

VILNIUS UNIVERSITY

UGNĖ GAILIŪNIENĖ

**LIABILITY FOR DAMAGE DONE TO INDIVIDUALS BY THE PUBLIC
ADMINISTRATION IN LITHUANIA**

Summary of Doctoral Dissertation
Social Sciences, Law (01 S)

Vilnius, 2013

Dissertation was prepared in 2007 – 2013 at the Faculty of Law, Vilnius University.

Scientific supervisor:

Prof. dr. Arvydas Andruškevičius (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S).

Dissertation is defended at the Law Science Council of Vilnius University:

Chairman:

Prof. dr. Vytautas Mizaras (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S).

Members:

Prof. dr. Saulius Katuoka (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S);

Doc. dr. Linas Meškys (Vytautas Magnus University, Social Sciences, Law – 01 S);

Doc. dr. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S);

Doc. dr. Skirgailė Žalimienė (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S).

Opponents:

Prof. dr. Rimvydas Norkus (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S);

Prof. dr. Bronius Sudavičius (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S).

The doctoral dissertation will be defended in the public session of the Law Science Council, 20 December, 2013, 12:00 p. m., at the Faculty of Law of Vilnius University, K. Jablonskis auditorium.

Address: Saulėtekio 9, LT-10222, Vilnius, Lithuania.

The Summary of Doctoral Dissertation was sent out on 20 November, 2013.

The Doctoral Dissertation may be reviewed at the library of Vilnius University.

VILNIAUS UNIVERSITETAS

UGNĖ GAILIŪNIENĖ

**ATSAKOMYBĖ UŽ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ ASMENIMS
PADARYTĄ ŽALĄ LIETUVOJE**

Summary of Doctoral Dissertation
Social Sciences, Law (01 S)

Vilnius, 2013

Disertacija rengta 2007 – 2013 metais Vilniaus universitete, Teisės fakultete.

Mokslinis vadovas:

Prof. dr. Arvydas Andruškevičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S).

Disertacija ginama Vilniaus universiteto Teisės mokslo krypties taryboje:

Pirmininkas:

Prof. dr. Vytautas Mizaras (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S).

Nariai:

Prof. dr. Saulius Katuoka (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S);

Doc. dr. Linas Meškys (Vytauto Didžiojo universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S);

Doc. dr. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S);

Doc. dr. Skirgailė Žalimienė (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S).

Oponentai:

Prof. dr. Rimvydas Norkus (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S);

Prof. dr. Bronius Sudavičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S).

Disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2013 m. gruodžio 20 d., 12 val. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto K. Jablonskio auditorijoje.

Adresas: Saulėtekio al. 9, LT-10222, Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2013 m. lapkričio 20 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Vilniaus universiteto bibliotekoje.

CONTENT

SCIENTIFIC PROBLEMS ADDRESSED.....	6
OBJECTIVE AND TASKS OF THE DISSERTATION.....	8
SCIENTIFIC NOVELTY OF THE RESEARCH.....	10
METHODOLOGY AND SOURCES OF THE RESEARCH.....	12
THE STRUCTURE AND THE MAIN RESULTS OF THE THESIS.....	15
CONCLUSIONS.....	24
LIST OF SCIENTIFIC PUBLICATIONS.....	28
PERSONAL DETAILS.....	29
ATSAKOMYBĖ UŽ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ ASMENIMS PADARYTĄ ŽALĄ LIETUVOJE (REZIUMĖ).....	30

Scientific problems addressed

Considering that daily activities of public authorities and officials affect the rights and interests of an individual to varying extent, one has to admit that the cases of maladministration which may significantly violate human rights are not rare. Therefore, it is important that public authorities and officials should answer for the improper use of their powers. Such liability is diverse: it can be moral, political, official and even criminal. However, one of the most important things for the individuals that suffered from the improper use of the official powers perhaps is the real monetary compensation of the damage they have experienced. That is recognized by international institutions. For example, Council of Europe states that the system of public liability is an essential guarantee to individuals. Equally important it is for the system to allow a victim to promptly obtain a reasonable compensation¹. Thus the modern state acknowledges that it has to reimburse an individual the damage caused by wrongful acts committed by its institutions and officials. In Lithuania the right for the compensation of the material and moral damage is stipulated in the Constitution. Despite the fact, that Constitution does not establish *expressis verbis* that the damage must be also reimbursed by the state, it is stated by the Constitutional Court of the Republic of Lithuania that: “if the law or other legal act established a legal regulation that enabled the state in whole or in part to avoid its obligations to compensate the damage done by unlawful acts of its state authorities or officials, this would not only mean that the constitutional concept of redress is ignored and incompatible with the Constitution, but it would also violate the *raison d’etre* of the same state as the common good of the society”².

Increasing number of cases where the question of the compensation for the damage caused by the bodies of the public administration is addressed suggests that this topic is extremely important. For example, in 2005 the Supreme Administrative Court of Lithuania examined 59 cases assigned to the category of civil liability for damage caused

¹ *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Council of Europe. Vilnius: Justitia, 2004 (editor of Lithuanian translation V. Valančius). P. 379.

² The ruling of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania 17 June 1997 „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. “Official Gazette”, 2006, Nr. 90-3596.

by the unlawful actions of the public authorities. In 2012 the number of such cases increased up to 234³. The Government of the Republic of Lithuania notes the importance of liability for the unlawful acts of institutions and officials of the state and municipalities as well.⁴

On the other hand, the state as a subject of liability is in an exceptional position. The activities of public authorities are delicate because they often have to make decisions in uncertain situations. For example, a police officer pursuing a criminal must instantly decide what kind of violence is not excessive and complies with the principle of proportionality. Various supervisory authorities act as if “between two fires” – supervised entity, which may claim damages for unreasonably strict measures of supervision, and the public for whom the supervision is being carried out and whose members may seek redress if the supervision was insufficient and because of that they experienced damages. Hence the decision making, especially where the public authorities have a wider discretion, is extremely difficult. It is feared that public liability applied in such situations limits the determination of officials to act in a certain way because these actions may render them liable. Furthermore, it has to be noted that the financial resources of the state are not unlimited. An individual naturally prefers the state than another individual as a defendant, as the latter may not have sufficient income for the redress. The state is often perceived by individuals as an owner of unlimited resources that can easily compensate anyone who suffered any injustice. Such perception is quite popular in Lithuania – Lithuanian courts face a significant number of unreasonable demands of extremely large monetary compensations from the state⁵. However the state budget is limited, especially in economic recession, and these limited resources have to be distributed in one or another way. Therefore, though rhetorically, we may ask whether it is fair that the money is given to one victim while the general public can benefit from a new school or the like. The state budget is largely formed of taxpayers’ money, so is it right that this money is paid to correct the mistakes of the public servants?

³ Data of “Infolex praktika” [interactive]. [Viewed 14 March 2013]. Internet source <<http://www.infolex.lt/tp/>>.

⁴ The appendix of the decision of the 11 June 2012 meeting of the Government of the Republic of Lithuania (protocol No. 39, question No 7) „Valstybės ir savivaldybių institucijų, valstybės tarnautojų atsakomybė dėl neteisėtų aktų“.

⁵ Recently such claims have reached an absurd range of billion or even 10 billion.

Therefore when discussing the state liability issue it is important to look for the right balance, the “golden mean”, that would help a victim of an unlawful action of a public authority to receive just compensation while respecting the capacity of the state to continue to carry out its functions properly and effectively.

Objective and tasks of the dissertation

Public liability, that in this research is understood as a civil liability in tort where the state or municipality have an obligation to compensate for the damage caused by the unlawful actions of their institutions and servants, is applied for the unlawful acts or omissions of various public authorities – the legislature, the judiciary, the executive (including the subjects of public administration).

Liability for damage done to individuals by the unlawful actions of the public administration has been selected as an objective of this research because individuals in their everyday lives face the subjects of the public administration more often than other public authorities (courts or legislature). Activities of public administration are particularly wide and varied, so these subjects often cause damage if improperly exercising their power. It should be noted that the special jurisdiction is established in Lithuania for the cases of the damage caused by the public administration. These cases are heard by the administrative courts while other civil liability cases are assigned to the courts of the general jurisdiction.

The research does not analyze other types of liability arising from the unlawful actions of the public administration – criminal, administrative, official or material liability. In the cases of these types of liability the subject of liability is a person who has committed unlawful act, so liability relations occur between the state and the official of the public administration. The situation is different with liability for damage caused to individuals by the unlawful actions of the public administration: here the subject of liability is the state that compensates damage to an individual. In addition it has to be noted that the purpose of criminal, administrative and official liability is to punish a person acting illegally and to prevent new violations, while the purpose of liability for damage done to individuals by the unlawful actions of the public administration is compensatory.

The object of this research is restricted to Lithuanian law. Case law of foreign and international courts and courts of European Union are invoked for the purpose of comparative analysis.

The research does not aim to analyze the theory of public liability, the validity of the different public liability theories in different countries (such analysis has already been carried out in the dissertation of S. Selelionytė-Drukteinienė). The object of this dissertation is the institute of liability for damage done to individuals by the public administration. This research in the light of legal approach analyses to whom and how such liability is applied, where the margins of this liability should be drawn, what are the conditions of such liability, how they should be applied and how the damage done by the public administration should be compensated.

Given the issues already outlined, the objective of this dissertation is to analyze how liability for damage done to individuals by the public administration is regulated and applied in Lithuania, to identify the common patterns of application of such liability and on the basis of this analysis to decide the adequacy of the conditions for the proper compensation of damage done to individuals by the acts or the omissions of the public administration.

According to the objective this dissertation addresses these following tasks:

1. To introduce the concept of liability for damage done to individuals by the public administration and to determine the nature and the position of this legal institute in Lithuanian legal system.

2. To draw the boundaries of liability for damage done to individuals by the public administration separating it from the other types of civil liability.

3. To investigate how liability for damage done to individuals by the public administration is and could be applied in Lithuania while analyzing separate conditions of this liability and their interaction.

The hypothesis of the dissertation research is: all possible prerequisites for the proper compensation of damage done to individuals by the public administration are not developed. Current legal regulation of these relations and cross-sectoral position of this institute causes problems to separate liability for damage done to individuals by the public administration from the other types of civil liability. The case law dealing with liability for damage done to individuals by the public administration is not unanimous.

On the basis of the research accomplished the following statements are presented for defending:

1. The boundaries of liability for damage done to individuals by the public administration should be drawn considering which subject has done the damage and in what area he has acted. In deciding if liability for damage done to individuals by the public administration or other should be applied, the objectives of establishing special rules of such liability and specific roles of the public administration must be taken into consideration.

2. The case law of Lithuanian courts on liability for damage done to individuals by the public administration is inconsistent and not developing uniform criteria for the evaluation of liability conditions. In result, damage caused to individuals by the unlawful actions of the public administration is not always compensated properly.

Scientific novelty of the research

Even foreign scientists tend not to analyze the legal aspects of public liability extensively, perhaps due to the fact that the institute of public liability developed historically and is highly related to the legal and institutional system of each country. The issues of public liability in each state are dealt with differently, so a comparative analysis is hard to execute. Usually the issues of public liability are analyzed in the context of general civil liability and are discussed as a specific case of non-contractual liability⁶. Public liability as a legal topic received more attention after the Court of Justice of the European Union developed doctrines of non-contractual liability of the European Union and liability of the Member States for damage caused to individuals by breaches of the European Union law. Apparently it happened due to the fact that the decisions of the Court of Justice of the European Union in some aspects conflicted with the national case law of the Member States. The case law of the Court of Justice of the European Union in these areas is analyzed much more thoroughly than the issues of public liability in the national legal systems⁷. Issues of public liability were thoroughly

⁶ For example MIKELĖNAS, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, VAN DAM, C. *European Tort Law*. Oxford University Press, 2007 ir kt.

⁷ For example SCHERMERS, H. G., HEUKELS, T. and MEAD, P. *Non-contractual liability of the European Communities*. Springer, 1988; HEUKELS, T. and MCDONNELL, A. M. *The Action for Damages in Community*

examined by D. Fairgrieve⁸, C. Harlow⁹. Separate questions of public liability from time to time are addressed in scientific publications by different authors, especially they compare the national and the European case law¹⁰. Recently more attention is paid to the damage caused by the supervision authorities¹¹.

V. Mikelėnas was the first who dealt with the issues of public liability in Lithuania¹². Though most of the problems that he had indicated were solved when the Civil Code of the Republic of Lithuania was adopted in 2000. Public liability is analyzed in detail in the dissertation by S. Selelionytė-Drukteinienė “Trends in the Development of the State Liability in Tort”¹³. This dissertation analyzed the nature of state liability, application of state immunity and models and limits of state liability. Illegality here is seen as a condition expanding state liability. Liability for the lawful actions and liability for damages caused by the legislature and judiciary are overviewed as well. This dissertation widely analyzed state liability in a theoretical approach and paid a lot of attention to the models of state liability applied in foreign countries. A. Kargaudienė overviewed some of the public liability questions as well¹⁴. In 2009 the Institute of Law

Law. Kluwer Law International, 1997; CRAIG, P. *EU Administrative Law*. Academy of European Law European University Institute, Oxford University press, 2006. There are also number of publications: for example LEE, I. B. In Search of a Theory of State Liability in the European Union [interactive]. Harvard Jean Monnet Working Paper, 1999. [Viewed 10 March 2013]. Internet source: <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/99/990901.html>>, POTO, M. Schneider Electric SA v. Commission: Regarding the Noncontractual Liability of the Commission the Decision of the Court of First Instance is Consistent with Precedent. [interactive]. *German Law Journal*. Vol. 09 No. 01. [Viewed 18 March 2013]. Internet source: <<http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=888>>, JANS, J. H. State Liability: In Search of a Dividing Line between National and European Law [interactive]. In OBRADOVIC, D., LAVRANOS, N. *Interface Between EU Law and National Law*. Europa Law Publishing, 2007 birželis. [Viewed 23 March 2013]. Internet source: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=993005> and others.

⁸ FAIRGRIEVE, D. *State liability in tort*. Oxford, 2004.

⁹ HARLOW, C. *State liability: Tort law and beyond*. Oxford, 2005.

¹⁰ For example TISON, M. Do not attack the watchdog! Banking supervisors liability after Peter Paul [interactive]. *Common Market Law Review*, Vol. 42, No. 3, 2005. [Viewed 10 January 2013]. Internet source: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2209033>.

¹¹ For example GIESEN, I. Regulating regulators through liability. The case for applying normal tort rules to supervisors [interactive]. *Utrecht Law Review*, Vol 2, Issue 1 (June) 2006. [Viewed 10 January]. Internet source: <<http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/viewFile/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-101034/15>>; HUIJSMANS, R. and VAN MAANEN, G. Supervisors' Liability: The Dutch Fireworks Case. A comparative study between the Netherlands, the United Kingdom and Germany on state liability in case of failure of supervision [interactive]. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2009 – 4. [Viewed 8 January 2012]. Internet source: <http://www.akd.nl/media/430890/supervisors%20liability_maastricht%20law%20journal_renee%20huijsmans.pdf>, TISON, M. Do not attack the watchdog! Banking supervisors liability after Peter Paul [interactive]. *Common Market Law Review*, Vol. 42, No. 3, 2005. [Viewed 10 January 2013]. Internet source: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2209033> and others.

¹² MIKELĖNAS, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995.

¹³ SELELIONYTĖ-DRUKTEINIENĖ, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos: daktaro disertacija*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.

¹⁴ KARGAUDIENĖ, A. Viešoji atsakomybė: atsakomybės už padarytą žalą privačiam asmeniui subjekto apibrėžimo problema. *Jurisprudencija*. 2008, Nr. 3(105).

conducted a study “Institute of damages caused by the wrongful actions of public authorities: legal regulation and application in case law”¹⁵ in which the author of this dissertation took part as an external expert. This study analyzed the issues of compensation for damage made by the unlawful actions of the public institutions and submitted recommendations for the better regulation. General public liability issues were investigated in this study and attention was paid to state liability for damage done by the legislature and judiciary. Some of the problems identified in the study have been resolved by the case law of the Lithuanian courts. Liability of the Member States for the breaches of the European Union law developed by the Court of Justice of the European Union, just like in foreign countries, is more popular in Lithuania than the issues of national public liability. This liability is examined in several dissertations¹⁶ and numerous scientific articles¹⁷.

This dissertation is the first research which comprehensively analyses the institute of liability for damage done to individuals by the public administration.

Methodology and sources of the research

The main source of this research is the case law of Lithuanian administrative courts where the questions of civil liability for damage caused by the unlawful actions of the public administration are analyzed. This source was selected as a main source of the research because of the objective and the hypothesis of this dissertation. It is the administrative courts who decide how liability for damage made to individuals by the

¹⁵ BELIŪNIENĖ L., GAILIŪNIENĖ U. and others. Neteisėtai valdžios institucijų veiksmais padarytos žalos atlyginimo institutas: įstatyminis reguliavimas ir taikymas teismų praktikoje [interactive]. Teisės institutas, 2009. [Viewed 15 April 2013]. Internet source: < <http://www.teise.org/data/1Atsakomybe-uz-zala-recenzuotas-ir-pataisytas-doc.pdf>>.

¹⁶ VALUTYTĖ, R. *Valstybės atsakomybė dėl nacionalinių galutinės instancijos teismų sprendimų*: daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, VAITKEVIČIŪTĖ, A. *Valstybių narių atsakomybė už žalą pažeidus Europos Sąjungos teisę*: daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.

¹⁷ Pvz., ŠILEIKIS, E. Konstitucinis Teismas ir valstybės atsakomybė už Europos Sąjungos teisės pažeidimą. *Justitia*. Vilnius, 2010, Nr. 1 (73), VALUTYTĖ, R. Valstybės atsakomybė pažeidus pareigą kreiptis į Teisingumo Teismą prejudicinio sprendimo pagal Europos Žmogaus Teisių Konvenciją. *Jurisprudencija*. 2012, Nr. 19(1), VAITKEVIČIŪTĖ, A. Valstybės atsakomybės už žalą pažeidus Europos Sąjungos teisę ryšys su valstybės atsakomybe už tarptautinės teisės pažeidimus. *Jurisprudencija*. 2012, Nr. 19(1), VALUTYTĖ, R. Teismo kaltės samprata ieškinyje prieš valstybę dėl Europos Sąjungos teisės pažeidimo. *Jurisprudencija*. 2011, Nr. 18(1), VAITKEVIČIŪTĖ, A. Valstybių narių atsakomybė už žalą pažeidus Europos Sąjungos teisę – teisinis pagrindas ir atsakomybės sąlygos. *Jurisprudencija*. 2011, Nr. 18(1), VAITKEVIČIŪTĖ, A. Europos bendrijos deliktinės atsakomybės taikymo ypatumai ir santykis su valstybių narių atsakomybe dėl privatiems asmenims padarytos žalos. *Jurisprudencija*. 2008, Nr. 4(106), DRAKŠAS, R. and VALUTYTĖ, R. Valstybės atsakomybės pagal privataus asmens ieškinį principo samprata ir įgyvendinimo sąlygos. *Justitia*. 2007, Nr. 2 (64), and others.

public administration should be applied. All the cases until July 2013 where the Supreme Administrative Court of Lithuania, who forms the uniform practice of national administrative courts, analyses the question of compensation for the damage done, were reviewed while carrying out this research. Some relevant case law of lower administrative courts was also analyzed.

Another important resource was the Lithuanian legislation, namely the Civil Code of the Republic of Lithuania (also currently invalid Civil Code of the Republic of Lithuania, adopted in 1964), Law on Administrative Proceedings, Law on Public Administration, Law on Compensation for Damage Caused by the Unlawful Actions of the Public Authorities and the Representation the State, and other relevant legislation. This resource was significant in defining the conception of liability for damage done to individuals by the public administration and drawing the boundaries of this institute. It was also described how liability for damage done to individuals by the public administration is currently regulated and determined if the current regulation causes any theoretical and practical problems in proper compensation for the damage.

Significant source of this research is the case law of the other courts. The decisions of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania are analyzed as laying the conceptual framework of public liability in Lithuania. The case law of national courts of the general jurisdiction was used for the comparative analysis of the same and similar questions analyzed by the different courts.

The judgments of the Court of Justice of the European Union in the cases of non-contractual liability of the Member States and the European Union institutions are important to the topic as well. It should be noted that the provision on non-contractual liability of the European Union (Treaty on the Functioning of the European Union, Consolidated version 2012, Article 340) stipulates that “In the case of non-contractual liability, the Union shall, *in accordance with the general principles common to the laws of the Member States*, make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties” [emphasis added]. This means that the Court of Justice of the European Union has to seek mechanisms common to all of the Member States, thus summarizing and bringing together the practice of public liability in all of the Member States. The Court of Justice of the European Union often points this in its judgments, so they are relevant to the comparative analysis in this research. The case law

of the European Court of Human Rights, deciding whether the state has violated the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, was analyzed in this research as well. Although the European Court of Human Rights does not apply civil liability as such, and an award of damages is only one of the methods of a just satisfaction and therefore is considered a subsidiary tool of the European Court of Human Rights, it does not deny the significance of the case law of this court on the compensation for damage caused by the unlawful actions of the public authorities to the national law.

For the purpose of a comparative analysis the decisions of national courts of other countries are examined. A variety of foreign case law was analyzed in the research, however, mostly invoked were the decisions of the national courts of England, Germany and France. These countries were chosen because of the totally different public liability systems developed in them. It is really interesting how the same results can be achieved through some very different national mechanisms.

The research also draws on a legal doctrine – works of Lithuanian scientists that directly examined the phenomenon of public liability and a much more extensive foreign legal literature. Given the cross-sectorial nature of the topic analyzed, scientific works of other law areas – constitutional, civil, administrative, international and European Union law, were relevant as well.

Various methods of scientific research and interpretation of the law were used in this dissertation.

The analytical-critical method was one of the main methods in this research. It was used in the analysis of legislation and particular case law examples in order to assess whether the existing legal regulation and the case law provides a fair compensation for damage done to individuals by the public administration.

Comparative method was important in comparing the decisions of Lithuanian courts in analogous situations and the decisions of the national courts of a different jurisdiction, as well as comparing the case law on public liability of Lithuanian and foreign courts, international courts and the courts of the European Union. Comparative method is significant in finding optimal solutions in specific situations and in providing examples of a good practice.

Method of abstraction was applied in isolating the institute of liability for damage made to individuals by the public administration as a separate phenomenon out of the whole system of public liability. As mentioned, researchers usually analyze public liability in general or even take the bigger approach of the whole civil liability. Liability for damage done to individuals by the public administration was isolated from the general system because of the reasons mentioned above where the object of this dissertation was discussed in order to highlight the essence and uniqueness of this subject matter.

Systemical analysis method. Despite the need to distinguish liability for damage made to individuals by the public administration as a separate phenomenon, it is equally important to analyze this phenomenon in a context of all Lithuanian legal system. This method was applied for the determining the place of liability for damage done to individuals by the public administration in the legal system, drawing the boundaries between it and the other types of civil liability, as well as exploring the links between the individual conditions of liability.

Based on the method of induction dissertation analyzed some individual examples of the case law and drew the conclusions about the certain trends in dealing with the separate questions of liability for damage done to individuals by the public administration.

When the separate conditions of liability for damage done to individuals by the public administration (unlawful actions, causal link and damage) were examined, a synthesis method was applied for the exploring of the interaction between these conditions and their general influence to the proper application of such liability.

Other traditional methods of legal interpretation – linguistic, teleological and other, were used in this research as well.

The structure and the main results of the thesis

This study consists of an introduction, the main part where the results of the research are presented and conclusions. A list of references is included in the end. The main part consists of two parts.

The first part of the research is “The concept and the boundaries of liability for damage done to individuals by the public administration”.

In the first chapter of this part, “The concept of liability for damage done to individuals by the public administration”, public liability is presented as a legal phenomenon. Public liability is a part of civil non-contractual liability where the state has to compensate to individuals the damage done by its institutions and officials while implementing powers of a public authority. The basis for public liability in Lithuania is drawn by the Constitution of the Republic of Lithuania, namely its Article 5, paragraph 3, saying that “State institutions shall serve the people” and Article 30, paragraph 2, establishing that “Compensation for material and moral damage inflicted upon a person shall be established by law”. Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania are significant for the proper application of a public liability as filling regulatory gaps.

The subject of public liability is a state or a municipality, not a person whose actions has caused the damage. It should be noted that when properly applying public liability, the recognition of a state (municipality) as a subject of liability is important for the effective implementation of the public authority functions as well as the effective defense of a victim who has suffered the damage. Recognition of a state (municipality) as a subject of liability should also mean that it is not necessary to identify a person or an institution whose actions have caused the damage. Otherwise public liability could be unduly restricted.

The term “liability for damage done to individuals by the public administration” has been used neither in the legal doctrine nor in legal acts or the case law. It is the result of this research. The need to distinguish such liability from general public liability is based on the fact that the concept of public administration is widely used in the legal doctrine, legal acts and in the case law. Such liability is regulated in a separate article of the Civil Code of the Republic of Lithuania. Such cases have a special jurisdiction and the case law on compensating the damage done to individuals by the public administration differs from the case law on compensating the damage done, for example, during the criminal proceedings.

This chapter also analyses the position of the institute of liability for damage done to individuals by the public administration in the Lithuanian legal system. It is concluded

that it is of a cross-sectorial nature. Although the compensation for damage is part of the civil law, it cannot be ignored that public liability has its specifics (for example, a strict liability regime). Moreover, the assessing of the unlawfulness of the public administration acts is assigned to the administrative law, and the cases of damage done to individuals by the unlawful acts of the public administration are heard by the administrative court.

In the second chapter of the first part of his research, “The boundaries of liability for damage done to individuals by the public administration”, the boundaries between such liability and the rest of public liability as well as general civil liability are drawn. These are essential to proper application of liability because it is the only way to choose the provisions that should be applied and to form a uniform case law on awarding damages made by the public officials.

The Article 6.271 of the Civil Code of the Republic of Lithuania should be recognized as a general rule in relation to the Article 6.272. The term “public authority”, defined in the Article 6.271, should be interpreted more broadly than in the commentary of the Civil Code. It should be understood not only as a subject of public administration but as all public authorities and officials, including but not limited to the legislature and the courts as long as the latter are not covered by the Article 6.272. The main criterion, defining a subject as a public authority, is not its legal status, but the implementing of functions of a public authority.

The reference to the Article 6.271 of the Civil Code in the Law on Administrative Proceedings should not be seen as determining the jurisdiction of the administrative courts but as indicating that the damage resulted from the unlawful actions of the public administration should be dealt with according to the Article 6.271 of the Civil Code, that is applying public liability.

The President and the Government are exclusive subjects, but liability should be applied for their unlawful actions too. These subjects perform two kinds of functions: the executive part of the state power and the public administration. The damage caused by the activity of the latter is compensated according to the same rules that apply to the other subjects of the public administration.

The Article 6.272 of the Civil Code should be applied only in the cases when the damage is done during the criminal proceedings and the process of the cases of the

administrative violations of the law. Liability for the public administration action carried out by the courts should be applied according to the Article 6.271, therefore, the revision of the Article 6.272 is needed.

Involvement of the subjects of the public administration in the civil legal relations, for example through civil contracts, is not considered a public administration. However activities of these subjects, contrary to the private subjects, even in this field are heavily regulated. If a subject of public administration breaches a civil contract it faces contractual liability. But if it does not operate in a way that the mandatory provisions of the law require (even if it acts as a part of a civil contract, current or future), the issue of a compensation for damage should be dealt with in an accordance with the Article 6.271. Liability for the damage arising from pre-contractual relations when the damage is done by a subject of public administration should also be dealt with according to the rules of public liability. The decision of that subject to take certain pre-contractual obligations should be based not only on a free will (as is in the case of private subjects), but in accordance with the provisions of public law. The breaches of administrative contracts that are concluded in the field of public law in order to implement administrative powers should lead to public liability and the provisions of contractual liability should be applied only subsidiary.

Cases of the damage caused by the improper management of a public property are dealt with in some very different ways. Some of them are heard in administrative courts, others – in the courts of the general jurisdiction. In some the rules of general liability are applied, in others – specific rules of public liability. The author believes that these cases should be dealt with in accordance with the rules of general liability rather than public liability, because the actions and unlawfulness are not associated with the specific functions of public authority.

Legal doctrine and legal regulations does not provide a clear answer whether the penalization for the administrative violations of law is considered a public administration. The recent changes of the legal framework when such cases were transferred from the administrative courts to the courts of the general jurisdiction indicate that the legislature considers the administrative liability to be closer to the criminal law rather than the public administration. However the Law on Public Administration still includes application of sanctions as a part of an administrative

supervision. Moreover, economic sanctions defined in specific laws (that are considered by the Constitutional Court to be a part of an administrative liability) are still contested in the administrative courts. In the future the legislature and the courts should clearly identify the position of the relations of a penalization for the administrative violations in Lithuanian legal system. Cases on awarding the damage caused during the process of a penalization for the administrative violations, previously heard by the administrative courts, currently are being heard by the courts of the general jurisdiction, however the author believes that it is not enough to transfer these cases to the courts of the general jurisdiction, they should also fall under the scope of the Article 6.272 of the Civil Code.

The Law on Public Administration considers the internal administration as a part of the public administration. Considering that the damage done by the action of the internal administration (mostly those are the cases of personnel disputes) should be compensated according to the rules of public liability. However the author believes that the internal administration is fundamentally different from the other areas of the public administration. Internal administration relations form between the two subjects of a public authority and an organizational subordination exists, so internal administration usually does not create rights and obligations to third parties. Meanwhile the phenomenon of public liability was developed while seeking to compensate damage caused by the actions of a public authority for the private individuals. Therefore specific public liability rules should not be applied when damage is caused by the internal administration (provided that the damage was not suffered by the third party).

In the second part of a thesis, “The conditions of liability for damage done to individuals by the public administration”, individual conditions of liability are examined. Comprehensive analysis of the case law is presented and special attention is paid to the “grey areas” where the national courts have not formed the clear and unanimous criteria of public liability.

In the first chapter of this part, “The unlawful acts”, the condition of unlawfulness is analyzed. Liability may arise from a variety of public administration actions – normative acts, individual acts, omissions, physical actions and so on. A problematic issue is the concept of an individual administrative act that is formulated by the administrative courts. It has caused difficulties for individuals seeking redress for an

inadequate information, incorrect recommendation, documents refusing to perform certain actions and so on.

Administrative courts often require to indicate a specific rule that has been violated, but currently the damages are also awarded for the violation of some general rules of law and even a general duty to behave with care. Lithuanian courts do not apply “Schutznormtheorie” that is applied in some European countries as well as in case law of the Court of Justice of the European Union, although there are some Lithuanian court decisions where the traces of this theory can be found.

Illegality of administrative acts and unlawfulness as a condition of civil liability are not identical concepts. This means that:

- on the one hand the annulment of an administrative act should not be considered as a necessary condition for public liability. In the recent case law of administrative courts following the case law of the courts of general jurisdiction the requirement to annul the administrative act and requirement to award the damages are more often seen as different requirements that can be applied either together or independently. However the last decisions of the Supreme Administrative Court of Lithuania show that the court fears the possible abuse by applicants when after the delay to contest the act (the term for that is one month) the act is “challenged” by requiring to award the damages (the term is three years). It is seen that the court seeks to emphasize that there can be cases when the fact that the administrative act was not contested according to the rules of administrative proceedings may result in refusing to apply liability. However the court does not present a clear answer what these cases might be. The author still believes that notwithstanding the fact whether the administrative act was contested or not, the unlawfulness should be reassessed in terms of civil liability when awarding the damages. Danger that applicants may misuse their rights can be prevented by properly applying other conditions of civil liability, that is causations and damages;

- on the other hand not every illegality of an administrative act automatically results in public liability. Unfortunately the case law does not form uniform criteria when administrative illegality is so “serious” that it leads to public liability. This leads to situations where the same action (for example a delay to make a decision) in some cases is considered unlawful and therefore results in awarding damages, in others – not. It is necessary to unify that case law. Author suggests that in the case where the subject of

public administration operates without discretion, every violation, even a formal one, should be treated as unlawful in the perspective of civil liability. Liability for damage done to individuals by the public administration in these cases could effectively be limited with the help of other conditions of liability.

The unlawfulness of individual administrative acts is mainly caused by non-compliance with the obligation to base it on objective data, norms of legal acts and the obligation to reason it. However the mere fact that the motives and legal and factual basis were omitted should not lead to public liability in case it turns out that even in compliance with all the requirements the same decision would be taken. This means that there is no causal link, however administrative courts often neglect that fact. When it is not clear what the final decision should have been, the court seeking not to violate the principle of the separation of powers should annul the decisions and oblige the subject of public administration to take the decision according to the requirements of law and only after that deal with the issue of damages award.

The application of public liability for regulatory act that contradicts legal acts of higher order raises a lot of problems for the administrative courts. When such act is the law, enacted by the parliament, the administrative courts indicate that it is not the relations of liability. But when such act is an administrative regulatory act, the administrative courts apply public liability. Such case law raises a suspicion that the courts are reluctant to apply liability for the legislative acts and unduly shift this responsibility to the subject of public administration that had been obliged to implement the law until it was recognized as an unconstitutional. Case law in dealing with liability for damage caused by the application of the regulatory act that later has been recognized as unlawful is also inconsistent: in some cases such action is considered lawful because the act in the moment of application was valid, in other cases – unlawful and results in awarding the damages.

The discretionary decisions are influenced by various factors, including political and economic reasons that cannot be assessed by the administrative courts. Therefore determining the illegality of these decisions is complicated. Discretionary decisions should not be assessed through the point of *ultra vires* only, as it was the previous practice of the administrative courts. When applying liability for damage caused by the discretionary decision it should be assessed whether the decision is motivated, objective,

reasonable and proportionate. All these aspects should be evaluated taking into the account the moment when the decision was made, not the moment when the damage occurred (if the implemented decision turns out not to be the best, it does not mean that such choice was unlawful, if it was reasoned and objective at the time of its adoption). Non-use of discretionary powers as unlawful omission also constitutes a condition for public liability.

Public liability for damage caused by the improper supervision is a popular subject of discussion lately. It is discussed whether public liability is unduly extended when applied for the damage directly caused by the actions of a third person. Supervision as an area of public administration is diverse, and it is not easy for the subject carrying out the supervision to make decisions that would be fair from a point of view of both sides – subject supervised and society. It should be recognized that improper supervision might cause liability however the unlawfulness of supervision should be assessed very carefully. The author proposes these criteria: the degree of discretion and the scope of powers enjoyed by the public authority, hazardous nature of the activity supervised and importance of the legal interest that is protected. It is also important to accurately evaluate the causal link.

The second chapter of the second part, named “Damage”, analyses pecuniary and non-pecuniary damage as a condition of liability. Direct damages in the cases of liability for the damage done to individuals by the public administration are mostly awarded kind of pecuniary damage. Loss of income is awarded rarely mostly due to the fact that it is very difficult to prove that it was real and actual. Administrative courts are often passive and do not exercise the statutory obligation to establish the amount of damages if it cannot be proved by the party with precision even if it is clear that the victim has suffered pecuniary damage. Administrative courts also tend to treat the concept of pecuniary damage restrictively and often do not award amounts that are regulated by other laws even if the victim cannot take advantage of this regulation.

Non-pecuniary damage caused by the unlawful acts of the public administration is awarded much more often. Non-pecuniary damage is not any negative personal experience of an individual but only that which goes beyond the usual inconveniences. Types of a non-pecuniary damage caused by the public administration that can be mentioned are these: bodily harm, negative psychological experience, other

inconveniences, deterioration of reputation, disappointment with public authorities, loss of chance.

The peculiarity of non-pecuniary damage poses certain challenges to administrative courts dealing with the question of compensation. The courts often unreasonably require to demonstrate the specific existence of non-pecuniary damage despite the fact that non-pecuniary damage cannot be treated according to the same standard of proof as pecuniary damage. It was also often unreasonably refused to award non-pecuniary damage if pecuniary damage had not been established or there had been no express statutory provision on the compensation of non-pecuniary damage. Recently administrative courts have started to award non-pecuniary damage on the basis of the Constitution itself and have lowered requirements of its proof. Administrative courts awarding non-pecuniary damage assess the importance of the values violated, the nature of violation, the consequences of non-pecuniary damage, fault of the subject that caused the damage, personal characteristics of a victim, his actions that possibly contributed to the damage, as well the fact that in the case of the pecuniary damage not being awarded the rights of a victim would remain undefended and other facts.

Administrative courts depending on the circumstances of the case and referring to the case law of the European Court of Human Rights sometimes do not award non-pecuniary damage constituting violation – the unlawfulness of the actions of the public administration – as a just satisfaction. Despite the fact that the Civil Code states that non-pecuniary damage must be awarded in money, administrative courts often recognize the finding of a violation as a form of non-pecuniary damage award. However the finding of a violation should not be considered application of civil liability, because civil liability is a pecuniary obligation and it is necessary to establish the damage as a condition of civil liability. In other cases courts recognize that as a separate remedy but do not accept the claim to declare a violation as an autonomous claim. It also should be noticed that the effectiveness of such remedy is debatable because a simple finding of a violation does not have any actual impact to the rights of a victim.

A third chapter of a second part “Causal link” examines causality condition. It is observed that the establishment of a causal link as a condition of liability is divided into two stages: the factual and legal.

If all procedural violations are treated as unlawful that is constituting the unlawfulness as a condition of liability, factual causal link becomes essential for the limiting of the public liability: the courts have to determine if without that procedural violation the decision would be different. This would help to unify the case law as was mentioned before describing the unlawfulness of individual administrative acts.

The case law of administrative courts in the stage of a legal causal link is also not uniform. In some cases administrative courts require the direct causal link though national courts of general jurisdiction and foreign courts apply doctrines of flexible causal link (or similar). Thus administrative courts unduly limit liability for damage done by the public administration. When applying a flexible causal link it is very important to establish whether the unlawful actions are adequate to the damage. Therefore in the cases of liability for damage done by the public administration requirement to adequacy of causal link should be transformed into requirements to assess the scope of powers of the public authority, the possibility to foresee the damage in the moment of the unlawful action, the importance of the right or legal interest that is violated by the unlawful act, the time lag between the unlawful act and the damage, the impact of other persons (including the victim) to the damage. Administrative courts are encouraged to pay more attention to the latter criterion as it should be particularly important in determining the proper limits of public liability.

Conclusions

1. Liability for damage done to individuals by the public administration is defined as a part of non-contractual public liability where the state or municipality has to compensate for individuals the damage done by the unlawful actions of public administration. The need to distinguish such liability from the general public liability system is based on the fact that the public administration is recognized as a separate phenomenon in the legal doctrine, legal acts and the case law. In addition there is a special jurisdiction for the cases of compensation for damage done by the public administration – these cases are heard by the administrative courts which form specific criteria of liability when dealing with these cases.

2. Current legal regulation of public liability in the Civil Code of the Republic of Lithuania and incomplete concept of public administration in the Law on Public Administration of the Republic of Lithuania poses practical difficulties in dissociating liability for damage made to individuals by the public administration from other types of liability. In deciding whether to apply liability for damage done to individuals by the public administration the specifics of public liability and the area in which the subject who has caused the damage operated have to be taken into the account:

2.1. In dissociating liability for damage done to individuals by the public administration from the rest of public liability it is necessary to determine whether the activity that caused the damage is attributable to the public administration. In this way damage done by the acts of public administration by the President, the government and judiciary should be compensated under the rules of liability for damage done to individuals by the public administration, that is under the Article 6.271 of the Civil Code. Article 6.272 of the Civil Code should be applied exclusively to the compensation for damage done during the criminal proceedings and the process in the cases of administrative violations of law.

2.2. In dissociating liability for damage done to individuals by the public administration from the general civil liability it is important to take into the account the purpose of establishing special rules of public liability. Therefore, if the damage is done by violating the mandatory rules of law governing the activities of the subjects of public administration, the issue of compensating damages should fall under the scope of liability for damage done to individuals by the public administration. However, if the relations between the subject of public administration and the individual who suffered the damage were not of an administrative nature (if they could not be characterized by administrative empowerments, administrative subordination and so on), the damage should be compensated according to the general provisions of civil liability, because such legal relations qualitatively differs from the implementation of administrative powers. The phenomenon of public liability and the institute of liability for damage done to individuals by the public administration as a part of public liability were developed in order to compensate to individuals the damage done by implementation of public powers, thus special rules of such liability when the illegality is not connected with specific powers of public authority should not be applied.

3. It has to be recognized that administrative unlawfulness and unlawfulness as a condition of liability for damage done to individuals by the public administration are not identical. Therefore, on one hand, the administrative courts should take into the account the case law of the courts of general jurisdiction and do not require to place a separate complaint before the court on illegality of an administrative act. The fact that the administrative act was or was not contested should be assessed only as one of the circumstances in establishing unlawfulness as a condition of civil liability and should be taken into the account when assessing other conditions of liability as well. On the other hand it is necessary to harmonize the case law and uniformly treat identical acts in the view of unlawfulness as a condition of civil liability.

4. Applying the liability for the application of regulatory act that was recognized as contradicting legal acts of higher order, thus unlawful, the courts should acknowledge that the unlawful act was committed not by the subject that had applied regulatory act, lawful at the moment of application, but by the subject that enacted that regulatory act. If the question of unlawfulness of regulatory act was raised in the same administrative case where the claim for damage was submitted, the damage, provided that other conditions of liability were established, should be awarded, otherwise there would be no sense in the revision of the lawfulness of regulatory act and the rights of an individual would remain defenseless.

5. The assessment of unlawfulness of discretionary decisions and supervisory activities are extremely problematic. Such acts should not be considered in *ultra vires* aspect only. When deciding on liability for damage caused by the discretionary decision of the subject of public administration it should also be assessed whether the decision is motivated, whether the exercise of the discretionary powers is objective, fair, reasonable and proportionate. All these aspects should be assessed in the account of the moment when the decision was taken, not the moment when the damage occurred. The unlawfulness of supervisory activities should be evaluated very carefully, considering the fact that the damage was done directly by the subject that was supervised. When evaluating the unlawfulness of supervisory activities the courts are encouraged to assess *inter alia* the degree of discretion and the scope of powers the public authority had, the hazardous nature of the activity supervised and the importance of legal interest that is protected. In addition when deciding on liability for damage done by the inadequate

supervision it is very important to accurately assess the causal link between the supervision and the damage done by the supervised subject and to apply joint liability to the state (or municipality) and the supervised subject more often.

6. The condition of causal link is unreasonably overlooked although it could be particularly significant in determining the limits of public liability. It is recognized that the doctrine of flexible causation should be applied therefore the question of adequacy becomes a primary issue. In evaluating whether the unlawful acts of public administration are adequate to the damage, the scope of powers of the public authority, the possibility to foresee the damage in the moment of the unlawful action, the importance of the right or legal interest that is violated by the unlawful act, the time lag between the unlawful act and the damage, the impact of other persons (including the victim) to the damage should be assessed.

The latter criterion should be particularly important in determining the proper limits of public liability – not only in reducing the damages because of the victim's actions, but also in applying partial liability for the actions of third parties.

List of scientific publications

1. GAILIŪNIENĖ, U. Atsakomybė už valdžios institucijų padarytą žalą aplinkos srityje (Liability for Damage Caused by Public Institutions in the Environmental Field). *Teisė, Mokslo darbai*, 2009, No. 72.
2. GAILIŪNIENĖ, U. Viešojo administravimo subjektų padarytos žalos atlyginimas: kai kurios procesinio pobūdžio veiksnių pripažinimo neteisėtais problemos Lietuvoje (The Compensation for Damage Done by Public Administration: Some Procedural Problems of Declaring the Actions as Unlawful in Lithuania). *Teisė, Mokslo darbai*, 2010, No. 76.

Personal details

Ugnė Gailiūnienė was born on the 22nd of May 1980 in Kaunas, Lithuania

In 2003 U. Gailiūnienė graduated from Vilnius University Law Faculty (commercial law specialization) and obtained a master's of law degree.

In 2007 U. Gailiūnienė was admitted to the doctoral studies at Vilnius University Law Faculty Department of Constitutional and Administrative law (currently – the Department of Public Law of Vilnius University).

U. Gailiūnienė has taught seminars of administrative law at Vilnius University Law Faculty through years 2007-2012.

In 2008-2009 U. Gailiūnienė has contributed to the legal study “Institute of damages by the wrongful actions of public authorities: legal regulation and application in the case law”, conducted by the Institute of Law, as an external expert.

Since the year 2003 U. Gailiūnienė has been working in the Ministry of Interior Law Department, firstly as a chief specialist, currently as an advisor.

Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje (reziumė)

Nagrinėjama mokslo problema. Įvertinant tai, kad kasdienė valdžios institucijų ir pareigūnų veikla įvairiu mastu daro įtaką asmens teisėms ir interesams, negalima nepastebėti, kad nereti ir netinkamo administravimo atvejai, kurie gali reikšmingai pažeisti žmogaus teises. Todėl svarbu pripažinti, kad valdžios institucijos ir pareigūnai, netinkamai įgyvendinę savo įgaliojimus, privalo atsakyti. Tokia atsakomybė yra įvairi – moralinė, politinė, tarnybinė, netgi baudžiamoji. Vis dėlto asmenims, susidūrusiems su valdžios institucijų, tarp jų ir vykdančių viešąjį administravimą, netinkama veikla, ko gero, vienas svarbiausių dalykų yra realus jų patirtos žalos atlyginimas – piniginė kompensacija, atstatanti teisingumą. Antai Europos Taryba nurodo, kad viešosios atsakomybės sistema yra esminė garantija asmenims, ne mažiau svarbu, kad ši sistema leistų nukentėjusiems asmenims nedelsiant gauti pagrįstą žalos atlyginimą¹⁸. Taigi šiuolaikinės valstybės pripažįsta, kad valstybė turi atlyginti asmeniui žalą, kurią neteisėtais veiksmais padarė jos institucijos. Lietuvoje asmens teisę į žalos atlyginimą įtvirtina Konstitucija, ir nepaisant to, kad ji tiesiogiai nenustato, jog padarytą žalą privalo atlyginti ir valstybė, tai pasakyta Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo: „jeigu įstatymu ar kitu teisės aktu būtų nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad valstybė visiškai arba iš dalies išvengtų pareigos teisingai atlyginti žalą, padarytą neteisėtais pačios valstybės institucijų, pareigūnų veiksmais, tai ne tik reikštų, kad yra nepaisoma konstitucinės žalos atlyginimo sampratos, ir būtų nesuderinama su Konstitucija, bet ir pažeistų pačios valstybės, kaip bendro visos visuomenės gėrio, *raison d'être*“¹⁹.

Tai, kad asmenims itin svarbus būtent žalos atlyginimas, rodo augantis bylų dėl viešojo administravimo subjektų asmenims padarytos žalos atlyginimo skaičius. Štai 2005 metais Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas išnagrinėjo 59 bylas, priskirtas civilinės atsakomybės už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų,

¹⁸ *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Europos Tarybos leidinys. Vilnius: Justitia, 2004 (lietuviško vertimo mokslinis redaktorius V. Valančius). P. 379.

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

kategorijai, o 2012 metais tokių bylų išnagrinėta jau 234²⁰. Atsakomybės dėl valstybės ir savivaldybių institucijų, jų tarnautojų neteisėtų aktų svarbą pažymi ir Lietuvos Respublikos Vyriausybė²¹.

Antra vertus, valstybės, kaip civilinės atsakomybės subjekto, padėtis yra išskirtinė. Valdžios institucijų veikla yra delikati tuo, kad joms tenka priimti sprendimus neapibrėžtose ir neaiškiose situacijose: pavyzdžiui, policijos pareigūnui, persekiojančiam teisės pažeidėją, neretai tenka akimirksniu apsispręsti, kokia prievarta nebus perteklinė, t. y. atitiks proporcingumo principą. Įvairios valstybinės priežiūros institucijos veikia tarsi „tarp dviejų ugnių“ – priežiūrimo subjekto, kuris gali reikalauti žalos atlyginimo dėl nepagrįstai griežtų jam taikomų poveikio priemonių, ir visuomenės, kurios labai ši priežiūra atliekama ir kurios nariai gali reikalauti žalos atlyginimo, jei priežiūra buvo nepakankama ir dėl to jie nukentėjo. Taigi priimti sprendimus, ypač ten, kur viešosios valdžios institucijos turi platesnę diskreciją, yra itin sudėtinga. Baiminamasi, kad atsakomybės taikymas tokiose situacijose apribos valdžios institucijų ir pareigūnų ryžtą veikti, nes už tokius veiksmus jiems gali kilti atsakomybė.

Pažymėtinas ir finansinių valstybės išteklių ribotumas. Asmeniui, žinoma, kaip atsakovą labiau norisi matyti valstybę nei kitą privatų asmenį, kuris gali neturėti pajamų žalai atlyginti. Valstybė jos piliečių neretai suvokiama kaip neribotų išteklių savininkė, kuri nesunkiai galėtų atlyginti visiems, patyrusiems kokį nors neteisingumą. Toks suvokimas gana populiarus Lietuvoje – tai rodo nemažas skaičius nepagrįstų reikalavimų priteisti itin dideles pinigines kompensacijas²². Tačiau, kaip žinoma, valstybės biudžetas yra ribotas, ypač ekonominio nuosmukio metais, ir tuos ribotus išteklius tenka vienaip ar kitaip paskirstyti. Todėl, nors ir retoriškai, galima klausti: ar teisinga, kad pinigai skiriami vienam nukentėjusiam, kai jais galėtų būti finansuojama visai visuomenei naudinga veikla, pvz., naujos mokyklos statyba ar pan.? Be to, valstybės pinigai iš tiesų yra mokesčių mokėtojų pinigai, todėl ar teisinga, kad jais apmokamos valstybės tarnautojų klaidos?

²⁰ Infolex praktika duomenys [interaktyvus]. [Žiūrėta 2013 m. kovo 14 d.]. Žiūrėta per internetą: <<http://www.infolex.lt/tp/>>.

²¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. birželio 11 d. pasitarimo sprendimo (protokolo Nr. 39, 7 klausimas) priedas „Valstybės ir savivaldybių institucijų, valstybės tarnautojų atsakomybė dėl neteisėtų aktų“.

²² Paskutiniu metu tokie reikalavimai pasiekė absurdiškas milijardo arba netgi 10 milijardų ribas (žr. LVAT 2012 m. gruodžio 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-146-872-12, LVAT 2013 m. kovo 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-822-325-13, LVAT 2013 m. balandžio 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-822-383-13 ir kt.).

Taigi sprendžiant valstybės atsakomybės klausimą itin svarbu ieškoti tinkamo balanso, to „aukso vidurio“, kuris padėtų teisingai kompensuoti nukentėjusiojo nuo valdžios neteisėtų veiksmų praradimus, tačiau kartu neapribotų valstybės galimybių toliau tinkamai ir efektyviai vykdyti savo funkcijas.

Tyrimo objektas. Viešojo atsakomybė, kuri šiame tyrime suprantama kaip taikoma už įvairių valdžios institucijų – įstatymų leidžiamosios valdžios, teisminės valdžios, vykdomosios valdžios (įskaitant viešąjį administravimą atliekančias institucijas) – teisei priešingus veiksmus ar neveikimą. Būtent atsakomybės už viešojo administravimo neteisėtais veiksmais asmenims padarytą žalą institutas ir buvo pasirinktas kaip šio tyrimo objektas, nes su viešojo administravimo subjektų veikla dažniausiai susiduria asmenys savo kasdieniame gyvenime, šių subjektų veiklos sritys yra itin plačios ir įvairios, taigi būtent šie subjektai, jei jie netinkamai įgyvendina savo įgaliojimus, dažniausiai ir padaro žalos. Pažymėtina, kad žalos, padarytos viešojo administravimo subjektų veiksmais, atlyginimo byloms Lietuvoje yra nustatytas specialus teisingumas.

Darbe nėra analizuojama kitų rūšių – baudžiamoji, administracinė, tarnybinė ar materialinė – atsakomybė, kylanti neteisėtai veikiant viešojo administravimo subjektams. Šių atsakomybės rūšių atveju atsakomybės subjektas yra asmuo, atlikęs neteisėtus veiksmus, t. y. atsakomybės santykis atsiranda tarp valstybės ir viešojo administravimo subjekto. O atsakomybės už viešojo administravimo neteisėtais veiksmais asmenims padarytą žalą subjektas yra valstybė, kuri atlygina žalą privačiam asmeniui. Be to, baudžiamosios, administracinės ir tarnybinės atsakomybės tikslai yra nubausti neteisėtai veikusį asmenį ir užkirsti kelią naujiems pažeidimams, tuo tarpu atsakomybės už viešojo administravimo neteisėtais veiksmais asmenims padarytą žalą tikslas yra kompensacinis.

Tyrimo objektas apribojamas Lietuvos praktika, o užsienio valstybių bei tarptautinių ar Europos Sąjungos teismų patirtis čia pasitelkiami lyginamosios analizės tikslais. Tyrime nesiekama teoriškai analizuoti viešosios atsakomybės pagrindų ir šios atsakomybės teorijų skirtingose valstybėse pagrįstumo (tokia analizė jau yra atlikta toliau minimoje S. Selelionytės-Drukteinienės disertacijoje): šio tyrimo objektas – atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą institutas, t. y. teisės požiūriu analizuojama, kam ir kaip taikoma tokia atsakomybė, kur turėtų būti brėžiamos jos ribos, kokios yra ir kaip taikomos šios atsakomybės sąlygos, t. y. kiek

teisingai yra ir kaip turėtų būti atlyginama minėtų teisės subjektų asmenims padaryta žala.

Tyrimo praktinė reikšmė. Atsižvelgiant į viešojo administravimo subjektų asmenims padarytos žalos atlyginimo bylų gausą, šis tyrimas gali būti reikšmingas kaip identifikuojantis problemas, trukdančias teisingai atlyginti žalą, ir siūlantis paprastas bei efektyvias priemones tiek įstatymų leidėjui, tiek teismams, tiek bylos šalims siekiant teisingo abiems pusėms viešojo administravimo subjektų asmenims neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo. Tyrimas reikšmingas ir moksliniu požiūriu: kaip jau buvo minėta, tai pirmasis darbas, analizuojantis atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą institutą.

Darbo tikslai ir uždaviniai. Atsižvelgiant į jau išdėstytą temos problematiką, šio disertacinio *tyrimo tikslas* – išanalizuoti, kaip Lietuvoje reglamentuojama ir taikoma atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, nustatyti bendrus tokios atsakomybės taikymo dėsningumus ir šios analizės pagrindu spręsti apie prielaidų pakankamumą siekiant teisingai atlyginti viešojo administravimų subjektų veiksmais ar neveikimu asmenims padarytą žalą.

Pagal tyrimo tikslą disertacijoje sprendžiami šie *uždaviniai*:

1. Pateikti atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą sampratą ir nustatyti šio instituto pobūdį bei vietą Lietuvos teisės sistemoje.

2. Atsakomybę už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą atriboti nuo kitų civilinės atsakomybės rūšių.

3. Ištirti, kaip Lietuvoje yra ir kaip galėtų būti taikoma atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, analizuojant atskiras šios atsakomybės sąlygas ir jų sąveiką.

Disertacinio tyrimo hipotezė – Lietuvoje nėra sudarytos visos įmanomos prielaidos teisingai atlyginti asmenims viešojo administravimo subjektų padarytą žalą: dabartinis teisinis šių santykių reglamentavimas bei tarpšakinis instituto pobūdis kelia problemų atribojant atsakomybę už viešojo administravimų subjektų asmenims padarytą žalą nuo kitų civilinės atsakomybės rūšių, o praktikoje atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą aiškinama ir taikoma nevieningai.

Disertacijoje atlikto tyrimo pagrindu formuluojami šie ginamieji teiginiai:

1. Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą ribos turėtų būti atirbojama nuo kitų civilinės atsakomybės rūšių įvertinant tai, koks subjektas padarė žalos ir kokioje srityje jis veikė. Sprendžiant, ar turėtų būti taikoma atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, ar kitos rūšies civilinė atsakomybė, turi būti atsižvelgiama ir į tikslus, kurių siekiama įtvirtinant specialias tokios atsakomybės nuostatas, ir į specifines, palyginti su privačių asmenų veikla, viešojo administravimo subjektų funkcijas.

2. Lietuvos teismų praktika viešojo administravimo subjektų asmenims padarytos žalos atlyginimo bylose yra nenuosekli ir neformuluojanti vienodų kriterijų atskirų atsakomybės sąlygoms vertinti. Tai lemia, kad žala, asmenims padaryta neteisėtais viešojo administravimo subjektų veiksmais, ne visuomet teisingai atlyginama.

Darbo mokslinis naujumas. Netgi ir užsienio valstybių mokslininkai nėra linkę plačiai analizuoti viešosios atsakomybės teisinės problematikos, galbūt dėl to, kad šios atsakomybės klausimai yra susiklostę istoriškai ir itin susiję su kiekvienos valstybės teisine ir institucine santvarka, todėl kiekvienoje valstybėje viešosios atsakomybės klausimai sprendžiami skirtingai, o daryti kažkokią lyginamąją analizę yra sudėtinga. Dažniausiai viešosios atsakomybės klausimai analizuojami bendrai nagrinėjant civilinę atsakomybę ir aptariami kaip specifinis deliktinės atsakomybės atvejis. Daugiau dėmesio viešoji atsakomybė sulaukė ESTT išplėtojus valstybių narių atsakomybės už Europos Sąjungos teisės pažeidimus bei Europos Sąjungos institucijų atsakomybės doktrinas, matyt, dėl to, kad ESTT sprendimai kai kur nemažai kirtosi su valstybių narių nacionaline praktika. Šių sričių ESTT praktika analizuojama kur kas išsamiau nei viešosios atsakomybės klausimai nacionalinėse teisės sistemose. Išsamiai viešosios atsakomybės klausimus yra nagrinėję D. Fairgrieve, C. Harlow. Atskirus viešosios atsakomybės klausimus nagrinėja įvairūs autoriai moksliniuose straipsniuose, ypač lygindami nacionalinių teismų ir ESTT praktiką. Pastaruoju metu daugiau dėmesio skiriama priežiūros veiksmais padarytos žalos atlyginimui.

Lietuvoje pirmasis viešosios atsakomybės klausimus nagrinėjo V. Mikelėnas, tiesa dauguma jo gvildentų problemų buvo išspręstos 2000 m. priėmus Lietuvos Respublikos civilinį kodeksą. Išsamiai viešoji atsakomybė analizuojama 2008 metais apgintoje S. Selelionytės-Drukteinienės disertacijoje „Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos“. Joje analizuojama valstybės atsakomybės prigimtis, valstybės

imuniteto taikymas, valstybės atsakomybės modeliai, valstybės atsakomybės ribos. Neteisėtumas čia vertinamas kaip valstybės atsakomybės taikymo plėtrą lemianti sąlyga. Apžvelgiama atsakomybė už teisėtus veiksmus, taip pat už įstatymų leidžiamosios valdžios ir teisminės valdžios padarytą žalą. Šioje disertacijoje plačiai analizuoti teoriniai viešosios atsakomybės klausimai ir itin daug dėmesio skirta užsienio šalyse taikomiems viešosios atsakomybės modeliams. Kai kuriuos viešosios atsakomybės klausimus moksliniame straipsnyje apžvelgė ir A. Kargaudienė. 2009 metais Teisės institutas atliko tyrimą „Neteisėtais valdžios institucijų veiksmis padarytos žalos atlyginimo institutas: įstatyminis reguliavimas ir taikymas teismų praktikoje“, kurį atliekant dalyvavo ir šios disertacijos autorė. Tyrimo metu buvo analizuojamos žalos, padarytos neteisėtais valstybės institucijų veiksmis, atlyginimo problemos, pateiktos rekomendacijos dėl neteisėtais valstybės institucijų veiksmis asmenims padarytos žalos atlyginimo reglamentavimo tobulinimo. Teisės instituto tyrime tirti bendrieji viešosios atsakomybės klausimai, daug dėmesio skiriant ir valstybės atsakomybei už įstatymo leidėjo ir teismų veiksmis padarytą žalą. Kai kurios šiame tyrime nurodytos problemos šiuo metu jau yra teismų išspręstos.

Lietuvoje, kaip ir užsienio valstybėse, populiareesnė yra valstybių narių atsakomybės už Europos Sąjungos teisės pažeidimus problematika: ji nagrinėjama keliose disertacijose ir daugelyje mokslinių straipsnių.

Šis disertacinis tyrimas yra pirmasis, kuriame siekta kompleksiskai išnagrinėti atsakomybės už *viešojo administravimo subjektų* asmenims padarytą žalą institutą.

Tyrimų metodika ir šaltiniai.

Pagrindinis šio tyrimo šaltinis – *Lietuvos administracinių teismų praktika* nagrinėjant bylas dėl civilinės atsakomybės už žalą, atsiradusią dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų. Pagrindinio tyrimo šaltinio pasirinkimą lėmė šio tyrimo tikslas ir keliamą hipotezę, nes būtent administraciniai teismai Lietuvoje sprendžia, kaip taikyti atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą. Tyrimo metu buvo peržiūrėtos Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, kaip formuojančio vieningą administracinių teismų praktiką, bylos, kuriose buvo nagrinėtas žalos atlyginimo klausimas iki 2013 metų liepos mėnesio.

Lietuvos Respublikos teisės aktai (Civilinis kodeksas, Žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei įstatymas,

Administracinių bylų teisenos įstatymas, Viešojo administravimo įstatymas ir kt.) analizuojami siekiant apibrėžti atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą sampratą ir ribas, nustatant, kaip šiuo metu reglamentuojama viešojo administravimo subjektų atsakomybė, taip pat siekiant atskleisti, ar dėl tokio reglamentavimo kyla teorinio ir praktinio pobūdžio problemų.

Reikšmingas tyrimo šaltinis – *kitų teismų praktika*. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai analizuojami kaip klojantys viešosios atsakomybės konceptualiuosius pagrindus Lietuvoje. Bendrosios kompetencijos teismų praktika naudojama lyginamajai analizei atlikti tiriant, kaip tuos pačius ar panašius klausimus Lietuvoje sprendžia skirtingos specializacijos teismai. Itin aktualūs yra ESTT sprendimai bylose dėl valstybių narių bei Europos Sąjungos institucijų atsakomybės. Pažymėtina, kad įtvirtinant Europos Sąjungos deliktinę atsakomybę (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos 340 straipsnis) nurodoma, kad žala atlyginama *pagal bendrus valstybių narių įstatymams būdingus principus* (išskirta aut.), o tai reiškia, kad ESTT savo praktikoje turi ieškoti mechanizmų, būdingų visoms valstybėms narėms ir taip apibendrinti ir apjungti visų valstybių narių viešosios atsakomybės taikymo srities praktiką. Tai dažnai pažymi ESTT savo sprendimuose, taigi jie yra reikšmingi šiam darbui naudojant lyginamąją analizę. Tyrime analizuota ir EŽTT praktika dėl valstybės veiksmų neteisėtumo: nors EŽTT netaiko civilinės atsakomybės, o žalos atlyginimas pagal EŽTK yra tik vienas iš tinkamos satisfakcijos būdų ir laikytinas subsidiariu EŽTT įrankiu, tačiau tai nepaneigia EŽTT praktikos žalos atlyginimo už neteisėtus valdžios institucijų veiksmus bylose reikšmingumo nacionalinei teisei ir jos taikymui. Lyginamuoju aspektu analizuojami ir kitų valstybių nacionalinių teismų sprendimai. Tyrime remiamasi įvairių užsienio valstybių teismų praktika, tačiau daugiausia analizuojami Anglijos, Vokietijos ir Prancūzijos teismų praktikos pavyzdžiai, nes būtent šiose trijose valstybėse istoriškai susiklostė visiškai skirtingos viešosios atsakomybės sistemos.

Tyrime taip pat remtasi *teisės doktrina* – tiesiogiai viešosios atsakomybės fenomeną tyrusiais lietuvių autorių darbais, taip pat kur kas gausesne užsienio autorių teisės literatūra. Atsižvelgiant į tarpšakinį tiriamos temos pobūdį, tyrimui buvo reikšmingi ir kitų atskirų teisės sričių – konstitucinės, civilinės, administracinės, Europos Sąjungos bei tarptautinės teisės – mokslo darbai.

Atliekant tyrimą naudoti įvairūs mokslinio tyrimo ir teisės aiškinimo metodai.

Analitinis kritinis metodas kaip vienas pagrindinių šio darbo metodų naudojamas analizuojant teisės aktų nuostatas, atskirus teismų praktikos pavyzdžius, siekiant įvertinti, kiek esamas teisinis reguliavimas bei teismų praktika užtikrina teisingą žalos, asmenims padarytos viešojo administravimo subjektų veiksmis, atlyginimą.

Lyginamasis metodas atliekant šį tyrimą buvo svarbus lyginant Lietuvos teismų sprendimus analogiškose situacijose, taip pat skirtingos kompetencijos teismų praktiką, Lietuvos ir kitų valstybių, taip pat Europos Sąjungos bei tarptautinės teisės patirtį viešosios atsakomybės sferoje. Lyginamasis metodas reikšmingas ieškant optimalių sprendimų konkrečiose situacijose ir siekiant pateikti gerosios praktikos pavyzdžių.

Abstrakcijos metodu remtasi išskiriant atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą kaip atskirą reiškinių iš visos viešosios atsakomybės sistemos. Minėta, kad įprastai nagrinėjama apskritai viešoji atsakomybė. Abstrakcijos metodu atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą išskirta iš bendros viešosios atsakomybės sistemos dėl pirmiau minėtų priežasčių, dėl kurių pasirinktas būtent toks šio tyrimo objektas, siekiant išryškinti nagrinėjimo objekto esmę ir išskirtinumą.

Sisteminės analizės metodas. Nepaisant poreikio išskirti atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą kaip atskirą reiškinių, svarbu šį reiškinių nagrinėti atsižvelgiant į visą Lietuvos teisės sistemą. Šis metodas taikytas nustatant atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą vietą teisės sistemoje, ribas, santykį su kitomis atsakomybės rūšimis, taip pat tiriant sąsajas tarp atskirų atsakomybės sąlygų.

Remiantis *indukcijos metodu* tyrime analizuojami atskiri teismų praktikos pavyzdžiai ir daromos išvados apie tam tikras teismų praktikos tendencijas, sprendžiant atskirus atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą klausimus.

Sintezės metodas taikytas atlikus atskirų atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą sąlygų (neteisėtumo, žalos ir priežastinio ryšio) analizę tiriant bendrą šių sąlygų sąveikos įtaką tinkamam tokios atsakomybės taikymui.

Taip pat šiame darbe naudoti tradiciniai *teisės aiškinimo metodai* – lingvistinis, teleologinis ir kiti.

Darbo struktūra ir svarbiausi rezultatai. Šį darbą sudaro įvadas, dėstomoji-tiriamoji dalis ir išvados. Pabaigoje taip pat pateikiamas naudotos literatūros sąrašas. Pagrindinę darbo dėstomąją-tiriamąją dalį sudaro dvi dalys.

Pirmoji dalis – *Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą samprata ir atribojimas*. Šios dalies pirmajame skyriuje „Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą samprata“ pirmiausia pristatoma viešoji atsakomybė kaip teisinis reiškinys. Pagrindą viešajai atsakomybei teikia Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostata, kad „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“, ir 30 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas bendras imperatyvas, kad „asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas“. Itin reikšmingi šios atsakomybės tinkamam taikymui Konstitucinio Teismo išaiškinimai, užpildantys teisinio reguliavimo spragas.

Viešosios atsakomybės subjektas yra valstybė ar savivaldybė, t. y. jos atlygina jų institucijų ar tarnautojų padarytą žalą. Pažymėtina, kad, tinkamai taikant viešąją atsakomybę, valstybės pripažinimas atsakomybės subjektu reikšmingas tiek efektyviai valstybės veiklai užtikrinti, tiek efektyviam nukentėjusiųjų gynimui. Valstybės (savivaldybės) pripažinimas atsakomybės subjektu taip pat turėtų reikšti tai, kad konkrečiose bylose nėra būtina tiksliai identifikuoti konkretų tarnautoją ar konkrečią instituciją, dėl kurios veiksmų atsirado žalos. Tvirtinant kitaip, būtų nepagrįstai ribojama valstybės (savivaldybės) atsakomybė.

Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą sąvoka nebuvo vartojama nei teisės doktrinoje, nei teisės aktuose ar teismų praktikoje – ji yra šio disertacinio tyrimo „produktas“. Tiriant viešąją atsakomybę kaip teisės reiškinį, tikslinga išskirti atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą institutą, nes teisės aktuose ir teisės doktrinoje viešojo administravimo veikla išskiriama iš kitos valdžios institucijų veiklos, tokia atsakomybė reglamentuojama atskirame Civilinio kodekso straipsnyje, ginčams dėl šios atsakomybės taikymo nustatytas specialus teisingumas, skiriasi ir teismų praktika atlyginant žalą, padarytą viešojo administravimo veiksmais, ir žalą, padarytą, pvz., teismams vykdant teisingumą.

Šiame skyriuje taip pat analizuojama atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą instituto vieta mūsų teisės sistemoje ir daroma išvada, kad šis institutas – tarpšakinio pobūdžio. Nors žalos atlyginimo santykiai priskiriami

civilinei teisei, tačiau pripažįstama, kad viešajai atsakomybei turi būti taikoma tam tikra specifiška (pvz., griežtos atsakomybės taikymas), be to, viešojo administravimo veiksmų teisėtumo vertinimas priskiriamas administracinės teisės sričiai. Tai patvirtina ir šių bylų teisingumas: nepaisant civilinio tokių santykių pobūdžio, žalos, asmenims padarytos neteisėtais viešojo administravimo subjektų veiksmis, atlyginimo bylas paprastai nagrinėja administraciniai teismai.

Pirmosios darbo dalies antrasis skyrius „Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą atribojimas“ skiriamas nubrėžti ribas tarp atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą ir likusios viešosios atsakomybės bei visos civilinės atsakomybės dalies. Nubrėžti šias ribas svarbu teisingam atsakomybės taikymui, nes tik taip galima tinkamai parinkti taikytinas normas ir formuoti vieningą teismų praktiką žalos, padarytos valdžios institucijų ir tarnautojų veiksmis, atlyginimo bylose.

Civilinio kodekso 6.271 straipsnis turėtų būti laikomas bendrąja norma Civilinio kodekso 6.272 straipsnio atžvilgiu. Valdžios institucijos sąvoka, įtvirtinta Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje, turėtų būti aiškinama plačiau, nei Civilinio kodekso komentare, kaip apimanti ne vien viešojo administravimo subjektus, bet visas valdžios įstaigas ir tarnautojus – tiek įstatymų leidžiamosios valdžios, tiek viešojo administravimo, tiek teismus, kiek šiems netaikomas Civilinio kodekso 6.272 straipsnis. Esminiu kriterijumi, lemiančiu subjekto priskyrimą valdžios institucijoms, laikomas ne jo teisinis statusas ar forma, o valdžios funkcijų vykdymas.

Administracinių bylų teisenos įstatyme pateikta nuoroda į Civilinio kodekso 6.271 straipsnį turėtų būti vertinama ne kaip apibrėžianti administracinių teismų kompetenciją (t. y. ne kaip nustatanti, kad visos bylos, kuriose reikalaujama taikyti šį Civilinio kodekso straipsnį, yra teisingos administraciniams teismams), o kaip nurodanti, kad žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo bylos sprendžiamos taikant būtent Civilinio kodekso 6.271 straipsnį, t. y. valstybės (savivaldybės) atsakomybę.

Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė – išskirtiniai savo statusu subjektai, tačiau už neteisėtus jų veiksmus taip pat gali būti taikoma atsakomybė. Šie subjektai atlieka dvejopą veiklą: valstybės valdžios vykdymą ir viešojo administravimo įgyvendinimą. Pastarąją veiklą padaryta žala atlyginama remiantis tokiomis pat kaip ir

kitų viešojo administravimo subjektų neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimui taikomomis taisyklėmis.

Civilinio kodekso 6.272 straipsnis turėtų būti taikomas teisingumo vykdymo metu (įskaitant administracinių teisės pažeidimų teiseną ir baudžiamąjį procesą) padarytai žalai atlyginti. Atsakomybė už teismų atliekamus veiksmus, nesusijusius su teisingumo vykdymu, turėtų būti taikoma pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį, patikslinus Civilinio kodekso 6.272 straipsnyje nustatytą teisinį reglamentavimą.

Viešojo administravimo subjektų dalyvavimas civiliniuose teisiniuose santykiuose, pvz., sudarant civilines sutartis, nelaikomas viešojo administravimo veikla, tačiau ir šioje srityje jų, kitaip nei privačių subjektų, veikla yra reglamentuojama viešosios teisės principais ir viešosios teisės aktais. Viešojo administravimo subjektui pažeidus civilinę sutartį, atsiranda sutartinė civilinė atsakomybė, tačiau, jei tuo viešojo administravimo subjektas neveikia taip, kaip jį įpareigoja veikti imperatyvios teisės aktų nuostatos (nepaisant to, kad jis veikia kaip sutarties (esamos ar būsimos) šalis), žalos atlyginimo klausimas turėtų būti sprendžiamas pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį. Administracinių sutarčių, kurios sudaromos viešosios teisės srityje, įgyvendinant viešojo administravimo įgaliojimus, sudarymo, įgyvendinimo pažeidimai turėtų lemti viešąją atsakomybę, o sutartinės atsakomybės nuostatos čia turėtų būti taikomos tik subsidiariai. Už ikisutartiniuose santykiuose viešojo administravimo subjekto padarytą žalą taip pat turėtų būti taikoma viešoji atsakomybė, nes viešojo administravimo subjekto sprendimas priimti tam tikrus ikisutartinius įsipareigojimus neturėtų būti grindžiamas vien šio subjekto laisva valia, bet priimamas vadovaujantis viešosios teisės aktų nuostatomis ir bendraisiais teisės principais.

Žalos, padarytos netinkamai valdant valstybės (savivaldybės) turtą, bylos sprendžiamos labai nevieningai: dalis jų nagrinėjama administraciniuose, dalis – bendrosios kompetencijos teismuose, vienoje taikomos bendrosios civilinės atsakomybės nuostatos, kitose – Civilinio kodekso 6.271 straipsnis. Autorės nuomone, čia vis dėlto turėtų būti taikomos bendrosios civilinės atsakomybės nuostatos, o ne viešoji atsakomybė, nes veiksmų neteisėtumas šiuo atveju nėra siejamas su specifinėmis viešojo administravimo funkcijomis.

Teisės doktrina bei teisinis reglamentavimas nepateikia vienareikšmio atsakymo, ar administracinių teisės pažeidimų teiseną priskirtina viešajam administravimui. 2011

m. teisinio reglamentavimo pakeitimai administracinių teisės pažeidimų bylas perduodant bendrosios kompetencijos teismams liudija apie tai, kad įstatymų leidėjas administracinės atsakomybės santykius laiko artimesniais baudžiamajai atsakomybei, o ne viešajam administravimui. Tačiau Viešojo administravimo įstatyme viešasis administravimas vis dar apima ir poveikio priemonių taikymą, o ekonominių sankcijų skyrimo (kas Konstitucinio Teismo ir administracinių teismų praktikoje (išskyrus konkurencijos bylas) priskiriama administracinei atsakomybei) teisėtumo klausimas vis dar teisingas administraciniams teismams. Ateityje įstatymų leidėjas ar teismų praktika turėtų aiškiai nustatyti administracinių teisės pažeidimų teisenos vietą Lietuvos teisės sistemoje (tobulinant viešojo administravimo sąvoką, tinkamai reglamentuojant administracinės atsakomybės, įskaitant ir ekonomines sankcijas, taikymo santykius). Žalos, padarytos administracinių teisės pažeidimų teisenos metu, atlyginimo bylos, anksčiau nagrinėtos administracinių teismų, šiuo metu jau nagrinėjamos bendrosios kompetencijos teismuose, tačiau, autorės nuomone, nepakanka tokias bylas perduoti bendrosios kompetencijos teismams, jas taip pat reikėtų priskirti Civilinio kodekso 6.272 straipsnio taikymo sričiai.

Vidaus administravimas Viešojo administravimo įstatyme priskiriamas viešajam administravimui (laikomas viena iš jo sričių), taigi remiantis vien šiuo kriterijumi bylos dėl žalos, padarytos vidaus administravimu, atlyginimo (dažniausiai tai žalos atlyginimas tarnybiniuose ginčiuose) turėtų būti nagrinėjamos taikant viešosios atsakomybės nuostatas. Tačiau, autorės nuomone, vidaus administravimas iš esmės skiriasi nuo kitų viešojo administravimo sričių, nes vykdant vidaus administravimą susiklosto santykiai tarp valdžios subjektų (taip pat ir tarp valdžios institucijų bei jų tarnautojų) ir egzistuoja organizacinio pobūdžio pavaldumas, nesukuriama teisių ir pareigų tretiesiems asmenims. Tuo tarpu viešosios atsakomybės institutas susiklostė siekiant atlyginti asmenims valdžios subjektų padarytą žalą, todėl manytina, kad specialios viešosios atsakomybės nuostatos neturėtų būti taikomos, kai žala vidaus administravimo veiksmais padaroma ne privačiam subjektui.

Antroji disertacijos dalis – *Atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą sąlygos* – skirta atskirų atsakomybės sąlygų analizei. Šiuo požiūriu išsamiai nagrinėjama teismų praktika sprendžiant dėl viešojo administravimo subjektų asmenims padarytos žalos atlyginimo, pateikiama bylų lyginamoji analizė,

specialus dėmesys skirtas „pilkosioms zonoms“, t. y. tokioms, kuriose Lietuvos teismai nėra suformulavę vieningų ir aiškių kriterijų, kaip reikėtų taikyti viešąją atsakomybę.

Pirmajame šio dalies skyriuje „Neteisėti veismai“ tiriama neteisėtumo sąlyga. Atsakomybė gali kilti už įvairiausių viešojo administravimo subjektų veiksmus. Itin problemiška yra administracinių teismų formuluojama individualaus administracinio akto samprata ir kartais tai lemia sunkumų asmenims, siekiantiems prisiteisti žalos atlyginimą dėl galimai neteisėtų informacinio, rekomendacinio pobūdžio aktų arba raštų, kuriais atsisakyta atlikti tam tikrus veiksmus.

Administraciniai teismai reikalauja nurodyti konkrečias teisės normas, kurios buvo pažeistos, tačiau vis dažniau žalos atlyginimas priteisiamas už bendrųjų teisės principų ir netgi bendrojo pobūdžio pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai pažeidimą. Lietuvos administraciniai teismai nesiremia „apsauginės normos“ teorija, taikoma kai kurių Europos valstybių bei ESTT praktikoje, nors yra ir tokių Lietuvos teismų sprendimų, kuriuose galima rasti šios teorijos užuomazgų.

Administracinis neteisėtumas ir neteisėtumas kaip civilinės atsakomybės sąlyga nėra tapačios sąvokos. Tai reiškia, kad:

- viena vertus, administracinio akto panaikinimas neturėtų būti laikomas būtina viešosios atsakomybės sąlyga: neturėtų būti reikalaujama atskirai apskūsti administracinį aktą reikalaujant jo panaikinimo ir tik po to kreiptis dėl tuo aktu padarytos žalos atlyginimo (dėl skirtingų kreipimosi į teismą terminų, taip pat dėl to, kad kartais apskritai gali būti netikslinga panaikinti neteisėtą administracinį aktą arba tokio administracinio akto gali visai nebūti). Pastaruoju metu administracinių teismų praktikoje, sekant bendrosios kompetencijos teismų praktika, šie du reikalavimai jau suprantami kaip skirtingi teisių gynimo būdai, kurie gali būti taikomi tiek kartu, tiek atskirai. Tačiau vertinant paskutiniuosius LVAT sprendimus akivaizdu, kad teismas baiminasi galimo pareiškėjų piktnaudžiavimo, kai pavėlavus laiku apskūsti administracinį aktą, jis „apskundžiamas“ reikalaujant žalos atlyginimo. Matyti LVAT siekis pabrėžti, kad visgi galimi atvejai, kai nėra privaloma vertinti akto neteisėtumą žalos atlyginimo byloje, jei jo neteisėtumas nebuvo ginčytas teisės aktų nustatyta tvarka, tačiau nepateikiamas apibendrintas atsakymas, kokie tie atvejai galėtų būti. Autorės nuomone, vis dėlto nepaisant to, ar administracinis akto neteisėtumas buvo vertintas ir kaip buvo vertintas nagrinėjant reikalavimą dėl jo panaikinimo, žalos atlyginimo bylą nagrinėjantis teismas

yra įpareigotas iš naujo vertinti veiksmų neteisėtumo klausimą civilinės atsakomybės požiūriu. Pavojaus, kad tokiu būdu pareiškėjai gali piktnaudžiauti savo teisėmis, gali būti išvengiama atsakomybę ribojant kitomis viešosios atsakomybės sąlygomis – priešastiniu ryšiu ir žala.

- antra vertus, ne bet koks administracinis neteisėtumas automatiškai lemia viešąją atsakomybę. Deja, teismų praktika neformuluoja vieningų kriterijų, kada administracinis neteisėtumas yra tiek „rimtas“, kad būtų taikoma viešoji atsakomybė, ir tai lemia situacijas, kai tokie patys veiksmai (pvz., praleistas terminas) vienoje byloje pripažįstami neteisėtais, o kitose – ne. Administraciniams teismams siūlytina vienodinti praktiką ir analogiškus veiksmus traktuoti vienodai. Autorė siūlo, kai viešojo administravimo subjektai veikia neturėdami diskrecijos, bet kokį, net formalų pažeidimą, vertinti kaip neteisėtus veiksmus civilinės atsakomybės požiūriu. Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą tokiais atvejais turėtų būti ribojama kitomis viešosios atsakomybės sąlygomis – priešastiniu ryšiu ir žala.

Individualaus administracinio akto neteisėtumą dažniausiai lemia nesilaikymas pareigos jį faktiškai ir teisiškai pagrįsti bei motyvuoti. Tačiau vien teisinio ar faktinio pagrindo bei motyvų nenurodymas individualiame administraciniame akte neturėtų lemti viešosios atsakomybės, jei nagrinėjant bylą paaiškėja, kad net laikantis visų reikalavimų, aktu būtų priimamas tas pats sprendimas. Viešąją atsakomybę turėtų lemti tik tokie pažeidimai, kurių išvengus būtų priimtas pareiškėjui palankus sprendimas. Kai nėra aišku, koks turėjo būti galutinis administracinis sprendimas, administraciniai teismai, siekdami nepažeisti valdžių padalijimo principo, turėtų įpareigoti viešojo administravimo subjektą iš naujo priimti sprendimą ir tik tada spręsti žalos atlyginimo klausimą.

Viešosios atsakomybės už norminio akto, vėliau pripažinto prieštaraujančiu aukštesnės galios teisės aktui, taikymas administraciniams teismams kelia itin daug problemų. Kai toks aktas yra įstatymas, administraciniai teismai kažkodėl nurodo, jog tai nėra žalos atlyginimo santykiai, t. y. netaiko civilinės atsakomybės, o tuo tarpu, kai tai yra poįstatyminis aktas, jau konstatuoja neteisėtų veiksmų ir žalos atlyginimo santykių buvimą. Tokia praktika kelia įtarimų, kad administraciniai teismai vengia taikyti įstatymų leidėjo atsakomybę ir ją nepagrįstai perkelia viešojo administravimo subjektui. Nenuosekli praktika ir sprendžiant norminio akto taikymo iki jo pripažinimo prieštaraujančiu aukštesnės galios teisės aktui klausimą: vienoje byloje tokie veiksmai

laikomi teisėtais, nes taikytas tuo metu galiojęs teisės aktas, kitose – neteisėtais. Autorės manymu, problemų bent iš dalies pavyktų išvengti pripažinus, kad neteisėtus veiksmus atliko ne subjektas, taikęs tuo metu galiojusį norminį aktą, o subjektas, jį priėmęs. Be to, kai dėl norminio administracinio akto teisėtumo buvo kreiptasi toje pačioje byloje, žala (nustatius kitas atsakomybės sąlygas) turėtų būti atlyginama, nes tokiu atveju konkretaus norminio akto teisėtumo revizija netektų prasmės, o asmens teisės liktų neapgintos.

Diskrecinių sprendimų priėmimas yra lemiamas įvairių veiksnių, tarp jų ir politinių bei ekonominių motyvų, kurių administraciniai teismai nevertina. Dėl to šių sprendimų teisėtumo vertinimas yra sudėtingas. Diskreciniai sprendimai neturėtų būti vertinami tik *ultra vires* aspektu, kaip kurį laiką buvo daroma administracinių teismų praktikoje. Taikant atsakomybę už viešojo administravimo subjekto diskreciniu sprendimu padarytą žalą, taip pat turėtų būti atsižvelgiama į tai, ar sprendimas yra motyvuotas, geriausias jį priėmusio subjekto nuomone, objektyvus, protingas ir proporcingas. Visi šie aspektai vertinami ne žalos atsiradimo, o diskrecinio sprendimo priėmimo metu (tai, kad įgyvendinus sprendimą pasirodė, kad jis nebuvo pats tinkamiausias, nereiškia, jog toks pasirinkimas buvo neteisėtas, jeigu jis buvo motyvuotas, objektyvus ir protingas jo priėmimo momentu). Nesinaudojimas suteiktomis diskrecinėmis galiomis, kaip neteisėtas neveikimas, taip pat laikytinas viešosios atsakomybės taikymo sąlyga.

Viešosios atsakomybės taikymas už netinkamai atliktą trečiojo asmens priežiūrą pastaruoju metu kelia itin daug diskusijų. Keliamas klausimas, ar viešoji atsakomybė pernelyg neišplečiama, ar teisinga, kad valstybei taikoma netiesioginė atsakomybė už trečiojo asmens neteisėtus veiksmus. Be to, priežiūra kaip viešojo administravimo sritis yra itin įvairi, o ją atliekantiems viešojo administravimo subjektams nėra lengva priimti sprendimus, kurie būtų teisingi abiejų pusių – prižiūrimojo subjekto ir visuomenės – požiūriu. Visgi pripažintina, kad už netinkamai viešojo administravimo subjektų atliktą priežiūrą turėtų būti taikoma viešoji atsakomybė, tačiau priežiūros veiksmų neteisėtumas turi būti vertinamas itin atsargiai. Priežiūros veiksmų neteisėtumui vertinti autorė siūlo tokius kriterijus: institucijos diskrecijos laipsnį, prižiūrimos veiklos pavojingumą, intereso, kuris saugomas, svarbą, turimų įgaliojimų „svarumą“. Taip pat svarbu taikant viešąją atsakomybę už priežiūros veiksmus tiksliai vertinti priežastinį ryšį tarp priežiūros

veiksmų ir prižiūrimojo padarytos žalos, plačiau taikyti dalinę atsakomybę valstybei (savivaldybei) ir prižiūrimajam subjektui.

Antrasis šios dalies skyrius „Žala“ skiriamas turtinės ir neturtinės žalos analizei. Kaip turtinė žala, patirta dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų, dažniausiai priteisiami tiesioginiai nuostoliai. Negautos pajamos priteisiamos itin retai, dažniausiai dėl to, kad labai sunku įrodyti jų realumą. Tačiau administraciniai teismai, nustatydami atlygintinos turtinės žalos dydį, dažnai veikia pasyviai ir nesiima įstatyme įtvirtintos pareigos nustatyti nuostolių dydį, jei šalis negali jų tiksliai įrodyti, nors akivaizdu, kad nukentėjusysis patyrė turtinės žalos. Turtinės žalos sampratą administraciniai teismai traktuoja siaurai ir dažnai nepriteisia sumų, kurių gavimą reglamentuoja kiti teisės aktai, nepaisydami to, kad tokia tvarka pasinaudoti nukentėjusysis negali.

Neturtinė žala, padaryta neteisėtais viešojo administravimo subjektų veiksmais, priteisiama kur kas dažniau nei turtinė. Tai nėra bet kokie asmens patirti išgyvenimai, o tik tie, kurie peržengia įprastų nepatogumų ribas. Išskirtinos tokios neteisėtais viešojo administravimo subjektų veiksmais asmenims padarytos neturtinės žalos rūšys: sveikatos sužalojimas, psichologinio pobūdžio išgyvenimai, kiti nepatogumai, reputacijos pablogėjimas, nusivylimas valdžios institucijomis ir galimybės praradimas. Neturtinės žalos ypatumai kelia tam tikrų sunkumų administraciniams teismams sprendžiant jos atlyginimo klausimą: nepagrįstai reikalaujama konkrečiai įrodyti neturtinės žalos buvimą, nepaisant to, kad čia negali būti taikomi tokie patys įrodymų konkretumo standartai kaip nagrinėjant turtinės žalos padarymo klausimus, nepagrįstai atsisakoma atlyginti neturtinę žalą siejant jos atlyginimą su turtinės žalos padarymu arba reikalaujant imperatyvios įstatymo nuostatos, įtvirtinančios neturtinės žalos atlyginimo galimybę. Tiesa, pastaruoju metu administraciniai teismai neturtinę žalą atlygina remdamiesi *inter alia* tiesiogiai Konstitucija ir kelia mažesnius reikalavimus jos įrodinėjimui.

Administracinis teismas, nustatydamas priteistinos neturtinės žalos, asmeniui padarytos viešojo administravimo subjekto veiksmais, atlyginimo dydį, atsižvelgia į pažeistų vertybių svarbą, pažeidimo pobūdį, neturtinės žalos pasekmes, žalą padariusio viešojo administravimo subjekto kaltę, nukentėjusio asmens ypatumus, jo veiksmus, galimai prisidėjusius prie žalos atsiradimo, taip pat į tai, ar neturtinės žalos nepriteisimo atveju pažeistos pareiškėjo teisės iš esmės liktų neapgintos, ir kitas aplinkybes.

Administraciniai teismai, atsižvelgdami į bylos aplinkybes ir remdamiesi EŽTT praktika, kartais nepriteisia neturtinės žalos atlyginimo pinigais ir pakankama satisfakcija pareiškėjui laiko padaryto pažeidimo konstatavimą. Tačiau nepaisant to, kad Civilinis kodeksas nurodo, jog neturtinė žala turi būti įvertinama pinigais, administraciniai teismai dažnai pažeidimo pripažinimą laiko neturtinės žalos atlyginimo forma. Visgi pažeidimo pripažinimas, kaip nukentėjusio asmens teisių gynimo būdas, apskritai nesietinas su civiline atsakomybe, nes civilinė atsakomybė – tai turtinė prievolė, be to, jos atsiradimui būtinas žalos egzistavimas. Kitose bylose pripažįstama, kad tai atskiras teisių gynimo būdas, tačiau savarankiško pareiškėjų reikalavimo pripažinti pažeidimą administraciniai teismai nepriima, nors patys savo iniciatyva tokį gynybos būdą taiko. Vis dėlto pastebėtina, kad toks teisių gynimo būdo efektyvumas diskutuotinas, nes vien pažeidimo pripažinimas jokio konkretaus poveikio nukentėjusio asmens teisėms neturi.

Trečiajame antrosios darbo dalies skyriuje „Priežastinis ryšys“ nagrinėjama priežastinio ryšio sąlyga. Priežastinio ryšio nustatymas dalijamas į du etapus: faktinį ir teisinį. Nustatant faktinį priežastinį ryšį, naudojant *conditio sine qua non* testą, galėtų būti vienodai taikoma viešojo atsakomybė už viešojo administravimo subjektų padarytus procedūrinius pažeidimus: tokius pažeidimus pripažįstant neteisėtais veiksmais; esmine sąlyga atsakomybei už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą riboti taptų faktinis priežastinis ryšys, nes teismams tektų nustatyti, ar nepadarius šio procedūrinio pažeidimo, sprendimas būtų kitoks.

Teisinio priežastinio ryšio nustatymo etape administracinių teismų praktika nėra vieninga: kartais taikoma tiesioginio priežastinio ryšio doktrina, nors tiek bendros kompetencijos, tiek užsienio valstybių teismai taiko lankstaus (ar panašias) priežastinio ryšio doktrinas. Taip nepagrįstai siaurinama atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą. Taikant lankstaus priežastinio ryšio doktriną esminiu teisingam atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą taikymui tampa pakankamumo klausimas. Nustatant, ar viešojo administravimo subjekto neteisėti veiksmai yra pakankamai nenuolė nuo atsiradusios žalos, t. y. nustatant, ar egzistuoja priežastinis ryšys, turi būti atsižvelgiama į viešojo administravimo subjekto įgaliojimų apimtį ir turimos diskrecijos laipsnį, galimybę neteisėtų veiksmų atlikimo metu numatyti žalos tikimybę, neteisėtais veiksmais pažeistos teisės ar teisėto intereso prigimtį ir vertę, laiko tarpą tarp neteisėtų veiksmų ir žalingų pasekmių, kitų asmenų (įskaitant

nukentėjusį) veiksų įtaką žalos atsiradimui. Administraciniai teismai raginti daugiau dėmesio skirti šiam kriterijui ir teisingai nustatyti viešosios atsakomybės ribas, plačiau taikyti dalinę atsakomybę dėl trečiųjų asmenų veiksų.

Išvados

1. Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą – deliktinės viešosios atsakomybės dalis, kai valstybė arba savivaldybė privalo atlyginti žalą, asmenims padarytą neteisėtais viešojo administravimo veiksmais. Poreikį išskirti šią atsakomybę iš bendros viešosios atsakomybės sistemos pagrindžia tai, kad pats viešasis administravimas tiek teisės moksle, tiek teisės aktuose, tiek teismų praktikoje išskiriamas kaip atskiras reiškinys. Be to, žalos, padarytos viešojo administravimo subjektų veiksmais, atlyginimo byloms Lietuvoje yra nustatytas specialus teisingumas, ir administraciniai teismai, nagrinėdami šias bylas, formuluoja specifinius atsakomybės taikymo kriterijus.

2. Viešosios atsakomybės teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikos civiliniame kodekse, taip pat viešojo administravimo sąvokos neišbaigtumas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme kelia praktinių sunkumų atribojant atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą nuo kitų civilinės atsakomybės rūšių. Sprendžiant, ar taikyti atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, turi būti atsižvelgiama į viešosios atsakomybės specifiką bei sritį, kurioje veikė žalos padaręs subjektas:

2.1. Atribojant atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą nuo likusios viešosios atsakomybės dalies būtina nustatyti, ar veikla, kuria padaryta žalos, priskirtina viešojo administravimo sričiai. Tokiu būdu žala, padaryta Respublikos Prezidento, Vyriausybės ir teismų viešojo administravimo veikla, turėtų būti atlyginama taikant atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, t. y. Civilinio kodekso 6.271 straipsnį, o Civilinio kodekso 6.272 straipsnis turėtų būti taikomas išskirtinai teisingumo vykdymo metu (įskaitant ir baudžiamąjį procesą bei administracinių teisės pažeidimų teiseną) padarytos žalos atlyginimui.

2.2. Atribojant atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą nuo įprastos civilinės atsakomybės būtina atsižvelgti į tikslus, kurių siekiama nustatant specialias viešosios atsakomybės nuostatas. Todėl, jei žalos padaryta pažeidžiant imperatyvias teisės normas, reglamentuojančias viešojo administravimo

subjektų veiklą, žalos atlyginimo klausimas turėtų būti sprendžiamas taikant atsakomybę už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą. Tačiau, jei tarp viešojo administravimo subjekto ir asmens, kuriam padaryta žalos, buvo susiklostę teisiniai santykiai, nepasižymintys administraciniams santykiams būdingais požymiais (valdingais įgalinimais, administraciniu pavaldumu ir pan.), žala turėtų būti atlyginama vadovaujantis įprastomis civilinės atsakomybės nuostatomis, nes tokie teisiniai santykiai kokybiškai skiriasi nuo viešosios valdžios funkcijų įgyvendinimo. Viešosios atsakomybės, o kartu ir atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, institutas susiklostė siekiant atlyginti asmenims valdžios funkcijų vykdymu padarytą žalą, todėl specialios šios atsakomybės nuostatos neturėtų būti taikomos, kai veiksmų neteisėtumas nėra siejamas su specifinėmis valdžios funkcijomis.

3. Analizuojant neteisėtumą, kaip atsakomybės už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą, sąlygą, reikia pripažinti, kad administracinis neteisėtumas ir neteisėtumas kaip civilinės atsakomybės sąlyga nėra tapačios sąvokos. Administraciniai teismai ragintini, viena vertus, atsižvelgiant į bendrosios kompetencijos teismų praktiką taikant viešąją atsakomybę, nereikalauti atskirai apskųsti administracinio akto, o tai, ar buvo analizuotas administracinio akto neteisėtumas, vertinti tik kaip prielaidą nustatant veiksmų neteisėtumą civilinės atsakomybės požiūriu, taip pat nustatant kitas atsakomybės sąlygas. Antra vertus, būtina vienodinti praktiką ir analogiškus veiksmus neteisėtumo kaip civilinės atsakomybės sąlygos požiūriu traktuoti vienodai.

4. Taikydami atsakomybę už norminio akto, pripažinto prieštaraujančiu aukštesnės galios teisės aktams, taigi neteisėtu, taikymą, teismai turėtų pripažinti, kad neteisėtus veiksmus atliko ne subjektas, taikęs tuo metu galiojusį norminį aktą, o subjektas, jį priėmęs. Kai dėl norminio administracinio akto teisėtumo buvo kreiptasi toje pačioje byloje, žala, nustačius kitas atsakomybės sąlygas, turėtų būti atlyginama, nes tokiu atveju konkretaus norminio akto teisėtumo revizavimas netektų prasmės, o asmens teisės liktų neapgintos.

5. Problemiškas diskrecinių sprendimų ir priežiūros veiksmų neteisėtumo vertinimas. Tokie sprendimai neturėtų būti vertinami tik *ultra vires* aspektu. Taikant atsakomybę už viešojo administravimo subjekto diskreciniu sprendimu padarytą žalą taip pat turėtų būti atsižvelgiama į tai, ar sprendimas yra motyvuotas, ar naudojimasis

diskrecija yra objektyvus, nešališkas, protingas ir proporcingas. Visi šie aspektai vertinami ne žalos atsiradimo, o sprendimo priėmimo momentu. Priežiūros veiksmų neteisėtumas turi būti vertinamas itin atsargiai, atsižvelgiant į tai, kad tiesiogiai žalos padaro prižiūrimasis subjektas. Vertinant priežiūros veiksmus, be kita ko, teismams siūlytina atsižvelgti į institucijos diskrecijos laipsnį ir turimų įgaliojimų apimtį, prižiūrimos veiklos pavojingumą ir intereso, kuris saugomas, svarbą, taip pat taikant atsakomybę už priežiūros veiksmus tiksliai vertinti priežastinį ryšį tarp priežiūros veiksmų ir prižiūrimojo padarytos žalos, plačiau taikyti dalinę atsakomybę valstybei (savivaldybei) ir prižiūrimajam subjektui.

6. Priežastinio ryšio sąlyga nepagrįstai nuvertinama, nors galėtų būti itin reikšminga tinkamai nustatant viešosios atsakomybės ribas. Pripažinus, kad turi būti taikoma lankstaus priežastinio ryšio doktrina, esminiu tampa pakankamumo klausimas. Vertinant, ar viešojo administravimo subjekto veiksmai pakankamai nenutolę nuo žalos, turi būti atsižvelgiama į viešojo administravimo subjekto statusą, galimybę neteisėtų veiksmų atlikimo metu numatyti žalos atsiradimą, laiko tarpą tarp neteisėtų veiksmų ir žalingų pasekmių, nuo viešojo administravimo subjekto nepriklausančių aplinkybių (įskaitant kitų asmenų veiksmus) įtaką žalos atsiradimui ir jos dydžiui.