ir Konstitucijos 5 straipsniu, ir Civilinio kodekso 6.271 straipsnio 2 dalimi galima teigti, kad valdžios institucijos sąvoka apima įstatymų leidėją, todėl dėl jo neteisėtų veiksmų padaryta žala privalo būti atlyginta valstybės.

Nesuprantamas yra Civilinio kodekso komentaro autorių aiškinimas, kad 6.271 straipsnis „yra specialioji norma, taikoma, kai žalos padaręs viešasis asmuo – valstybė ar savivaldybė viešojo administravimo srityje“ [28, p. 377]. Pagal Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo [5] 3 straipsnio 1 dalį ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo [4] 2 straipsnio 1 dalį, viešasis administravimas – įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojama valstybės ar vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomoji veikla, skirta įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų

sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti. Taigi viešasis administravimas apima tik įstatymų vykdomąją funkciją ir civilinio kodekso komentatoriai teigia, kad kodekso 6.271 straipsnio reguliavimo sritis neapima valstybės atsakomybės už įstatymų leidėjo neteisėtus veiksmus.

Šios gan kategoriškos nuomonės kodekso komentatoriai visiškai neaiškina ir nepagrindžia jokiais teoriniais ar praktiniais argumentais. Ji prieštarauja pačioje Konstitucijoje įtvirtintam valdžių padalijimo principui, nes jokiais būdais negalima iš valstybės valdžios sąvokos išmesti įstatymų leidžiamosios valdžios. Pagaliau tokia mintis prieštarauja komentuojamam Civilinio kodekso straipsniui, kur valdžios institucija aiškiai apibrėžiama kaip viešosios teisės subjektas, atliekantis valdžios funkcijas, ir kuriame nėra jokių užuominų, esą jis turi būti taikomas nustatant valstybės atsakomybę tik už vykdomosios valdžios neteisėtus veiksmus.

Neaiškumų reglamentuojant valstybės atsakomybę kelia tai, kad Civiliniame kodekse yra specialus straipsnis (6.272), numatantis valstybės atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro ir teismo neteisėtų veiksmų, tačiau nėra specialaus straipsnio, atskirai įtvirtinančio valstybės atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl Seimo neteisėtų veiksmų. Suprantama, teisėsaugos institucijos ir jų pareigūnai turi didelių įgaliojimų kitiems asmenims, dėl jų neteisėtų veiksmų gali kilti didelė žala piliečiams ir pačiai valstybei, tačiau Seimo priimti sprendimai liečia daug platesnį visuomeninių santykių ratą ir daug didesnę piliečių skaičių, todėl ir žala, padaryta neteisėtais Seimo veiksmais, turės daug didesnę mastą. Žinoma, komentuotas kodekso 6.271 straipsnis iš esmės apima valstybės atsakomybę ir už įstatymo leidėjo neteisėtus veiksmus, tačiau vadovaujantis Konstitucijoje įtvirtintu valdžių padalijimo principu ir atsižvelgiant į Seimo, kaip vienintelio įstatymų leidėjo Lietuvoje, funkcijų svarbą, įgaliojimų mastą, reikėtų į Civilinį kodeksą įtraukti normą, konkrečiai reglamentuojančią valstybės atsakomybę už Seimo neteisėtais veiksmais padarytą žalą.

Įstatymų leidėjo, kaip žalos padarymo subjekto, problematiką paaštrina atstovavimo, kai žalą privalo atlyginti valstybė, reglamentavimas. Civilinio kodekso 6.273 straipsnis numato, kad bylose dėl žalos atlyginimo, kai žalą privalo atlyginti valstybė, valstybei atstovauja Vyriausybė arba jos įgaliota institucija. Šiame straipsnyje įtvirtinta norma gali sukelti tam tikrų diskusijų, ar nebus pažeistas valdžių padalijimo principas, jei bylose dėl įstatymų leidėjo neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo valstybei atstovautų vykdomosios valdžios institucija. Dar labiau nesuprantama yra tai, kad vadovaudamasi minėtu straipsniu Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2001 m. liepos 26 d. priėmė nutarimą „Dėl atstovavimo valstybei bylose dėl žalos atlyginimo“ [11], kuriame nutarta įgalioti atstovauti valstybei bylose dėl žalos atlyginimo, kai pagal įstatymus žalą privalo atlyginti valstybė, valstybės institucijas (valstybinio administravimo

subjektus), dėl kurių arba dėl kurių pareigūnų, valstybės tarnautojų ar kitų darbuotojų neteisėtų aktų atsirado žala, ir Teisingumo ministeriją tais atvejais, kai žala atsirado dėl teisėjo ar teismo neteisėtų veiksmų.

Remiantis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymu, valstybinio administravimo subjektai – tai valstybės institucijos, įstaigos, tarnybos bei valstybės tarnautojai (pareigūnai), kuriems įstatymai suteikia viešojo administravimo teises. Darbe jau buvo nustatyta, kad viešojo administravimo sąvoka apima tik vykdomosios valdžios funkcijas. Todėl analizuojamas Vyriausybės nutarimas, įgaliodamas atstovauti valstybei tuos subjektus, kurie arba kurių pareigūnai padarė žalos konkrečiu atveju, susiaurina galinčių atstovauti subjektų sąrašą iki vykdomosios valdžios institucijų. Vadinasi, Lietuvos Respublikos Vyriausybė laikosi pozicijos, nepripažįstančios valstybės atsakomybės už neteisėtais įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmais padarytą žalą, todėl joks subjektas nėra įgaliotas atstovauti jai tokiose bylose [35, p. 132–133]. Toks valstybės atsakomybės supratimas nėra ir negali būti pagrįstas teoriškai ir juolab negali būti įtvirtintas teisės aktuose, nes prieštarauja Konstitucijai ir Civiliniam kodeksui, kur nėra nė vienos normos, susiaurinančios valstybės valdžią iki vykdomosios ir teisminės valdžios institucijų.

Remiantis tuo, galima daryti išvadą, kad nė vienas galiojantis teisės aktas tiesiogiai neįtvirtina valstybės imuniteto nuo atsakomybės už įstatymo leidėjo neteisėtus veiksmus. Nebent komentuotas Vyriausybės nutarimas „Dėl atstovavimo valstybei bylose dėl žalos atlyginimo“, kuriame matyti valstybės imuniteto doktrinos požymių. Tačiau šis nutarimas – tik poįstatyminis aktas, kuris negali prieštarauti nei Konstitucijai, nei įstatymams (šiuo atveju Lietuvos Respublikos Civiliniam kodeksui), todėl jei tektų atstovauti valstybei bylose dėl žalos, padarytos neteisėtais Seimo veiksmais, atlyginimo, turėtų būti remiamasi Civilinio kodekso 6.273 straipsniu.

Aptarus reglamentavimo problemas, toliau bandoma išsiaiškinti, kaip valstybės atsakomybės klausimas suvokiamas Lietuvos Respublikos teismų praktikoje. Ar teismai, realiai praktikoje taikantys analizuotas teises normas, valstybės atsakomybę už įstatymų leidėjo neteisėtus veiksmus suvokia kaip būtinybę, ateinančią iš teisinės valstybės paskirties, ar, priešingai, dogmiškai aiškindami teises normas ir pripažindami tik įstatymo raidę, laikosi valstybės imuniteto idėjos?

Akivaizdu, įrodyti įstatymų leidėjo neteisėtus veiksmus ir dėl to kilusią žalą nėra taip paprasta. Seimo atstovai galėtų teigti, kad vienas ar kitas sprendimas jo priėmimo laiku buvo teisėtas, o žala atsirado dėl visai kitų aplinkybių, pvz., dėl staiga pasikeitusių visuomeninių santykių, kurių nebuvo galima numatyti, ar pan. Tačiau bene aiškiausias įstatymų leidėjo veiksmų neteisėtumas – kai tai pripažįsta tokius įgaliojimus turinti institucija. Čia kalbama apie

Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą, kurio viena iš funkcijų yra spręsti Seimo priimtų aktų teisėtumą, t. y. jų atitikimą Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Jeigu Konstitucinis Teismas pripažįsta Seimo aktą, prieštaraujantį Konstitucijai – vadinasi, Seimo veiksmai, kuriais šis aktas buvo priimtas, be jokių diskusijų ir išimčių yra neteisėti, ir logiška, kad piliečiai, dėl šių veiksmų patyrę žalą, turi teisę reikalauti atlyginti nuostolius. Tačiau kaip yra praktikoje?

Bene didžiausią rezonansą tarp teisės teoretikų ir teisės praktikų bei tarp paprastų piliečių sukėlė 2002 m. lapkričio 25 d. Konstitucinio Teismo nutarimas dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 23 straipsnio (1994 m. gruodžio 21 d., 2000 m. gruodžio 21 d., 2001 m. gegužės 8 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai.

Kaip yra žinoma, Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 23 straipsnis, reglamentuojantis senatvės pensijos mokėjimą pensininkams, turintiems draudžiamųjų pajamų, ne kartą buvo keičiamas. 1994 m. gruodžio 21 d. Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 23 straipsnio 2 dalies redakcija nustatė: „Jaunesniems kaip 65 metų pensininkams, kurie turi būtinajį valstybinio socialinio pensijų draudimo stažą ir kurių draudžiamosios pajamos neviršija 1,5 minimalios mėnesinės algos, mokama visa valstybinė socialinio draudimo senatvės pensija. Jeigu jų draudžiamosios pajamos didesnės kaip 1,5 minimalios mėnesinės algos, mokama pagrindinė senatvės pensijos dalis“ [7]. Tokiu reglamentavimu buvo įtvirtinta, kad jaunesniems kaip 65 metų pensininkams, turintiems būtinajį valstybinio socialinio pensijų draudimo stažą ir turintiems draudžiamųjų pajamų, mokamas senatvės pensijos dydis buvo priklausomas nuo jų draudžiamųjų pajamų dydžio [18].

Seimo 2000 m. gruodžio 21 d. priimta analizuojamo įstatymo 23 straipsnio pataisa įtvirtino, kad pensininkams, jau nepaisant jų amžiaus, turintiems būtinajį valstybinio socialinio pensijų draudimo stažą ir draudžiamųjų pajamų, mokamos pensijos dydis priklauso nuo jų draudžiamųjų pajamų dydžio, tačiau visa paskirta valstybinio socialinio draudimo senatvės pensija draudžiamųjų pajamų turintiems pensininkams nemokama: jeigu draudžiamosios pajamos didesnės kaip 1,5 minimalios mėnesinės algos, mokama tik pagrindinė senatvės pensijos dalis, o jeigu draudžiamosios pajamos mažesnės kaip 1,5 minimalios mėnesinės algos, prie pagrindinės pensijos dalies mokama Papildomos pensijos dalies įstatyme nustatyto dydžio dalis.

Tokiu būdu buvo dar labiau pagraisintas pensininkų, turinčių būtinajį valstybinio socialinio pensijų draudimo stažą ir turinčių draudžiamųjų pajamų, kuriems mokama ne visa paskirta pensija, būrys [18]. Panašus reglamentavimas nustatytas ir 2001 m. gegužės 8 d. analizuojamo įstatymo 23 straipsnio redakcijoje – irgi nustatyti ribojimai, neleidžiantys visos paskirtos valstybinės socialinio draudimo senatvės pensijos gauti pensininkams, turintiems būtinajį valstybinio socialinio pensijų draudimo stažą ir draudžiamųjų pajamų.

Aukštesniajam administraciniam teismui nagrinėjant administracinę bylą, kurioje buvo sprendžiama, ar pagrįstai nutrauktas senatvės pensijos dalies mokėjimas asmeniui, kuriam buvo paskirta senatvės pensija ir buvo mokamos ir pagrindinė, ir papildoma senatvės pensijos dalys, kilo abejonė dėl Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymo (Žin., 1999, Nr. 7–140) 69 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo 4 straipsnio (2000 m. kovo 16 d. redakcija) 1 dalies 9 punkto ir Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 2 straipsnio (1999 m. gruodžio 16 d. redakcija) 1 dalies 5 punkto ta apimtimi, kuria nustatomas diplomatų sutuoktinių – senatvės pensininkų privalomas valstybinis socialinis pensijų draudimas tuo laikotarpiu, kurį jie praleido užsienyje dėl to, kad ten gyveno kartu su diplomatu, dirbančiu Lietuvos Respublikos diplomatinėje atstovybėje ar konsulinėje įstaigoje, teisėtumo.

Dėl to teismas nutartimi sustabdė bylos nagrinėjimą ir kreipėsi į Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti, ar minėtuose straipsniuose įtvirtintos normos neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 52 straipsniui. Konstitucinis Teismas gavęs prašymą konstatavo, kad Aukštesniajam administraciniam teismui abejonę keliančios įstatymų nuostatos yra neatsiejamoms nuo analizuotų Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 23 straipsnio trijų redakcijų nuostatų dėl pensijos mokėjimo pensininkams, turintiems draudžiamųjų pajamų. Todėl kartu buvo sprendžiamas šio straipsnio redakcijų atitikimas Lietuvos Respublikos Konstitucijai.

Konstitucinis Teismas konstatavo, kad negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį asmuo, įgyvendindamas vieną konstitucinę teisę, netektų galimybės įgyvendinti kitą konstitucinę teisę. Konstitucija skelbia, kad kiekvienas pilietis turi teisę turėti socialinę apsaugą, kurios viena iš formų yra senatvės pensija, taip pat kiekvienas pilietis turi teisę laisvai pasirinkti darbą bei verslą. Remiantis analizuojamomis Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo nuostatomis, asmenims tenka rinktis, ar turėti didesnių, nei įstatymas numato, draudžiamųjų pajamų ir gauti tik pagrindinę senatvės pensijos dalį, ar gauti visą paskirtą senatvės pensiją turint ne didesnę, nei įstatymas numato, draudžiamųjų pajamų dalį. Tokiu būdu asmenims suvaržoma galimybė laisvai pasirinkti darbą bei verslą, nors jie atitinka įstatymo nustatytas sąlygas, kad dirbtų tam tikrą darbą arba verstųsi tam tikru verslu. Minėtos įstatymo nuostatos pažeidė piliečių teisę gauti atitinkamo dydžio piniginę išmoką, t. y. nuosavybės teisę. Tokiomis įstatymo nuostatomis reguliuojant senatvės pensijų santykius nepaisoma teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo principų. Todėl Aukštasis teismas išnagrinėjęs skundą nutarė, kad Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 23 straipsnio 1994 m. gruodžio 21 d., 2000 m. gruodžio 21 d., 2001 m. gegužės 8 d. redakcijos, ta apimtimi, kuria jose nustatyti ribojimai, neleidžiantys visos paskirtos valstybinės socialinio draudimo senatvės pensijos gauti pensininkams, turintiems būtinąjį valstybinio socialinio pensijų draudimo stažą ir draudžiamųjų

pajamų, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsniui, įtvirtinančiam nuosavybės teisę, 48 straipsnio 1 dalies nuostatai, kad kiekvienas žmogus gali laisvai pasirinkti darbą bei verslą, 52 straipsniui, įtvirtinančiam teisę gauti senatvės pensiją, ir konstituciniam teisinės valstybės principui.

Remiantis šiuo Konstitucinio Teismo nutarimu, 2003 m. sausio 16 d. Lietuvos Respublikos Seimas Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 24 straipsnio pakeitimo, 23 ir 32 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo 23 straipsnį pripažino netekusiu galios. Iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, kad Seimas, neteisėtą normą pripažinęs netekusia galios, atstatė teisingumą, tačiau ar taip yra iš tikrųjų? Taip, minėta teisės norma jau negalioja, ir dėl jos vykdymo daugiau nebus daroma žalos teisinių santykių subjektams, tačiau analizuojamas straipsnis su tam tikrais pakeitimais galiojo nuo 1994 m. gruodžio 21 d. Vadinasi, jame įtvirtinta teisės norma daugiau kaip aštuonerius metus buvo pažeidinėjamos gan didelės žmonių grupės teisės, ir, žinoma, jiems buvo daroma žala. Tam tikra dalis tuometinių pensininkų dėl šios normos vykdymo daugiau kaip aštuonerius metus negalėjo gauti dalies teisėtai jiems priklausančių pajamų. Tai atitinka visus valstybės deliktinės atsakomybės atsiradimo pagrindus: neteisėti veiksmai, kuriuos įvykdė Seimas priimdamas teisei prieštaraujančią normą; atsiradę nuostoliai, kuriuos patyrė dalis pensininkų negavę dalies teisėtai jiems priklausančių pajamų; ir priežastinis ryšys tarp neteisėtų veiksmų ir kilusios žalos, nes tik analizuojamos normos pagrindu pensininkai, turintys draudžiamųjų pajamų, negalėjo gauti teisėtai jiems priklausančios senatvės pensijos dalies ir dėl to patyrė realių nuostolių. Vadinasi, šiuo atveju turi kilti valstybės civilinės-deliktinės atsakomybės klausimas.

Žalą patyrę pensininkai, vadovaudamiesi Konstitucinio Teismo nutarimu ir iš valstybės nesulaukę geranoriško nuostolių kompensavimo, kreipėsi į teismus, siekdami teismo keliu atgauti teisėtai jiems priklausančias lėšas. 2003 m. birželio 27 d. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas neskundžiama nutartimi išsprendė pirmą tokio pobūdžio bylą [23]. Čia mums svarbi ne tik priimtos nutarties motyvacinė dalis, bet ir faktinės skundo pateikimo aplinkybės, būtent: skunde nurodytas neteisėtų veiksmų ir žalos padarymo subjektas ir teismas, kuriam buvo pateiktas skundas.

Šioje byloje pareiškėjas skundą formulavo pabrėždamas įstatymų vykdomosios valdžios veiksmų neteisėtumą ir dėl šių veiksmų kilusią turtinę ir neturtinę žalą. Skunde buvo įterptas pastebėjimas, kad „neteisėti veiksmai šioje situacijoje pasireiškė valstybės įstatymų leidžiamosios, vykdomosios valdžių veiksmais, sąlygojusiaisiais neteisėto, prieštaraujančio Konstitucijai įstatymo atsiradimą“ [23]. Tačiau į tai teismas neatsižvelgė. Skunde buvo nurodyta, kad pareiškėjas nuo 2000 m. lapkričio 19 d. yra senatvės pensininkas, tačiau išėjęs į pensiją jis dirbo, ir atlyginimas viršijo 1,5 minimalios mėnesinės algos, todėl Valstybinio socialinio



draudimo fondo valdybos Klaipėdos skyrius (toliau – VSDFV Klaipėdos skyrius), vadovaudamasis Valstybinio socialinio draudimo pensijų įstatymo 23 straipsniu, kurio nuostatos Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d. nutarimu buvo pripažintos prieštaraujančios Lietuvos Respublikos Konstitucijai, jam paskyrė tik pagrindinę pensijos dalį (bazinę pensiją). Būtent VSDFV Klaipėdos skyrius, vykdydamas antikonstitucinę teisės normą, padarė neteisėtus veiksmus, ir dėl to pareiškėjas patyrė 6299,47 Lt turtinę ir 300 Lt neturtinę žalą [23]. Toks skundo formulavimas nėra teisingas dėl vienos labai svarbios priežasties: jame nurodytas ne tas žalos padarymo subjektas. Civilinio kodekso 6.271 straipsnis numato, kad valstybės ar savivaldybės civilinė atsakomybė atsiranda, jeigu valdžios institucijų darbuotojai neveikė taip, kaip pagal įstatymus privalėjo veikti. Nagrinėjamu atveju VSDFV Klaipėdos skyrius tik įgyvendino (o ne priėmė) neteisėtą aktą, ir Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba ar jos padaliniai pagal įstatymus neturi įgaliojimų spręsti įstatymų atitikties Konstitucijai, įgaliojimų šiuo klausimu kreiptis į Konstitucinį Teismą ar pagaliau savavališkai jų nevykdyti. Vadinasi, VSDFV Klaipėdos skyrius ir jo pareigūnai, skirdami pareiškėjui senatvės pensiją pagal tuo metu galiojusias įstatymo nuostatas, nors ir padarė žalą, tačiau veikė taip, kaip pagal įstatymus privalėjo veikti, jų veiksmuose nėra teisės pažeidimo sudėties, todėl jie negali būti atsakomybės subjektas.

Vienintelis subjektas, veikęs ne pagal įstatymus (šiuo atveju ne pagal Konstituciją), buvo įstatymų leidėjas, priėmęs neteisėtą normą. Būtent dėl šių veiksmų pareiškėjui atsirado nuostolių. Čia akivaizdus priežastinis ryšys tarp neteisėtų veiksmų ir kilusios žalos – Lietuvos Respublikos Seimui nepriėmus teisei prieštaraujančio akto, VSDFV Klaipėdos skyrius neturėtų pareigos jo įgyvendinti, pareiškėjui būtų mokama visa senatvės pensija, ir jis nepatirtų jokių nuostolių. Tai įrodo faktas, kad 2002 m. lapkričio 27 d. paskelbus Konstitucinio Teismo nutarimą pareiškėjas pradėjo gauti visą senatvės pensiją. Tad galima daryti vienareikšmišką išvadą, kad šioje byloje turėjo būti sprendžiamas tik įstatymų leidėjo neteisėtu aktu padarytos žalos atlyginimo klausimas.

Dėl minėtų priežasčių neaišku, kodėl šioje byloje atsakovo, t. y. Lietuvos valstybės, atstovu buvo pripažintas VSDFV Klaipėdos skyrius. Būtent toks valstybės atstovas šioje byloje buvo paskirtas remiantis 2003 m. sausio 23 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 95 „Dėl atstovavimo valstybei Lietuvos Respublikos teismų nagrinėjamosiose bylose dėl žalos atlyginimo“ [12], kuriame nustatyta, kad atstovauti valstybei bylose dėl žalos atlyginimo valstybinių socialinio draudimo pensijų gavėjams, turėjusiems iki 2002 m. lapkričio 26 d. draudžiamųjų pajamų, įgaliota Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba. Nesuprantama, kokiais argumentais buvo remiamasi priimant šį nutarimą, nesuvokiama, kaip byloje, kurioje sprendžiamas įstatymų leidžiamosios valdžios neteisėtu aktu padarytos žalos atlyginimo klausimas, valstybei gali

atstovauti ne institucija, dėl kurios atsirado žala, o vykdomosios valdžios institucija, tik įgyvendinusi (o ne priėmusi) neteisėtą aktą [35].

Nepaisant to, ir Klaipėdos apygardos administracinis teismas, ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas laikė VSDFV Klaipėdos skyrių tinkamu atstovauti šioje byloje, dėl to jokių pretenzijų neturėjo ir pareiškėjo atstovas.

Kita labai svarbi aplinkybė – skundą priėmė ir nagrinėjo teismas, į kurio kompetenciją tokio pobūdžio bylos neįeina. Pagal Administracinių bylų teisenos įstatymą [4], administracinių teismų kompetencijai priskirtos bylos dėl valstybinio administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir veiksmų (neveikimo) teisėtumo bei dėl to kilusios turtinės ir neturtinės (moralinės) žalos atlyginimo. Kaip jau ne kartą buvo minėta, į valstybinio administravimo subjektų būrį patenka tik įstatymų vykdomosios valdžios institucijos, o Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti Seimo ir Seimo narių veiklos [4]. Kadangi šioje byloje turėjo būti sprendžiamas tik įstatymo leidėjo neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo klausimas, skundas turėjo būti pateiktas bendrosios kompetencijos teismui ir nagrinėjamas įprastine tvarka pagal civilinio proceso normas. Tačiau ir pirmosios instancijos teismas, ir apeliacinės instancijos teismas nesivadovavo administracinių bylų teisenos įstatymo 37 straipsnio 2 dalies 2 punktu [4], pagal kurį motyvuota nutartimi turėjo atsisakyti priimti skundą, dėl to, kad byla nepriskirtina tam teismui.

Taip pat reikia pažymėti, kad šio proceso metu neturėtų būti sprendžiamas paties akto teisėtumas, nes tai buvo padaryta 2002 m. lapkričio 27 d. Konstitucinio Teismo nutarimu, kuriame aiškiai nustatytas Seimo priimto akto prieštaravimas Konstitucijai, vadinasi, ir jo neteisėtumas. Kitaip dubliuotųsi Konstitucinio Teismo kompetencijai priskirtas darbas – tai prieštarautų Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 1 dalies nuostatai, kad administraciniai teismai nesprenžia bylų, kurios yra priskirtos Konstitucinio Teismo kompetencijai. Dėl to šioje byloje turėjo būti sprendžiamas tik žalos, kuri įstatymų leidėjo gera valia nebuvo atlyginta, klausimas.

Paminėtina, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2003 m. kovo 21 d. nutartimi sustabdė šios bylos nagrinėjimą ir kreipėsi į Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti, ar 2003 m. sausio 16 d. Seimo priimtas Valstybinių socialinių draudimo pensijų įstatymo 24 straipsnio pakeitimo, 23 ir 32 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymas ta apimtimi, kuria šiame įstatyme nenustatyta neišmokėtų pensijų atgavimo tvarka, neprieštarauja Konstitucijai. Teismo nuomone, įgijęs teisę gauti pensiją, asmuo turi teisėtą lūkestį gauti visą jam priklausančią pensiją. Nemokėti pensijų dalies buvo nuspręsta įstatymu, kuris vėliau buvo pripažintas prieštaraujantis Konstitucijai; įstatymu valstybė neteisėtai pasikėsino į nuosavybę. Dėl to valstybei tenka pareiga imtis priemonių, kad pažeistos nuosavybės teisės būtų atkurtos.

Pasak pareiškėjo, pažeistų nuosavybės teisių atkūrimo klausimas turėjo būti sprendžiamas priimant ginčijamą įstatymą [20]. Ši aplinkybė rodo, kad vis dėl to teismo proceso metu buvo keliamas įstatymų leidėjo atsakomybės klausimas, nepaisant to, Konstituciniam Teismui atsisakius nagrinėti prašymą (dėl to, kad prašyme nėra tyrimo dalyko ir jis nėra žinybingas Konstituciniam Teismui), dėl nežinomų priežasčių Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2003 m. birželio 27 d. išsprendęs ginčą galutinai nutartyje net neužsiminė apie įstatymo leidėjo neteisėtus veiksmus ir jais padarytą žalą.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, galima teigti, kad teismas priimdamas ir nagrinėdamas skundą atliko kelis iš procesinės teisės pusės nesuprantamus veiksmus: proceso metu leido atstovauti atsakovą netinkamam atstovui, nagrinėjo ne to subjekto veiksmus ir pagaliau nagrinėjo skundą, kuris pagal turimą kompetenciją jam nepriklauso. Dar įdomesnė yra nutarties motyvacinė dalis, kurioje net nebandoma užsiminti apie įstatymų leidėjo atsakomybę. Teismas nagrinėjo tik vykdomosios institucijos veiksmus ir, remdamasis Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnio 4 dalimi [10], kurioje neva įtvirtinta nuostata, kad Konstitucinio Teismo nutarimai negalioja atgal (tai nagrinėjama kitoje darbo dalyje), skundo nepatenkino. Iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, kad tokie teismo veiksmai – tik vienkartinis teisingumo vykdymo brokas, neturintis įtakos vienodos teismų praktikos formavimuisi, tačiau iš tiesų taip nėra. Lietuvos teismų praktikoje galima atrasti ir kitų gan panašių pavyzdžių.

Ne ką mažesnę rezonansą sukėlė Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsnio 3 dalies (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija) [9] nuostatos bei Vyriausybės 2002 m. gegužės 20 d. [13] ir 2003 m. sausio 17 d. [14] priimtų Valstybės tarnautojų darbo užmokesčio skaičiavimo taisyklių pripažinimas prieštaraujančiomis Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Šie Seimo ir Vyriausybės priimti aktai įtvirtino nuostatas, kad tais atvejais, kai valstybės ar savivaldybės institucijai nepakanka paskirtų lėšų valstybės tarnautojo darbo užmokesčiui mokėti, yra taikomas indeksavimo koeficientas, ir valstybės tarnautojams yra apskaičiuojamas ir išmokamas mažesnis darbo užmokestis, negu jiems priklauso už atliktą darbą.

Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 13 d. [19] nutarimu konstatavo, kad pagal Konstituciją negali būti tokios teisinės situacijos, jog valstybės tarnautojui, kuris atliko pavestą darbą, už šį darbą nebūtų mokama, būtų mokama ne nustatytu laiku arba mokama mažiau, negu jam priklauso pagal įstatymus ar jais remiantis išleistus kitus teisės aktus. Konstitucija numato, kad įstatymų leidėjas negali sukurti tokios teisinės situacijos, kai išleidžiamas įstatymas ar kitas teisės aktas, kuriam įgyvendinti reikia lėšų, bet tokių lėšų yra neskiriama arba jų skiriama nepakankamai. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad 2002 m. balandžio 23 d. priimdamas Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymą, kuriam įgyvendinti reikėjo papildomų lėšų,

įstatymų leidėjas privalėjo padaryti atitinkamus valstybės biudžeto pakeitimus ir numatyti tiek lėšų, kiek buvo reikalinga, kad šis įstatymas būtų įgyvendintas.

Asmeniui, kuris atliko pavestą darbą, pagal Konstituciją atsiranda teisė reikalauti, kad jam būtų sumokėtas visas pagal įstatymus arba jais remiantis išleistus kitus teisės aktus priklausantis darbo užmokestis. Teismas nutarė, kad ir Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsnio 3 dalies nuostata, ir vadovaujantis šia nuostata priimti Vyriausybės nutarimai pažeidžia Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtintą nuosavybės teisę, 29 straipsnyje įtvirtintą asmenų lygiateisiškumą, 48 straipsnyje įtvirtintą teisę gauti teisingą apmokėjimą už darbą bei konstitucinį teisinės valstybės principą.

Remiantis minėtais aktais, daugumai valstybės tarnautojų, kurių didžioji dalis buvo policijos pareigūnai, nuo 2002 m. gegužės 20 d. buvo mokamas ne visas darbo užmokestis, ir dėl to jie patyrė nuostolių. Konstitucinio Teismo nutarimas įdomus tuo, kad pripažino neteisėtais ir įstatymų leidėjo, ir Vyriausybės veiksmus. Čia svarbu nustatyti, kurios institucijos neteisėti veiksmai sukėlė žalą. Reikia pažymėti, kad Seimas, priimdamas Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymą ir jam įgyvendinti nenumatęs papildomų lėšų bei įstatymu įtvirtinęs nuostata, kad „Jeigu valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos apskaičiuotas pagal patvirtintas valstybės tarnautojų suvienodintų pareigybių kategorijas lėšų valstybės tarnautojų darbo užmokesčiui poreikis viršys atitinkamiems metams Lietuvos Respublikos valstybės biudžete ir savivaldybių biudžetuose darbo užmokesčiui patvirtintus asignavimus, valstybės tarnautojų darbo užmokestis skaičiuojamas pagal Vyriausybės patvirtintas valstybės tarnautojų darbo užmokesčio skaičiavimo taisykles“ [9], veikė ne taip, kaip pagal įstatymus ir teisę privalėjo veikti.

Šiuo atveju Vyriausybė, neturėdama pakankamai lėšų tinkamai atlikti įstatymų vykdomąją funkciją ir vadovaudamasi cituota Seimo priimta norma, įgyvendino įstatymo nuostatas pagal įstatymų leidėjo neteisėtais veiksmais sudarytas sąlygas. Todėl mažesnis darbo užmokestis valstybės tarnautojams buvo mokamas valstybės institucijų (jų padalinių), vadovų atitinkamais įsakymais, sutinkamai su Vyriausybės nustatytais taisyklėmis. Vadinasi, įstatymų leidėjo neteisėti veiksmai sukėlė grandininę reakciją ir sąlygojo kitų valstybės institucijų neteisėtus veiksmus. Todėl manytina, kad būtent įstatymų leidėjo neteisėti veiksmai buvo žalos atsiradimo priežastis.

Paskelbus analizuojamą Konstitucinio Teismo nutarimą, keli šimtai policijos pareigūnų, atstovaujami profesinių sąjungų, kreipėsi į teismą su skundu atsakovei Lietuvos valstybei dėl neišmokėto darbo užmokesčio dalies priteisimo. Kitaip nei skunde dėl neišmokėtos senatvės pensijos dalies, šiame skunde pareiškėjai pabrėžė įstatymų leidėjo neteisėtus veiksmus ir jais

padarytą žalą. Buvo remtasi Konstitucinio Teismo nutarimu ir teigta, kad Lietuvos Respublikos Seimas tiesiogiai įtakojo Lietuvos Respublikos Konstitucijai prieštaraujančių Vyriausybės nutarimų priėmimą ir taip sudarė sąlygas neišmokėti valstybės tarnautojams teisėtai priklausiančios darbo užmokesčio dalies [24].

Be to, skunde buvo nurodyta, kad Konstitucinis Teismas įvertino Lietuvos Respublikos Seimo ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiksmus, kurie įtakojo minėtų teisės aktų priėmimą bei priežastinį ryšį su šių teisės aktų sukeltais padariniais, todėl dar kartą tirti ar vertinti šių institucijų veiksmus netikslinga, taigi būtina spręsti klausimą dėl pareiškėjams neišmokėtos darbo užmokesčio dalies atlyginimo [24]. Tačiau dėl nežinomų priežasčių pareiškėjų atstovai Lietuvos Respublikos Seimą skunde nurodė tik trečiuoju suinteresuotu asmeniu byloje. Regis, dėl to teismas Policijos departamentą prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos laikė tinkamu valstybės atstovu byloje.

Kaip ir garsiojoje pensininkų byloje, šiame procese buvo kalbama apie instituciją, kuri tik įgyvendino (o ne priėmė) neteisėtą aktą. Teismas priežastinį ryšį išvelgė tarp kilusios žalos ir teritorinių policijos komisariatų įsakymų – „būtent šie teisės aktai sukėlė pareiškėjams teises pasekmes, t. y. atitinkamo dydžio darbo užmokesčio apskaičiavimą ir išmokėjimą“ [24]. Taigi įstatymų leidėjo neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo klausimas vėl liko neišnagrinėtas, nors akivaizdu, kad būtent šio subjekto neteisėti veiksmai lėmė žalos atsiradimą.

Kaip ir pensininkų byloje, nedovanotiną klaidą šiame procese padarė pareiškėjų atstovai – nors ir pažymėjo įstatymo leidėjo neteisėtus veiksmus, tačiau patį skundą pateikė ne bendrosios kompetencijos teismui, o Vilniaus apygardos administraciniam teismui, kuriam, kaip jau buvo minėta, tokio pobūdžio bylos nepriklauso. Pateikdamas šios bylos sprendimą teismas konstatavo, kad administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti Seimo, Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos) veiklą, tačiau užuot taikęs Administracinių bylų teisenos įstatymo 37 straipsnio 2 dalies 1 punktą ir motyvuota nutartimi atsisakęs priimti skundą, kaip nepriskirtiną tam teismui, jis analizavo teritorinių policijos komisariatų vadovų veiksmus priimant įsakymus, kuriais buvo nustatomi valstybės tarnautojų darbo užmokesčio apskaičiavimo indeksavimo koeficientai. Teismas sprendime išdėstė Konstitucinio Teismo nutarimų galiojimo tik į ateitį sampratą, nurodė, kad pareiškėjai nereikalauja įvertinti teritorinių policijos komisariatų vadovų įsakymų teisėtumo, bei tai, kad skundas paduotas vėliau nei per vieną mėnesį nuo žalą padariusių aktų (teritorinių policijos komisariatų vadovų įsakymų) paskelbimo. Vadovaujantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 88 straipsnio 1 punktu teismas priėmė sprendimą atmesti pareiškėjų skundą kaip nepagrįstą.

Apibendrinant išdėstytus dalykus galima teigti, kad abiejų išnagrinėtų bylų proceso metu buvo nagrinėjamas vos ne mažiausio valstybės valdžios sistemos sraigtelio (vienu atveju –

VSD FV Klaipėdos skyriaus, kitu – teritorinių policijos komisariatų) atsakomybės klausimas už veiksmus, kurie buvo ne savavališki ir net ne savarankiški, o pagrįsti aukštesniųjų pagal kompetenciją valdžios institucijų priimtais sprendimais. Abiejų procesų metu buvo nutylėtas tikrasis žalos padarymo subjektas. Tad teismas vienu žingsniu priartėjo prie valstybės tarnautojų asmeninės atsakomybės idėjos. Ateityje galėtume stebėti absurdiškus, tokia logika pagrįstus atvejus, kai už įstatymų leidėjo priimtus neteisėtus aktus civilinės atsakomybės būtų traukiami paprasti įstatymams paklusnūs piliečiai, kurie šiuos aktus vykdė.

Yra nuomonė, „kad teismai sąmoningai vengė analizuoti įstatymų leidžiamosios valdžios civilinės atsakomybės problematiką. Konkrečios priežastys, kodėl taip buvo elgiamasi, liko už nutarčių teksto ribų. Aišku tik viena – praktinė situacija, kai buvo galima pirmą kartą išanalizuoti šį aktualų valstybės civilinės atsakomybės aspektą. Lietuvos Respublikoje buvo kilusi, tačiau liko teisės praktikų neišnaudota“ [35]. Gali būti teigiama, kad būtent tokių sprendimų priėmimą šiose bylose lėmė tai, jog abu skundus priėmė ir išnagrinėjo nekompetentingi teismai, o pareiškėjai dėl atstovų nekompetencijos ar kitų priežasčių reikalavimus formulavo ne visai teisingai. Bet kokiu atveju tokia teismų pozicija valstybės civilinės-deliktinės atsakomybės klausimu teisinėje valstybėje nepriimtina.

### **2.2.2. Konstitucinio Teismo nutarimų galiojimo atgal problema žalos atlyginimo atvejais**

Abu analizuotus teisinius procesus lėmė Konstitucinio Teismo nutarimai dėl Seimo išleistų aktų teisėtumo. Aukštasis teismas, išnagrinėjęs skundus ir įvertinęs surinktus įrodymus, abiem atvejais nutarė, kad įstatymų leidėjo priimti aktai prieštarauja aukščiausiai teisei, t. y. Konstitucijai ir joje įtvirtintiems teisinės valstybės principams. Dėl šių aktų žalą patyrę piliečiai kreipėsi į teismus reikalauti atstatyti teisingumą. Savo reikalavimus pareiškėjai grindė Konstitucinio Teismo nutarimais, kuriuose aiškiai nustatyti įstatymų leidėjo neteisėti veiksmai (neteisėto akto priėmimas) ir jais sukelti padariniai (piliečiams atsiradę nuosavybės teisės apribojimai).

Teismams, gavusiems piliečių skundus, nagrinėjant civilinės-deliktinės atsakomybės klausimą, nereikėjo tirti nei neteisėtų veiksmų fakto, nei priežastinio ryšio tarp neteisėtų veiksmų ir kilusios žalos. Beliktų tik remiantis Konstitucinio Teismo nutarimu nustatyti atsiradusių nuostolių dydį ir jį priteisti. Iš pažiūros atrodanti tokia paprasta civilinė byla pasisuko gan keista linkme. Abu kartus buvo iškeltas Konstitucinio Teismo nutarimų galiojimo laike klausimas.

Byloje dėl neišmokėtos senatvės pensijos dalies priteisimo Klaipėdos apygardos administracinis teismas, o vėliau ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėjęs skundą apeliacine tvarka, rėmėsi Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsniu, kuriame įtvirtinti teisės akto, pripažinto prieštaraujančiu Konstitucijai, padariniai. Šis straipsnis įtvirtina nuostatą, kad Seimo priimtas aktas ar jo dalis negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo nutarimas, jog atitinkamas aktas ar jo dalis prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, bei nuostatą, kad neturi būti vykdomi sprendimai, pagrįsti teisės aktais, kurie pripažinti prieštaraujantys Konstitucijai ar įstatymams, jeigu tokie sprendimai nebuvo įvykdyti iki atitinkamo Konstitucinio Teismo nutarimo įsigaliojimo [10].

Remdamiesi šiomis nuostatomis teismai padarė kategorišką išvadą, kad Konstitucinio Teismo nutarimų galia dėl teisės aktų atitikties Konstitucijai yra nukreipiama tik į ateitį. Klaipėdos apygardos administracinis teismas nurodė, „kad pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnio 1 dalį pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai įstatymas ar jo dalis nebetaikomas nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas toks Konstitucinio Teismo nutarimas, tačiau nenumatyta, kad teisės akto pripažinimas prieštaraujančiu Konstitucijai turi teisinę galią ir tiems teisiniams santykiams, kurie to teisės akto pagrindu atsirado iki akto pripažinimo prieštaraujančiu Konstitucijai, išskyrus Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnio 4 dalyje numatytą atvejį, kad neturi būti vykdomi sprendimai, pagrįsti teisės aktais, kurie pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai, jeigu tokie sprendimai nebuvo įvykdyti iki atitinkamo Konstitucinio Teismo nutarimo įsigaliojimo“ [23].

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėjęs skundą apeliacine instancija, konstatavo, kad „teisės aktai, Konstitucinio Teismo pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai, negali būti taikomi santykiams, atsirandantiems po Konstitucinio Teismo sprendimo dėl šių aktų prieštaravimo Konstitucijai oficialaus paskelbimo, tačiau iki šio momento taikant teisės aktus priimtiems sprendimams šių aktų pripažinimas prieštaraujančiais Konstitucijai reikšmingas tiek, kiek šie sprendimai nėra įvykdyti – nesukėlę realių teisinių pasekmių“ [23]. Taip pat buvo remtasi Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 13 d. sprendimu „Dėl vyriausiojo administracinio teismo prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 24 straipsnio pakeitimo, 23 ir 32 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymas neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, kuriame pažymėta, kad „pagal Konstitucijos 107 straipsnį Konstitucinio Teismo sprendimų galia dėl teisės atitikties Konstitucijai yra nukreipiama į ateitį“ [20].

Vadovaudamiesi tokiu įstatymo aiškinimu teismai padarė išvadą – kadangi VSDFV Klaipėdos miesto skyriaus sprendimai nemokėti pareiškėjui visos jam priklausančios pensijos

dalis buvo visiškai įvykdyti iki Konstitucinio Teismo nutarimo, pripažinusio įstatymo normos neteisėtumą, įsigaliojimo, Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnio 4 dalies nuostata neišmokėtai pareiškėjo pensijos daliai netaikytina.

Panaši situacija susiklostė ir byloje dėl policijos pareigūnų neišmokėtos atlyginimo dalies priteisimo. Ir atsakovo atstovai atsiliepime į skundą, ir teismas motyvuojamoje dalyje nurodė Konstitucinio Teismo nutarimų negaliojimo į praeitį sampratą. Atsakovo atstovo teisėmis dalyvavęs Policijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos rėmėsi ankščiau priimta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartimi senatvės pensininkų byloje ir atsiliepime į skundą beveik pažodžiui atkartojė teismo išdėstytą Konstitucinio Teismo nutarimų galiojimo tik į ateitį idėją. Buvo teigiama, kad pareiškėjams darbo užmokestis buvo skaičiuojamas pagal teritorinių policijos komisariatų vadovų įsakymus, kurie buvo visiškai įvykdyti iki Konstitucinio Teismo nutarimo įsigaliojimo, todėl pareiškėjams nesumokėtai atlyginimo daliai šis Konstitucinio Teismo nutarimas neturi jokios teisinės galios [24]. Tai rodo, kad 2003 m. birželio 27 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis dėl neišmokėtos pensijos dalies priteisimo turi realią įtaką tokio pobūdžio byloje.

Nagrinėjant Konstitucinio Teismo nutarimų galiojimo laike problemą, svarbu atsakyti į klausimą, nuo kada įstatymo norma laikytina neteisėta – ar nuo jos įsigaliojimo dienos, ar nuo Konstitucinio Teismo nutarimo, pripažinusio ją prieštaraujančią Konstitucijai, įsigaliojimo dienos. Analizuoto proceso metu teismas išdėstė gan kategorišką nuomonę, buvo konstatuota, kad „Lietuvos teisėje galioja įstatymo teisėtumo prezumpcija. Tai reiškia, jog įstatymas ar kitas teisės aktas yra laikomas teisėtu ir privalo būti taikomas tol, kol konstatuojamas jo prieštaravimas Konstitucijai“ [23]. Su šiuo teiginiu galima sutikti tik iš dalies. Niekas negali paneigti, kad kiekvieno piliečio pareiga – laikytis įstatymų, taip pat to, kad įstatymų neteisėtumą gali pripažinti tik vienas tokius įgaliojimus turintis subjektas – Konstitucinis Teismas. Tačiau šiuo atveju reikia sutikti su prof. A.Vaišvilos nuomone, kad esant konstitucinei justicijai įstatymų teisėtumo prezumpcija netenka savo ankstesnio kategoriškumo ir virsta tikimybe. „Tai reiškia, jog dabar reikia preziumuoti ne tik įstatymų teisėtumą, bet ir to teisėtumo pobūdį, t.y. pripažinti, kad kiekvienas įstatymas gali pasirodyti neteisėtas – darantis žalą piliečių konstitucinėms teisėms, jei tik jis bus Konstitucinio Teismo pripažintas priešingu Konstitucijai“ [34, p. 114].

Konstitucinio Teismo funkcija – pašalinti iš teisinio reguliavimo tas normas, kurios daro žalą visuomeniniams santykiams ir jų subjektams. Šią funkciją Teismas įgyvendina priimdamas argumentuotus nutarimus, kurių pagrindu neteisėta norma tampa „negyva“, t. y. praranda bet kokią galimybę daryti įtaką visuomeninių santykių reguliavimui. Tačiau, žinia, Lietuvos Konstitucinis Teismas vykdo tik vėlesniąją (represyviają) konstitucinę kontrolę, t. y. tokią, kai teisės akto teisėtumas tikrinamas jam jau įsigaliojus ir sukėlus realių teisinių padarinių. Vadinas,



aktas visą laiką nuo jo įsigaliojimo dienos iki Konstitucinio Teismo nutarimo, pripažinusio jį prieštaraujantį Konstitucijai, įsigaliojimo dienos neigiamai veikė visuomeninius santykius ir, žinoma, darė žalą piliečiams. Todėl logiška manyti, kad akto neteisėtumas atsiranda būtent nuo tos dienos, kai jis pradeda daryti žalą teisės subjektams, t. y. nuo jo įsigaliojimo ir visuomeninių santykių reguliavimo pradžios.

Deja, teismų nuomonė šiuo klausimu priešinga – aktas tampa neteisėtas nuo Konstitucinio Teismo nutarimo, pripažinusio jį prieštaraujantį Konstitucijai, įsigaliojimo dienos. Vadinasi, ir Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo normos, ir Seimo nustatytas valstybės tarnautojų darbo užmokesčio reglamentavimas visą laiką nuo įsigaliojimo dienos iki Konstitucinio Teismo nutarimo, pripažinusio jų prieštaravimą Konstitucijai, įsigaliojimo dienos buvo teisėti, nedarė žalos teisiniams santykiams ir jų subjektams.

Padėtis visiškai pasikeičia po Konstitucinio Teismo nutarimų įsigaliojimo momento – nuo tada šios normos jau tampa neteisėtos, nes prieštarauja Konstitucijai ir daro žalą teisiniams santykiams ir jų subjektams. Nesuprantama situacija, kaip vienu metu lygiai toks pats reglamentavimas gali prieštarauti tai pačiai Konstitucijai, o kitu – ne. Juk nuo 1992 m. lapkričio 2 d. įsigaliojus Lietuvos Respublikos Konstitucijai bet koks aktas, priešingas joje įtvirtintoms teisės normoms ir principams, negalioja. Vadinasi, jeigu prieštaraujanti Konstitucijai norma sukėlė tam tikrų padarinių, jie negali būti teisiniai (reikia prisiminti teisės principą „iš neteisės nekyla teisė“), todėl turi būti atstatyta teisinė padėtis, buvusi iki neteisėtos normos įsigaliojimo.

Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnyje įtvirtinta, kad visos valstybės institucijos bei jų pareigūnai privalo panaikinti savo priimtus poįstatyminius aktus ar jų nuostatas, kurie pagrįsti pripažintu nekonstituciniu aktu. Logiška, kad turi būti panaikinti ir visi neigiami padariniai, sukelti Konstitucijai prieštaraujančiu aktu.

Neaiški Konstitucinio Teismo pozicija šiuo klausimu. Viename iš savo sprendimų Teismas pažymėjo, kad „pagal Konstitucijos 107 straipsnį Konstitucinio Teismo sprendimų galia dėl teisės atitikties Konstitucijai yra nukreipiama į ateitį“ [20]. Tai nulėmė būtent tokią procesų dėl įstatymų leidėjo neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo baigtį. Teismai padarė išvadą, kad ir Konstitucinis Teismas laikosi nutarimų dėl aktų konstitucingumo galiojimo tik į ateitį pozicijos. Sunku nustatyti, dėl kokių priežasčių Konstitucinis Teismas nepasisakė nutarimų galiojimo į praeitį klausimu, tačiau, žvelgiant į analizuotus Teismo nutarimus, matyti, kad ir 2002 m. lapkričio 25 d. nutarime „Dėl valstybinių socialinio draudimo pensijų“, ir 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime „Dėl valstybės tarnautojų darbo užmokesčio reglamentavimo“ Teismas pasisakė ir dėl ankstesnių, jau negaliojančių, įstatymų redakcijų atitikimo Konstitucijai. Todėl manytina: jeigu Konstitucinis Teismas nutarimu pripažino jau negaliojančią normą, prieštaravusią Konstitucijai, vadinasi, šis nutarimas turi turėti teisinės reikšmės. O būtent juo

remdamasis asmuo turi subjektinę teisę kreiptis į teismą dėl žalos, atsiradusios dėl tam tikrą laiką galiojusio neteisėto akto, atlyginimo.

Vadovaujantis administracinių teismų siūloma ir netgi praktikoje įgyvendinta Konstitucinio Teismo nutarimų galiojimo tik į ateitį samprata neteisėti įstatymų leidėjo veiksmai atsiduria už teisinės atsakomybės ribų. Žlunga bet koks bandymas vadovaujantis Konstitucinio Teismo pripažintu įstatymo normos neteisėtumu teisinėmis priemonėmis išsikovoti patirtus nuostolius. Pasak prof. A. Vaišvilos, pagal šią logiką „išeitų, kad kol Konstitucinis Teismas nepripažino įstatymo prieštaraujančiu Konstitucijai, tol jis teisėtas ir nedaro piliečių teisėms žalos, o kai Konstitucinis Teismas jį pripažino prieštaraujančiu, irgi nedaro žalos, nes jo tiesiog jau „nėra“ – jis netaikomas. O jei ir vienu, ir kitu atveju „nėra“ žalos, tai nėra ir pagrindo jos reikalauti [30, p. 483].

Kas atsitiktų, jeigu pagal analogiją Konstitucinio Teismo nutarimų negaliojimo atgal praktika būtų pritaikyta ir kitiems teisiniams santykiams? Kaip pavyzdį galima pateikti Civilinio kodekso 6.272 straipsnyje įtvirtintą atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ir teismo veiksmų. Vadovaujantis šiuo straipsniu ir Žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo įstatymo 4 straipsnio 1, 3, 5 dalimis žala atlyginama už kiekvieną suėmimo ar sulaikymo dieną, t. y. nuo to akto, kuriuo remiantis asmuo buvo neteisėtai sulaikytas, suimtas, kalinamas, įsigaliojimo ar taikymo dienos.

Akivaizdu, per visą neteisėto sulaikymo, suėmimo ar kalinimo laiką asmuo patiria turtinę žalą, t. y. turi papildomų išlaidų, negauna pajamų, kurias būtų gavęs, jeigu nebūtų buvęs sulaikytas, suimtas ar kalinamas. Dėl tokio pobūdžio neteisėtų veiksmų dažnai atsiranda ir neturtinė žala: patiriamas fizinis skausmas, dvasiniai išgyvenimai, nepatogumai, dvasinis sukrėtimas, pažeminimas, reputacijos pablogėjimas ir kt. Logiška, kad asmuo, buvęs neteisėtai sulaikytas, suimtas ar kalinamas, kreipsis į teismą dėl patirtos žalos atlyginimo. Tačiau vadovaujantis tokiu pat mąstymu, kaip ir buvo iškelta Konstitucinio Teismo nutarimų negaliojimo atgal idėja, išeitų, kad „kol nėra išteisinamuju nuosprendžiu pripažintas neteisėtu, asmens sulaikymą, suėmimą, įkalinimą sankcionavęs teisės aktas teisėtas ir „nedaro“ žalos suimtajam. O kai jis pripažįstamas neteisėtu, irgi nedaro, nes nuo to momento netenka juridinės galios, ir asmuo paleidžiamas į laisvę“ [30, p. 483]. Tokiu atveju asmuo turėtų pasitenkinti tik tuo, kad neteisėti veiksmai jo atžvilgiu nutraukiami, ir jis atgauna laisvę, tačiau per visą sulaikymo, suėmimo ar kalinimo laiką patirta turtinė ir neturtinė žala nebus atlyginta.

Toks mąstymas gali būti pritaikytas ir darbo įstatymais reglamentuojamuose santykiuose. Tokiu būdu už priverstinę pravaikštą atsiradę nuostoliai būtų atlyginami ne nuo neteisėto darbdavio įsakymo, kuriuo darbuotojas buvo atleistas, įsigaliojimo dienos, o nuo teismo sprendimo, pripažinusio šį įsakymą neteisėtu, įsigaliojimo dienos. Neteisėtai iš darbo

atleistas darbuotojas irgi negalėtų tikėtis žalos už priverstinę pravaikštą atlyginimo, nes teismo sprendimas, pripažįstantis darbdavio įsakymą neteisėtą, irgi nukreiptas tik į ateitį [30, p. 482–483].

Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad teismų praktikoje įtvirtinta Konstitucinio Teismo nutarimų galiojimo tik į ateitį samprata iš esmės eliminuoja įstatymų leidėją iš teisinės atsakomybės subjektų. Akivaizdus teisės pažeidimas su visais būtinais jo sudėties elementais (neteisėti veiksmai, įrodyti Konstitucinio Teismo nutarime, nesunkiai paskaičiuojama žala ir priežastinis ryšys tarp neteisėtų veiksmų ir kilusios žalos), tačiau niekas neturi jokių realių galimybių teisinėmis priemonėmis išsikovoti žalos atlyginimą, nes žalą siūloma atlyginti ne nuo jos atsiradimo momento, o nuo procesinės teisės jos reikalauti atsiradimo momento. Tokį įstatymų aiškinimą pritaikius kituose teisiniuose santykiuose prieitume teisinį absurda, ir faktiškai būtų visiškai panaikinamas žalos atlyginimo institutas. Taigi ir Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta kiekvieno asmens, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, teisė kreiptis į teismą taptų fiktyvi deklaracija, neturinti jokios reikšmės realiai veikiantiems teisiniams santykiams. Dėl šių priežasčių toks įstatymų aiškinimas teisinėje valstybėje negali būti toleruojamas.

### **2.2.3. Valstybės imunitetas nuo atsakomybės savo piliečiams, kaip etatistinės teisės sampratos padarinys**

Kiekvienas teisės teoretikas ir praktikas sutinka, kad civilinės-deliktinės atsakomybės institutas yra būtinas normaliai funkcionuoti teisiniams santykiams. Neturėtų kilti jokių klausimų ir ginčų, kad kiekvienas teisės pažeidimas užtraukia teisinę atsakomybę ir kiekvienas asmuo, kurio teisės yra pažeistos, turi teisę kreiptis į teismą, kad būtų atlyginta neteisėtais veiksmais padaryta žala. Daugeliu atvejų teisinės atsakomybės institutas puikiai realizuojamas Lietuvos teisiniuose santykiuose. Tačiau analizuoti teisminiai procesai parodė, kad Lietuvoje teisės praktikai net nebando nagrinėti įstatymų leidėjo atsakomybės klausimo. Manytina, kad tokia pozicija nulemta giliai teisinėje sąmonėje išsisknijusio etatistinio požiūrio į teisę.

Kaip žinoma, Lietuvos valstybė ilgą laiką gyvavo priklausydama sovietinei santvarkai, kuri rėmėsi tik etatistiniu požiūriu į teisę. Šis požiūris taip giliai išsisknijo į Lietuvos teisinę sąmonę, kad net priimant šalies Konstituciją neatsisakyta tam tikrų jos bruožų. Vienas iš jų įtvirtintas Konstitucijos 109 straipsnyje, kur teigiama, kad teisėjai, nagrinėdami bylas, klauso tik įstatymo, būtent įstatymo, o ne teisės ar teisingumo, kaip to reikalauja teisinės valstybės

doktrina. Taigi iškeliamas įstatymo viršenybės prieš teisę principas – teismas, nagrinėdamas ginčą ir priimdamas sprendimą, privalo vadovautis net ir neteisėta, prieštaraujančia teisei, kaip teisingumui, norma. „Jei teismas „klauso tik įstatymo“, tai tokia teismų sistema, pirmiausia tarnauja ne visuomenei, o valdžiai, nes įstatymas tiesiogiai išeina ne iš tautos, o iš valdžios“ [31, p. 10–11].

Dėl šios priežasties Lietuvos teismai, vadovaudamiesi Konstitucijoje įtvirtintu įpareigojimu klausyti tik įstatymo raidės, formaliai išaiškino Konstitucijos 107 straipsnio bei Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnio nuostatas ir nustatė, kad jei šiuose straipsniuose nieko nekalbama apie Konstitucinio Teismo nutarimų galiojimą atgal, tai darytina išvada, kad šio Teismo nutarimai turi teisinės galios tik po jų įsigaliojimo vykstantiems teisiniams santykiams. Prie tokios išvados prieita visiškai neatsižvelgiant į kitas Konstitucijoje įtvirtintas teisės normas bei principus, ji atitinka visus etatistinės sampratos bruožus.

Visų pirma toks įstatymų aiškinimas iš asmens atima galimybę teisinėmis priemonėmis įgyvendinti savo subjektinę teisę į žalos atlyginimą. Tai draudžiama teisinėje valstybėje, tačiau toleruojama etatistinėje santvarkoje. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnyje aiškiai nustatyta, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą. Nepaisant to, praktikoje, kai žala asmeniui padaroma neteisėtais įstatymo leidėjo veiksmais, kreiptis į teismą siekiant atstatyti teisingumą yra beviltiška, nes teismai klausydami tik įstatymo raidės neleis apginti teisės į žalos atlyginimą. Čia paneigiamas vienas iš teisinės valstybės požymių – „veiksmingas žmogaus teisių gynimas nepriklausomuose teismuose“ [32, p. 23]. Šiuo atveju teisių gynimas nėra veiksmingas, o teismai, susaistyti įstatymo leidėjo sankcionuotu formaliu įstatymo tekstu, negali vadovautis teise ir būti nepriklausomi.

Antra, tokiu įstatymų aiškinimu paneigiamas tautos suvereniteto principas. Konstitucijos 2 ir 3 straipsniuose įtvirtinta, kad „Lietuvos valstybę kuria tauta. Suverenitetas priklauso Tautai. Niekas negali varžyti ar riboti Tautos suvereniteto, savintis visai Tautai priklausančių suverenių galių“ [1]. Tačiau nagrinėjamu atveju tautos suverenitetas yra valdžios rankose. Nors piliečiai teisėtai reikalauja, kad būtų atlyginta įstatymo leidėjo neteisėtais veiksmais padaryta žala, valstybėje nėra nė vienos institucijos, kuri galėtų priversti įstatymų leidėją tai padaryti. Čia iškeliamas valstybės primatas prieš individą (visuomenę). Viskas priklauso nuo suvereno, šiuo atveju įstatymų leidėjo noro prisiimti atsakomybę ar nuo jos save atleisti. Išties pastaruoju metu tvyrant policijos pareigūnų profesinių sąjungų spaudimui Seime kyla diskusijų, ar nevertėtų priimti įstatymo, kuriuo remiantis būtų gražintas valstybės tarnautojams neteisėtu įstatymu neišmokėtas darbo užmokestis. Taigi matome, kad tik kraštutinėmis priemonėmis (piketais, streikais) įmanoma išsireikalauti nuostolių atlyginimą, teisminės priemonės šiuo atveju yra beviltiškos.

Trečia, Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, tampa fiktyvi deklaracija. Visas valstybės institucijų mechanizmas yra pajungiamas suvereno, leidžiančio įstatymus, valiai. Ne tik įstatymų vykdomoji valdžia, bet ir visa teismų sistema pajungiama ne visuomenės, o tos pačios valdžios tarnybai, nes klausyti tik įstatymo – tai klausyti tik valstybinės valios ir užtikrinti tik tokią žmogaus teisių saugą, kokią leidžia valdžios valia, įsikūnijusi pozityviniame įstatyme. Etatizmo sąlygomis „teisingumo vykdymas“ gali turėti tik tiek teisingumo, kiek jo yra pačiame įstatyme [31, p. 13]. Todėl ir nagrinėjamais atvejais teismai negalėjo pasitarnauti žmonėms, nes klausydami tik įstatymo raidės ir neatsižvelgdami į tikrąją įstatymo paskirtį priėmė ne teisingą sprendimą, o teisėtą, t. y. atitinkantį suvereno valią. „Toks teisėtumas jau yra ne žmogaus teisių saugos, o jų pažeidinėjimo garantas“ [31, p. 12].

Ketvirta, visiems žinomas teisinės valstybės principas, įpareigojantis visus teisiųjų santykių subjektus (tarp jų ir valstybę) paklusti teisei, tampa teisiškai nereikšmingas. Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtinta, kad valdžios galias riboja Konstitucija. Žinia, kiekvienoje teisinėje valstybėje bet koks teisės pažeidimas užtraukia teisinę atsakomybę, nepaisant, kas įvykdo tą pažeidimą – fizinis asmuo, juridinis asmuo ar valstybės institucija. Tačiau, kaip ir etatistinėje santvarkoje priimta, Lietuvos valstybė nėra saistoma teisės normų, reguliuojančių civilinės-deliktinės atsakomybės santykius įstatymų leidėjo neteisėtų veiksmų atvejais. Valstybė atleidžia save nuo atsakomybės už įstatymų leidėjo neteisėtus veiksmus, taigi ir nuo pareigos paklusti teisei.

Ir penkta, kiekvienoje teisinėje valstybėje privaloma Konstitucinio Teismo vykdoma valstybinės valdžios veiksmų teisėtumo kontrolė nebetenka tikrosios savo paskirties. Konstitucinio Teismo funkcija – ne tik pašalinti neteisėtas normas iš visuomeninių santykių reguliavimo, bet ir sudaryti sąlygas, kad būtų atstatyta teisinė padėtis, buvusi iki neteisėtos normos įsigaliojimo. Tačiau Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, priimdamas nutarimą, kuriame nustatomas akto prieštaravimas Konstitucijai, užkerta kelią šio akto daromai žalai, tačiau neužtikrina žalos, padarytos iki Teismo nutarimo įsigaliojimo dienos, atlyginimo. Kaip ir etatistinėje santvarkoje, Lietuvoje įstatymų leidėjas yra už teisinės atsakomybės ribų, nes Konstitucinis Teismas neįgyvendina procesinės teisės reikalauti žalos, padarytos antikonstituciniu aktu, atlyginimo.

Visa tai rodo, kad mūsų šalyje galiojantis valstybės imunitetas nuo atsakomybės už neteisėtais legislatūros aktais padarytą žalą atitinka etatistinę teisės sampratą. O tai sukelia nemažai neigiamų padarinių ne tik piliečiams, bet ir pačiai valstybei.

„Pareigų piliečiams nevykdanti valstybė paranda teisę reikalauti, kad savo pareigas valstybei vykdytų ir jos piliečiai. Valstybė tokiu atveju pačiu iškalbingiausiu būdu moko savo piliečius teisinio nihilizmo. Nebrangindama teisingumo, ji negali reikalauti, kad teisingumą

brangintų piliečiai“ [33, p. 588]. Asmenų grupė, kurių teisės pažeidžiamos valstybės institucijos antikonstituciniu aktu, teisėtai tiki, kad valstybė gera valia atlygins kilusius nuostolius. To valstybei nepadarius, nukentėję asmenys kreipiasi į teismą, siekdami teisinėmis priemonėmis išsikovoti teisėtai priklausantį gėrį. Kai ir tada nukentėjusiųjų bandymas pasiekti teisingumą atsitrenkia į sieną, atsiranda nepasitikėjimas teise bei pačia valstybe, ir kyla grėsmė teisiniam nihilizmui atsirasti.

Paprasčiausias pavyzdys: Seimas priima naujo mokesčio įstatymą, kurį po tam tikro laiko Konstitucinis Teismas pripažįsta prieštaraujantį Konstitucijai. Šis įstatymas iškart po Konstitucinio Teismo nutarimo įsigaliojimo tampa netaikomas. Nepaisant to, visą laiką nuo įsigaliojimo iki Konstitucinio Teismo nutarimo, pripažinusio jo neteisėtumą, šis įstatymas veikė, ir visi įstatymams paklusnūs piliečiai mokėjo jame įtvirtintą mokestį. Šiuo atveju geresnėje ekonomiškai padėtyje atsidūrė tie piliečiai, kurie vengė mokėti šį mokestį, nes po Konstitucinio Teismo nutarimo įsigaliojimo šios prievolės piliečiams nebėra. Piliečiai, kurie paklusniai vykdė visas įstatymo nuostatas, lieka nukentėję, nes, pagal Konstitucinio Teismo nutarimų galiojimo tik į ateitį logiką, jie negalės susigrąžinti įvykdytos neteisėtai nustatytos prievolės sumos. Taigi laimi ta asmenų grupė, kuri nepakluso įstatymo nuostatom. O tokie ir panašūs atvejai – puiki dirva teisiniam nihilizmui klestėti: kodėl žmogui paklusti įstatymams, jei ekonomiškai geresnėje padėtyje lieka jiems nepaklūstantieji?

Darbe analizuotais atvejais valstybė net kelis kartus sulaužė įsipareigojimus savo piliečiams. Šiuos įsipareigojimus nustato aukščiausios teisinės galios aktas – Konstitucija, kurioje įtvirtintas teisinės valstybės siekimas. Pirmiausia buvo pažeistos piliečių teisės priimant neteisėtus aktus. Vėliau valstybė geranoriškai neatlygino kilusios žalos. Ir galiausiai buvo užkirstas kelias bandymams teisinėmis priemonėmis išsikovoti teisingumą. Taip pažeidžiami taip dažnai šiandienos politikų ir teisės praktikų minimi teisėtų lūkesčių, teisinio tikrumo ir saugumo principai, suponuojantys valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti asmenų teises, gerbti teisėtus interesus ir teisėtus lūkesčius. Juk piliečiai teisėtai tikisi, kad sulaukę pensinio amžiaus gaus visą jiems priklausančią senatvės pensiją, o valstybės tarnautojai, sąžiningai vykdydami pareigas valstybei, gaus visą teisėtai priklausantį darbo užmokestį. Galų gale valstybei pažeidus šias teises teisėtai tikimasi, kad bus įvykdyta valstybei atsiradusi pareiga atlyginti žalą. To valstybei nepadarius, kyla klausimas, ar valstybė yra visų mūsų gėrio ir teisingumo, ar blogio ir neteisybės garantas.

Yra ne vienas siūlymas, kaip naikinti etatizmo įtaką Lietuvos teisinėje sistemoje. Vienas iš jų – keisti pačios Konstitucijos nuostatą „Teisėjai, nagrinėdami bylas, klauso tik įstatymo“ į nuostatą „Teisėjai, nagrinėdami bylas, klauso tik teisės“. Kitas siūlymas – aiškinti šią ir kitas Konstitucijos bei kitų įstatymų nuostatas ne formaliai ir paraidžiui, o atsižvelgiant į Konstitucijos

preambulėje įtvirtintą teisinės valstybės idėją. Bet kokių atveju turi būti ugdoma valdžios atsakomybė savo piliečiams priimant įstatymus, juos taikant bei vykdamas teisingumą. Tik taip įmanoma pereiti nuo tarnybos valdžiai prie tarnybos žmogui.

### **3. Žalos, padarytos neteisėtais valstybės valdžios veiksmais, atlyginimo mechanizmas ir mastas**

Valstybė yra pajėgesnė atlyginti valdžios institucijų neteisėtais veiksmais padarytą žalą už tiesiogiai tą žalą padariusį valstybės tarnautoją. Tai yra viena iš priežasčių, dėl kurios atsakomybės subjektu tampa valstybė, o ne žalą padaręs pareigūnas. Lietuvos Respublikos valstybės biudžete kasmet numatomi asignavimai (jų valdytojas yra Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija) žalai, atsiradusiai dėl valstybės valdžios institucijų ir jų pareigūnų neteisėtų veiksmų, atlyginti. Administracinių ir teisėsaugos institucijų neteisėtų veiksmų faktai yra gan dažni, ir jais padaryta žala piliečiams skaudžiai atsiliepia valstybės biudžetui.

Per paskutiniuosius metus pagal Europos žmogaus teisių teismo sprendimus išmokėta 135,8 tūkst. litų, pagal Lietuvos teismų sprendimus – 752,5 tūkst. litų, o pagal sudarytas taikos sutartis – 52,8 tūkst. litų. Taigi iš viso neteisėti valstybės valdžios institucijų veiksmai valstybės biudžetui (ir piliečiams, kaip mokesčių mokėtojams) padarė 941,1 tūkst. litų nuostolių [37]. Nors valstybė yra pajėgi atlyginti tokio dydžio nuostolius, tačiau tai nereiškia, kad žalą padaręs valstybės tarnautojas nepatiria jokių ekonominio pobūdžio sankcijų. Šiuo atveju valstybė, atlyginusi žalą, įgyja regresio (atgręžtinio reikalavimo) teisę iš neteisėtus veiksmus ir žalą padariusių pareigūnų išieškoti įstatymų nustatyto dydžio sumas. Civilinio kodekso 6.272 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta: jeigu žala atsirado dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, Prokuratūros ar teismo pareigūnų, ar teisėjų tyčinių veiksmų, valstybė, atlyginusi žalą, įgyja atgręžtinio reikalavimo teisę iš atitinkamų pareigūnų įstatymų nustatyta tvarka išieškoti įstatymų nustatyto dydžio sumas [2]. Valstybės tarnybos įstatymo 33 straipsnis nustato, kad valstybės tarnautojo padarytą žalą atlyginusi valstybės ar savivaldybės institucija, ar įstaiga turi regresio teisę reikalauti iš žalą padariusio valstybės tarnautojo tokio dydžio žalos atlyginimo, kiek ji sumokėjo [8].

Kolegialios valstybės ar savivaldybės institucijos vadovas ir nariai privalo solidariai atlyginti valstybės ir savivaldybės institucijai ir įstaigai žalą, padarytą dėl kolegialios institucijos sprendimų, priimtų pažeidžiant Lietuvos Respublikos įstatymus bei kitus teisės aktus. Nuo pareigos atlyginti žalą atleidžiami tie asmenys, kurie balsavo prieš tokį sprendimą arba nedalyvavo posėdyje jį priimant ir per 7 dienas po to, kai sužinojo ar turėjo sužinoti apie tokį sprendimą, įteikė institucijos vadovui rašytinį pareiškimą. Kolegialios valstybės ar savivaldybės institucijos vadovo ir nario atsistatydinimas ar atšaukimas iš pareigų neatleidžia jų nuo padarytos dėl jų kaltės žalos atlyginimo [8].



Panašias nuostatas įtvirtina ir Žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo įstatymo 5 straipsnis. Jis papildomai nustato valstybės regreso teisę ir į asmenį, melagingai pranešusį apie nusikalstamą veiką, melagingai asmenį įskundusį, kad šis padarė nusikalstamą veiką ar administracinę teisės pažeidimą, arba asmenį, davusį melagingus parodymus, melagingą eksperto ar revizoriaus išvadą, melagingą specialisto paaiškinimą ar išvadą arba pateikusį žinomą neteisingą vertimą, jeigu šiais veiksmais toks asmuo padarė nusikalstamą veiką, kuri nustatyta įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu [6]. Tai leidžia sumažinti papildomas valstybės biudžeto išlaidas, panaudotas žalai atlyginti, ir iš dalies atlyginti pačiai valstybei padarytą žalą.

Reikia sutikti, kad valstybės atgręžtinio reikalavimo teisė skatina valstybės tarnautojų, pareigūnų ir kitų darbuotojų atsakomybę ir atsargumą vykdant turimus įgaliojimus. Tačiau reikia pažymėti, kad čia turi būti taikomas proporcingumo principas, valstybės tarnautojui negali būti uždedama neproporcingai didelė valstybės atlygintų nuostolių dalis, kitaip tai įteisintų pareigūnų asmeninės atsakomybės principą, stabdytų tarnautojų savarankiškumą, iniciatyvumą bei patį valstybės tarnybos mechanizmo darbą. Dėl to Valstybės tarnybos įstatymas nustato, kad iš valstybės tarnautojo, padariusio neteisėtus veiksmus ir žalą, regreso tvarka reikalaujama suma negali būti didesnė už 9 vidutinius valstybės tarnautojo darbo užmokesčius. Išieškant iš tarnautojo algos, suma negali viršyti 20 procentų valstybės tarnautojui priklausančio per mėnesį mokėti darbo užmokesčio [8].

Kur kas rimtesnė nuostolių atlyginimo problema kyla tada, kai žala padaroma legislatūros neteisėtais aktais. Kaip jau buvo minėta, neteisėtu įstatymu padaroma žala yra kur kas didesnė nei kitų valdžios institucijų padaromą neteisėtais aktais. Nėra tikslų paskaičiavimų, bet šiuo metu tarnautojams ir senatvės pensininkams valstybė padaryta žala siekia kelis šimtus milijonų litų. Be jokios abejonės, tokio dydžio sumos neišgalėtų išmokėti Seimo nariai, nustatę neteisėtą reglamentavimą. Kita vertus, ir pačiai valstybei tokio dydžio išpareigojimų įvykdymas keltų nemažai finansinių sunkumų. Valstybės biudžete numatomi asignavimai valstybės valdžios institucijų neteisėtais veiksmais padarytai žalai atlyginti, tačiau šie asignavimai toli gražu nėra pakankami (2005 m. Teisingumo ministerijos Neteisėtais pareigūnų veiksmais padarytos turtinės ir neturtinės žalos atlyginimo programos finansavimui numatyta 1250 tūkst. litų [37]) įstatymų leidėjo veiksmais padarytai milijoninei žalai atlyginti.

Nepaisant to, teisės pažeidimu padaryta žala privalo būti atlyginama. Šis principas, taikomas fiziniams bei juridiniams asmenims, turi būti pritaikytas ir valstybei. Teisinėje valstybėje galioja lygaus naštos paskirstymo principas, kuris reiškia, kad valstybė neturi teisės spręsti biudžeto didinimo problemos kurios nors vienos socialinės grupės (pvz., dirbančių pensininkų) ekonominės padėties bloginimo sąskaita [30, p. 484]. Lygiai taip pat būtų neteisinga,

jei valstybės finansiniai įsipareigojimai pensininkams bei tarnautojams būtų įvykdyti likusių piliečių gerovės sąskaita. Turi būti siekiama pusiausvyros tarp asmenų, kuriems vykdomi įsipareigojimai, ir visos visuomenės interesų. Dėl šios priežasties įstatymas teisinėje valstybėje gali nustatyti žalos, padarytos valstybės institucijų ar pareigūnų nekonstituciniais teisės aktais, atlyginimo mastą, atsižvelgiant į valstybės ekonomines galimybes konkrečiu laikotarpiu, tačiau jokių būdu ne kvestionuojant pačią valstybės pareigą atlyginti žalą. Tik taip reikėtų aiškinti Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalį: „Asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas“ [30, p. 484].

Konstitucinis Teismas viename savo nutarimų konstatavo, kad valstybė turi laikytis priimtų įsipareigojimų, tinkamai ir laiku juos vykdyti, kitaip būtų pakertamas asmens pasitikėjimas valstybe ir teise. Tačiau taip pat buvo pažymėta, kad valstybė negali prisiimti tokio dydžio finansinių bei kitų įsipareigojimų, kurie visuomenei ir valstybei būtų nepakeliami, uždėtų visuomenei neproporcingai didelę finansinę bei kitokią naštą, galėtų sukelti socialinę įtampą ir priešpriešą, kurie neleistų ar trukdytų valstybei užtikrinti kitas konstitucines vertybes, neleistų ar trukdytų valstybei vykdyti jai pagal Konstituciją tenkančias funkcijas. Konstituciškai pateisinama, jei dėl ypatingų aplinkybių valstybėje susidarius ypač sunkiai ekonominei–finansinei padėčiai valstybės priimtų įsipareigojimų vykdymas būtų atidėtas [21]. Kaip ypač sunkios ekonominės–finansinės situacijos Lietuvoje pavyzdį Konstitucinis Teismas pateikia 1999 m. pabaigoje dėl Rusijoje kilusios ekonominės–finansinės krizės bei kitų išorės veiksnių atsiradusį biudžeto deficitą. Tuo metu į valstybės biudžetą nebuvo surinkta labai didelė lėšų suma, reikalinga švietimui, sveikatos apsaugai, socialiniam aprūpinimui, kitoms visuomenės ir valstybės reikmėms finansuoti bei valstybės funkcijoms vykdyti. Ši sunki ekonominė–finansinė padėtis dar kurį laiką atsiliepė valstybės biudžeto sudarymui. Susiklosčius tokioms aplinkybėms Seimas galėjo atidėti įsipareigojimų savo piliečiams vykdymo terminus.

Pastaruoju metu Lietuvos valstybės nekrečia ekonominės–finansinės krizės ar kitos didelio masto nelaimės, tačiau nedelsiant ir visiškai atlyginus pensininkams ir tarnautojams valstybės padarytą žalą valstybei kiltų nemažų ne tik finansinių–ekonominių, bet ir socialinių problemų. Milijoninės biudžeto išlaidos nuostoliams atlyginti būtų daromos kitų programų (švietimo, kultūros, sveikatos, socialinės apsaugos ir kt.) finansavimo sąskaita. Tai galėtų sukelti socialinę įtampą, nepasitenkinimą teise ir pačia valstybe. Todėl ir šiuo atveju turi būti sprendžiamas valstybės atsakomybės už neteisėtais legislatūros aktais padarytą žalą masto klausimas. Turi būti įstatymu įtvirtinta padarytų nuostolių pensininkams ir valstybės tarnautojams kompensavimo dydis, tvarka, nustatomi mokėjimų terminai, periodiškumas, kompensacijas gaunančių asmenų eilės ir pan. Tai darant turi būti paisoma konstitucinių teisinio aiškumo, teisinio tikrumo, teisinio saugumo, teisėtų lūkesčių apsaugos reikalavimų, kurie

suponuoja įstatymų leidėjo pareigą nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad būtų aišku, kokia tvarka bus mokamos kompensacijos ir iki kada valstybė visiškai atlygins padarytus nuostolius.

Teisinės valstybės idėjos požiūriu šiandienos Lietuvos valdžios pozicija nagrinėjamu klausimu nepriimtina. Seime kyla diskusijų dėl teisės aktų, kuriais remiantis būtų gražintos neteisėtai pensininkams ir valstybės tarnautojams neišmokėtos pinigų sumos, priėmimo. Tačiau tai tik vienkartiniai bandymai, nulemti ne Konstitucijoje įtvirtintos teisinės valstybės siekimo idėjos, o suinteresuotų grupių smarkaus spaudimo, tokio, kaip šiuo metu vykstantys policijos pareigūnų piketai bei grasinimai streikais.

Nėra nė vieno politikų siūlymo padidinti valstybės biudžete kasmet numatomus asignavimus žalai, atsiradusiai dėl teisėsaugos ir kitų valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo, į šiuos asignavimus įtraukiant ir žalos, atsiradusios dėl Seimo neteisėtų aktų, atlyginimą. Taip pat svarbu pagalvoti ir apie specialaus fondo, skirtą žalai, padarytai neteisėtais įstatymų leidėjo aktais, atlyginti. To nedaroma, nes kiltų įstatymų leidėjo ekonominė rizika vykdant savo funkcijas. „Tokių atveju atsiveria galimybė tiksliai apskaičiuoti ne tik tai, kiek įstatymų konkrečiai Seimo sudėtis priėmė per savo kadenciją, bet ir kiek turinės žalos ji padarė valstybės biudžetui (piliečiams kaip mokesčių mokėtojams) priiminėdama ir Konstitucijai priešingus įstatymus“ [34 p. 114]. Juk darbe analizuoti du konkretūs pavyzdžiai toli gražu nėra paskutiniai įstatymų leidėjo neteisėtais veiksmais padarytos žalos atvejai.

### III. Išvados

1. Valstybės civilinė-deliktinė atsakomybė (viešoji atsakomybė) – tai valstybės prievolė atlyginti žalą, atsiradusią piliečiams dėl neteisėtų valstybės valdžios institucijų veiksmų. Tai teisinės valstybės kategorija. Tik valstybėje, kurioje teisiškai įtvirtinti tautos suvereniteto, teisės viršenybės, valdžių padalijimo, teismų ir teisėjų nepriklausomumo, teisinių santykių dalyvių lygiateisiškumo principai bei realiai vykdoma Konstitucinio Teismo ir administracinių teismų valstybės valdžios veiksmų teisėtumo kontrolė, gali tinkamai veikti valstybės atsakomybės savo piliečiams mechanizmas. Tik tokia valstybė gali vadintis teisine.

2. Daugelį metų teisės teorijoje ir teisės praktikoje galiojusios valstybės absoliutaus imuniteto nuo teisinės atsakomybės sampratos pamažu atsisakoma. Tam didelę įtaką turi Europos Teisingumo Teismo praktika, įtvirtinanti gan griežtą poziciją, kad bet kokios valstybės valdžios institucijos, nesvarbu, ar tai būtų įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ar teisminės valdžios institucijos, prieštaraujančiais Europos Bendrijos teisei veiksmais padaryta žala piliečiams privalo būti atlyginama, ir bet koks nacionalinės teisės aktas, ribojantis šios žalos atlyginimą, negali būti taikomas.

3. Už neteisėtus valstybės valdžios institucijų veiksmus privalo atsakyti valstybės, o ne tiesiogiai neteisėtus veiksmus įvykdęs valstybės tarnautojas dėl kelių praktinių priežasčių: pirma, tai užtikrina valstybės tarnautojo iniciatyvumą ir savarankiškumą, taigi ir valdymo veiksmingumą; antra, valstybė yra pajėgesnė atlyginti žalą už valstybės tarnautoją; ir trečia, valstybės tarnautojas veikia ne kaip privatus asmuo savo naudai, o kaip valdžios atstovas valstybės labui.

4. Lietuvos teisiniuose santykiuose atsisakyta visiško valstybės imuniteto nuo atsakomybės už administracinių ir teisėsaugos institucijų neteisėtais veiksmais padarytą žalą. Šiai atsakomybei atsirasti reikia trijų bendrųjų atsakomybės pagrindų: neteisėtų veiksmų, žalos ir priežastinio ryšio tarp neteisėtų veiksmų ir atsiradusios žalos, taip pat būtinos papildomos sąlygos: neteisėtus veiksmus ir žalą turi padaryti valstybės ar savivaldybės institucija, ar jos pareigūnas; šie veiksmai turi būti padaromi pareigūnui tiesiogiai vykdant savo pareigas. Problemų kyla įgyvendinant teisę reikalauti žalos, padarytos neteisėtais teismo ir teisėjų veiksmais civiliniame procese, atlyginimo. Čia, be minėtų bendrųjų ir specialiųjų atsakomybės pagrindų, Lietuvos teisės aktai įtvirtina ir teisėjo kaltės atliekant neteisėtus veiksmus sąlygą. Toks reglamentavimas nėra teisingas, nes praktiškai užkerta nukentėjusiems asmenims gauti patirtos žalos atlyginimą. Iš tikrųjų beveik neįmanoma įrodyti teisėjo ar kito teismo pareigūno

kaltės įvykdant neteisėtus veiksmus, nes pripažįstama, kad teisėjai ir teismai nagrinėdami ginčus yra nepriklausomi ir vertina įrodymus pagal vidinį savo įsitikinimą. Žalos atlyginimo praktikos šiuo klausimu nėra. Dėl to turi būti pakeistas šių teisinių santykių reglamentavimas, ir būtų atsisakyta kaltės, kaip privalomos viešosios atsakomybės sąlygos, įtvirtinimo. Tik tokiu būdu be jokių išlygų galėtų tinkamai veikti valstybės atsakomybės už neteisėtus administracinių ir teisėsaugos institucijų veiksmus mechanizmas.

5. Kur kas rimtesnė žalos atlyginimo problema kyla tais atvejais, kai žala padaroma neteisėtais įstatymų leidėjo veiksmais. Tai įrodė darbe analizuoti teisminiai procesai garsiosiose pensininkų ir valstybės tarnautojų bylose, kurie teisės praktikoje įtvirtino valstybės imunitetą nuo atsakomybės atlyginti žalą, padarytą neteisėtais įstatymų leidėjo veiksmais. Šiuo atveju žala gali būti atlyginama tik pačiam įstatymų leidėjui panorėjus.

6. Siekiant teisiniuose santykiuose įgyvendinti valstybės atsakomybę už žalą, padarytą neteisėtais legislatūros aktais, būtina: 1) įstatymo viršenybės principą pakeisti teisės viršenybės principu. Svarbu suvokti, kad įstatymas nėra vienintelis teisės šaltinis, šalia jo teisiniuose santykiuose veikia ir kitos teisės raiškos formos – teisės principai, idėjos. Teismai privalo vadovautis ne įstatymo raide, kuri gali nesutapti su visuomenėje veikiančia teisingumo samprata, pažeisti visuomenės narių teises ir teisėtus interesus, bet teise, kuri yra teisingumo matas; 2) atsisakyti etatistinio teisės aiškinimo, išskiriančio įstatymų leidėją iš kitų valstybės valdžios institucijų. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintu valdžių padalijimo principu, reikia suvokti, kad įstatymų leidėjas, kaip ir visos valstybės valdžios institucijos, neveikia už teisinės atsakomybės ribų, visi teisinių santykių subjektai privalo paklusti teisei; 3) atsisakyti Konstitucinio Teismo nutarimo negaliojimo atgal logikos. Ši darbe analizuotų teismo procesų metu išdėstyta logika užkerta bet kokią teisinį bandymą išsikovoti nuostolių atlyginimą už įstatymo leidėjo neteisėtais aktais padarytą žalą, nes čia siūloma padarytą žalą atlyginti ne nuo jos atsiradimo momento, o nuo procesinės teisės jo reikalauti atsiradimo. Toks mąstymas pažeidžia teisinės valstybės principus, nes juo naikinamas pats teisinės atsakomybės institutas; 4) teismams drąsiai nagrinėti visų valstybės valdžios institucijų neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo klausimus. Darbe atlikta teisinės bazės analizė parodė, kad nei Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, nei kituose įstatymuose nėra įtvirtintas valstybės imunitetas nuo atsakomybės už neteisėtais legislatūros aktais padarytą žalą. Jeigu yra pripažintas valdžios institucijos priimto akto neteisėtumas, padaryta žala ir priežastinis ryšys tarp neteisėto akto ir atsiradusios žalos – vadinasi, tai atitinka visus viešosios atsakomybės atsiradimo pagrindus, ir, nepaisant kitų aplinkybių (tokių, kaip žalos padarymo subjekto statusas), padaryta žala privalo būti atlyginama, nes to reikalauja teisė kaip teisingumas.

7. Neteisėtais valstybės valdžios institucijų veiksmais padarytos žalos atvejai yra gan dažni, todėl siekiant kompensuoti dėl jos atlyginimo valstybės biudžetui padarytus nuostolius pasitelkiama valstybės regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisė. Svarbu, kad šios teisės vykdymas neperaugtų į valstybės tarnautojo, dėl kurio tiesioginių veikslių atsirado žala, asmeninės atsakomybės principą. Valstybės tarnautojui negali būti uždedama neproporcingai didelė atlygintų nuostolių dalis – tai slopintų tarnautojų savarankiškumą, iniciatyvumą bei patį valstybės tarnybos mechanizmo darbą.

8. Neteisėtais legislatūros aktais padaryta žala būna išties milžiniška, ir visiškai bei neatidėliotinas jos atlyginimo įvykdymas valstybei sukeltų neigiamų finansinių–ekonominių ir socialinių padarinių. Dėl šios priežasties, nekvestionuojant pačios žalos atlyginimo būtinybės, valstybė įstatymų lygmeniu gali nustatyti žalos atlyginimo mastą. Nustatant tokį reglamentavimą turi būti atsižvelgiama į konstitucinius teisinio aiškumo, teisinio tikrumo, teisinio saugumo bei teisėtų lūkesčių apsaugos principus.

9. Būtina padidinti valstybės biudžete numatomus asignavimus žalai, atsiradusiai dėl teisėsaugos ir kitų valdžios institucijų neteisėtų veikslių, atlyginimo, į šiuo asignavimus įtraukiant ir žalos, padarytos neteisėtais legislatūros aktais, atlyginimą.

## Literatūros sąrašas:

### Norminė medžiaga

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Civilinis Kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74.
3. Lietuvos Respublikos Civilinio proceso kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 36-1340.
4. Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308.
5. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.
6. Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusių dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 56-2228.
7. Lietuvos Respublikos Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr.59-1153 (1994 m. gruodžio 21 d., 2000 m. gruodžio 21 d., 2001 gegužės 8 d. redakcijos).
8. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2130.
9. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija) // Valstybės žinios. 2002, Nr. 45-1709.
10. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 6-120.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 26 d. nutarimas Nr. 932 „Dėl atstovavimo valstybei bylose dėl žalos atlyginimo“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 66-2415.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. sausio 23 d. nutarimas Nr. 95 „Dėl atstovavimo valstybei Lietuvos Respublikos teismų nagrinėjamosiose bylose dėl žalos atlyginimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 10-362.
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 20 d. nutarimas Nr. 686 „Dėl darbo užmokesčio skaičiavimo valstybės tarnautojams 2002 metų II pusmetį“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 51-1954.

14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. sausio 17 d. nutarimas Nr. 53 „Dėl valstybės tarnautojų darbo užmokesčio skaičiavimo taisyklių“ // Valstybės žinios.
15. 1950 m. lapkričio 4 d. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija.
16. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 1984 m. lapkričio 22 d. Septintasis protokolai.
17. 1966 m. gruodžio 16 d. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas.

### **Teismų praktika:**

18. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl valstybinių socialinio draudimo pensijų“. 2002 m. lapkričio 25 d.
19. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos konstitucijai ir įstatymams“.
20. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo prašymo“.
21. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 rugpjūčio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo“.
22. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo nuostatų“.
23. Lietuvos Respublikos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. birželio 27 d. nutartis byloje Nr. A5-264-03.
24. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2005 m. liepos 4 d. sprendimas byloje Nr. I-846-3/2005.
25. European Court of Justice, 1991, Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic, joined cases C-6/90 and C-9-90. [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61990J0006](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61990J0006); prisijungimo laikas: 2005-06-06.
26. European Court of Justice, 1996, Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, joined cases C-46/93 and C-48/93.



[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61993J0046](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61993J0046); prisijungimo laikas: 2005-06-06.

### Specialioji literatūra:

27. Mikelėnas V. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai.- Vilnius: Justitia, 1995.
28. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I).- Vilnius: Justitia, 2003.
29. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras / atsakingas redaktorius K.Jovaiša. – Vilnius: Teisės institutas. 2 d. 2002.
30. Vaišvila. A. Teisės teorija.- Vilnius: Justitia, 2003.
31. Vaišvila A. Etatizmas – konceptuali teisinės reformos kliūtis // Teisės problemos. 1997. Nr. 3.
32. Vaišvila A. Teisinė valstybė ir jos perspektyvos // Jurisprudencija: LTU mokslo darbai. 2000. T 15 (7).
33. Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje.- Vilnius: Litimo, 2000.
34. Vaišvila A. Teisė kaip pinigų nepraradimo ir prarastų pinigų atgavimo instrumentas // Jurisprudencija, 2004. T 61 (53).
35. Selelionytė S. Valstybė kaip civilinės deliktinės atsakomybės subjektas // Jurisprudencija, 2004, T 59(51).
36. Selelionytė S. Ar įmanoma už neteisėtus veiksmus priversti atsakyti valstybę? (1) <http://verslas.banga.lt/1.../3f54772fc17ce?vbanga2=5dc7193ff025d5cfbae8d6d849dcc02> prisijungimo laikas: 2005-06-06.
37. Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos 2005-2007 metų strateginis veiklos planas.
38. Рипинский С.Ю. Состав правонарушения как основание имущественной ответственности государства за причинение вреда предпринимателям // Правоведение, 2001. 6 (239).

## SANTRAUKA

Šiame darbe nagrinėjama valstybės kaip civilinio delikto subjekto problema Lietuvos teisiniuose santykiuose. Siekiama atskleisti, kad tik valstybėje, besivadovaujančioje teisės viršenybės ir kitais teisės principais, gali tinkamai veikti valstybės atsakomybės piliečiams mechanizmas. Ir tik valstybė atsakinga savo piliečiams gali vadintis teisine. Darbe pateikiama užsienio šalių ir Europos sąjungos teisės teorija ir teisminė praktika valstybės deliktinės atsakomybės srityje, siekiant atskleisti valstybės imuniteto nuo civilinės atsakomybės savo piliečiams sampratos įtakos mažėjimo tendencijas. Darbo tema pagal sudėtingumą ir klausimų problematiškumą padalinta į dvi dalis. Pirmiausia analizuojama valstybės atsakomybė už administracinių ir teisėsaugos institucijų neteisėtais veiksmais padarytą žalą, nagrinėjami teisės aktai, reglamentuojantys šiuos santykius, nustatomi šios atsakomybės atsiradimo pagrindai, atskleidžiamos praktinės problemos, neleidžiančios tinkamai veikti valstybės atsakomybės už šių institucijų padarytą žalą mechanizmui. Vėliau nagrinėjama daug aktualesnė ir daugiau problematikos turinti temos dalis – valstybės atsakomybė už įstatymo leidėjo neteisėtais veiksmais padarytą žalą. Čia aptariamas teisinis reglamentavimas ir nustatoma, kad tiek Konstitucija, tiek ir kiti įstatymai Lietuvos valstybę laiko lygiaverčiu teisinės atsakomybės subjektu. Darbe smulkiai analizuojama Lietuvos teisminė praktika valstybės atsakomybės klausimu, atskleidžiamos teisės praktikų daromos klaidos, lemiančios valstybės atsakomybės už neteisėtus legislatūros aktus įgyvendinimo teisiniuose santykiuose negalimumą. Paneigiama etatistiniu teisės aiškinimu paremta Konstitucinio Teismo nutarimų negaliojimo atgal logika. Paskutinėje darbo dalyje nagrinėjamas žalos, padarytos neteisėtais valstybės valdžios veiksmais, atlyginimo problemos finansinis – ekonominis pobūdis, prieinama išvados, kad nepaneigiant žalos atlyginimo pareigos, valstybė, atsižvelgiant į ekonominę–finansinę padėtį, gali įstatymu spręsti žalos atlyginimo masto klausimą.

## SUMMARY

The topic of this work deals with the problem of a state as the subject of civil tort in legal relations of Lithuania. The main goal is focused on disclosure of the fact that the mechanism of national liability to its citizens is able to function properly only in a State which is following supremacy of the law and other legal principles. Only the State which is liable to its citizens may refer to itself as Legal State. Legal theory and court practice in the field of national tortious liability of foreign countries and European Union is presented in this work in order to reveal the trends of declination of concept that a State possesses an immunity of being liable to its citizens. The topic of this work is divided into two parts according to the core of the issues. Firstly, the liability of the state is analyzed regarding the damage caused by illegal actions of administrative and prejudicial institutions. What is more, there is a visible approach to legal acts regulating these relations, legal bases upon which the liability emerges, practical problems, which impede appropriate functioning of the mechanism of national liability for the damages caused by these institutions. Later on, the topic scrutinizes much more actual and more problematic part of the theme- the liability of the state regarding damages caused by illegal actions of the legislative authority. Legal regulation is discussed in this part and what is more the conclusions define that both Constitution, both other laws consider the State of Lithuania equal subject of legal liability. The author of this work precisely analyses Lithuanian judicial practice concerning the issue of national liability, discloses the errors of Law practitioners which determine the failure to implement national liability for illegal legislative acts in legal relations. Etatistic law interpretation based logics that Constitutional Court decisions are not valid rearwards is denied. The final part of the work deals with the financial nature of the damages caused by illegal actions of the government. And finally the conclusions are drawn that a State may legally solve the issue of extent of legal redress regarding its economical- financial situation as long as it does not reject the obligation to reward damages.

Darbas baigtas: 2005-12-05

Tomas Šilobritis