

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
TARPTAUTINĖS TEISĖS KATEDRA

DOVILĖS STANČIKAITĖS
TEISĖS FAKULTETAS VERSLO TEISĖS PROGRAMA

**PRIVAČIŲ ASMENŲ TEISIŲ GYNIMAS
PAGAL EUROPOS BENDRIJOS TEISĘ:
VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖ PRIVATIEMS ASMENIMS**

Magistro baigiamasis darbas

Mokslinis vadovas:

Dr. Ignas Vėgėlė

Vilnius, 2005

TURINYS

ĮVADAS	3
1 SKYRIUS. VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖ PAGAL EUROPOS SĄJUNGOS TEISĘ	6
1. Valstybės atsakomybės doktrina	6
1.1. Valstybės atsakomybės doktrinos sukūrimas	7
1.2. Valstybės atsakomybės doktrinos teisinis pagrindas.....	10
2. Sąlygos valstybės atsakomybei atsirasti	14
2.1. Pažeistos Bendrijos teisės normos pobūdis	15
2.2. Svaraus pažeidimo sąvokos reikšmė	17
2.3. Tiesioginis priežastinis ryšys tarp Bendrijos teisės pažeidimo ir patirtų nuostolių.....	21
3. Valstybės atsakomybės subjektai	22
4. Atlygintini nuostoliai.....	24
5. Valstybės atsakomybės kaip apsaugos priemonės įtaka, užtikrinant privačių asmenų teisminę gynybą	27
2 SKYRIUS. VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖS DOKTRINOS TAIKYMAS NACIONALINIUIOSE TEISMUOSE	30
1. Nacionalinių teismų vaidmuo	30
2. Skirtingas valstybės atsakomybės doktrinos taikymas valstybių narių teisinėse sistemose.....	33
3. Valstybės atsakomybės doktrinos taikymas Jungtinėje Karalystėje.....	35
4. Valstybės atsakomybės doktrinos taikymas Vokietijoje	38
5. Valstybės atsakomybės doktrinos taikymas Lietuvoje.....	40
3 SKYRIUS. VIENINGO VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖS DOKTRINOS TAIKYMO POREIKIS	47
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS.....	49
SANTRAUKA	52
SUMMARY	53
NAUDOTOS LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	54

IVADAS

Lietuva kartu su devyniomis valstybėmis tik 2004 metais įstojo į Europos Sąjungą ir tapo pilnavertė jos narė. Tai reiškia, kad Europos Sąjungos (ES) teisė tapo Lietuvos teisės dalimi, todėl Lietuvos piliečiai kaip ir kitų ES valstybių narių piliečiai gali remtis Bendrijos teise, siekdami apginti savo interesus. Tam, kad šis tikslas ir kiti tikslai, įvardinti Europos Bendrijos sutarties (EB sutartis) preambulėje, būtų pasiekti, Lietuva privalo laikytis Bendrijos teisės. Lietuvos įstojimas į ES sukūrė didelius reikalavimus visai teismų sistemai, visoms valstybės institucijoms, visiems pareigūnams, nuo kurių veiksmų, sprendimo gali priklausyti Bendrijos teisės laikymasis, arba, priešingai, jos pažeidimas.¹ Tuo atveju, jei dėl Bendrijos teisės pažeidimo, kurį atliko valstybė narė, privatus asmuo patyrė nuostolius, valstybė, įskaitant ir Lietuvą, turi būti pasirengusi užtikrinti privataus asmens interesų, kildinamų iš Bendrijos teisės, gynimą.

Privačių asmenų teisių, kildinamų iš Bendrijos teisės, gynimas ir valstybės atsakomybė už Bendrijos teisės pažeidimus, kurie sąlygojo nuostolių atsiradimą privatiems asmenis, yra šio magistro darbo tema.

Temos aktualumas, darbo originalumas. Mokslinių darbų Europos Sąjungos teisės tematika mūsų šalyje nėra daug. Dar mažiau literatūros galima būtų surasti valstybės atsakomybės už Bendrijos teisės pažeidimus klausimais. Neabejotinai Lietuvoje, kurioje dar tik formuojama Europos Sąjungos teisės taikymo praktika, kils bylų dėl to, kad Lietuvos valstybė, jos institucijos, pareigūnai, neįgyvendindami ar netinkamai įgyvendindami Bendrijos teisę, savo veiksmais ar neveikimu pažeis privačių asmenų teises. Taigi šio magistro darbo temos aktualumas yra akivaizdus, juo siekiama parodyti, kokias galimybes apginti savo Bendrijos teise grindžiamus interesus turi privatūs asmenys ir kokias taisykles privalo taikyti Lietuvos teismai, siekdami užtikrinti privačių asmenų teisių gynimą tuo atveju, jei Bendrijos teise grindžiamus privačių asmenų interesus pažeidžia valstybė.

Šios temos pasirinkimą sąlygojo ir jos originalumas. Šio darbo rašymo metu neteko susidurti su lietuvių kalba publikuotais moksliniais darbais, kurie plačiau nei bendrais bruožais nagrinėtų valstybės atsakomybės privatiems subjektams aspektus. Šiame magistro darbe pateikiama detali valstybės atsakomybės doktrinos analizė, grindžiama Europos Teisingumo Teismo (toliau darbe trumpinama ETT, Teisingumo teismas, Teismas) sprendimais, keliamas ir analizuojamas klausimas dėl valstybės atsakomybės doktrinos efektyvumo. Valstybės

¹ E.Kūris. Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Europos teisės iššūkiai // Justitia. 2004, Nr. 6 (54).P.37.

atsakomybės doktrinos taikymas nacionaliniuose teismuose iliustruojamas Vokietijos ir Jungtinės Karalystės teismų sprendimų pavyzdžiais. Jungtinė Karalystė buvo pasirinkta dėl šioje valstybėje funkcionuojančios bendrosios teisės teisinės sistemos, tuo tarpu Vokietijos pavyzdys buvo pasirinktas kaip kontinentinės teisinės sistemos atsakovės, kurios teisinė sistema yra artima Lietuvos teisei. Kitų valstybių narių praktika valstybės atsakomybės taikymo klausimais nėra analizuojama šiame darbe dėl ribotos magistro darbo apimties. Lietuvoje dar nėra teisminės praktikos dėl to, jog privačių asmenų interesus, grindžiamus Bendrijos teise, būtų pažeidusi Lietuvos valstybė, todėl šiame darbe yra pateikiama tik trumpa norminės bazės, reglamentuojančios viešąją atsakomybę, analizė ir atskleidžiamos tendencijos valstybės atsakomybės dėl Bendrijos teisės pažeidimo taikymo klausimais.

Darbo tikslai, uždaviniai, metodai. Pagrindinis šio darbo tikslas – išanalizuoti valstybės atsakomybės už privačių asmenų Bendrijos teise grindžiamų teisių pažeidimus taikymo sąlygas, nurodyti jų trūkumus ir pateikti siūlymus trūkumų ištaisymui tam, kad ateityje privačių asmenų teisių gynimas būtų efektyvesnis. Šiuo darbu stengiamasi pateikti valstybės atsakomybės doktrinos formavimo procesą, vystymąsi ir nacionalinių teismų vaidmenį ją taikant. Siekiant minėto tikslo, magistro darbui yra keliami šie uždaviniai:

- Visapusiškai ir išsamiai pateikti valstybės atsakomybės už Bendrijos teisės pažeidimus sampratą bei sąlygas jai atsirasti;
- Atskleisti ir įvertinti valstybės atsakomybės doktrinos reikšmę, užtikrinant privačių asmenų teisių gynimą;
- Išanalizuoti ir apžvelgti ETT praktiką bei jos vystymąsi šioje srityje;
- Atskleisti, kaip valstybės atsakomybės doktrina yra taikoma nacionaliniuose valstybių narių teismuose.

Nagrinėjant probleminius temos aspektus, buvo taikyti įvairūs tyrimo metodai. Didesnis dėmesys buvo skiriamas sisteminiam, analizės, teleologiniam, lyginamajam ir loginiam metodams, kurie buvo derinami tarpusavyje, siekiant šio darbo tikslo.

Loginis metodas, kaip esminis kiekvieno tiriamojo darbo metodas, buvo taikomas analizuojant valstybės atsakomybės doktrinos reikšmę, EB sutarties ir kitų teisės aktų nuostatas, teisminę praktiką bei apibendrinant pateiktą informaciją ir formuluojant išvadas. Teleologinis metodas buvo naudojamas analizuojant ETT praktiką bei jo motyvą. Sisteminiis ir loginis metodai buvo neišvengiami, pateikiant sąsają tarp ETT suformuotos praktikos, valstybių narių nacionalinių teisės aktų bei nacionalinių teismų taikomų taisyklių valstybės atsakomybės klausimais.

Literatūros apžvalga. Šiame darbe ypatingas dėmesys skiriamas teisminės praktikos analizei, todėl, kad būtent ETT suformulavo valstybės atsakomybės doktriną, jos taikymą pavesdamas nacionaliniams teismams. Taigi, šiame darbe daugiausiai remiamasi ETT sprendimais bylose dėl valstybės atsakomybės, kurių pagrindinės yra *Francovich* ir *Brasserie/Factortame III* bylos.

Pagrindiniai darbo šaltiniai buvo užsienio akademikų darbai. Malcolm Ross ir Takis Tridimas publikacijas valstybės atsakomybės doktrinos klausimais galima būtų išskirti kaip vienus pagrindinių darbo šaltinių, kadangi šie akademikai savo darbuose pateikia išsamią analizę valstybės atsakomybės doktrinos formavimosi bei vystymosi klausimais, atskleidžia ETT suformuotos valstybės atsakomybės trūkumus. Ne mažiau svarbus šio darbo šaltinis buvo ir kitų akademikų darbai, publikuoti *Common Market Law Review*, *European Law Review* bei kituose periodiniuose leidiniuose anglų kalba. Darbe naudota daugelis įvairių knygų, tiek iš esmės nagrinėjančių valstybės atsakomybės klausimus, tiek bendrai nagrinėjančių Europos Sąjungos teisės klausimus. Detalus šiame darbe panaudotos literatūros sąrašas pateikiamas šio darbo pabaigoje.

Darbo struktūra. Magistro darbas susideda iš trijų dalių. Pirmoji dalis yra skirta pateikti išsamią valstybės atsakomybės doktrinos analizę. Pirmosios dalies pradžioje atskleidžiamas ETT vaidmuo, formuojant valstybės atsakomybės doktriną. Toliau pateikiama sąlygų valstybės atsakomybei atsirasti išsami analizė. Antroji dalis nagrinėja valstybių narių nacionalinių teismų vaidmenį, taikant ETT suformuluotas valstybės atsakomybės taisykles, taip pat atkreipiamas dėmesys į Lietuvos teisės aktus ir teisminę praktiką šioje srityje. Darbas užbaigiamas siūlymais tobulinti valstybės atsakomybės taikymą, tam, kad būtų užtikrintas efektyvus privačių asmenų interesų, kildinamų iš Bendrijos teisės, gynimas.

1 SKYRIUS. VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖ PAGAL EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖ

1. Valstybės atsakomybės doktrina

Unikalus Europos Bendrijos teisinės sistemos (angl. – *legal order*) charakteris, atskiriantis ją nuo visų kitų tarptautinės teisės sukurtų teisinių sistemų, yra gerai žinomas. Viena vertus, ji suponuoja konkrečius tikslus, tokius kaip vieningos rinkos sukūrimą² bei tęstinio pobūdžio savo piliečių socialinių ir kitų gyvenimo sąlygų gerinimą³ tam, kad būtų suformuota „artimiausia kada nors egzistavusi sąjunga tarp Europos žmonių“⁴. Antra vertus, būtina aukščiau nurodyto tikslo pasekmė yra ta, kad Europos Bendrijos teisės subjektai yra ne vien valstybės narės, bet ir jų piliečiai, kuriems Bendrijos teise yra ne tik sukuriama įpareigojimai, bet kurie taip pat yra ir Bendrijos kuriamos teisės adresatai⁵.

Tuo pat metu Bendrijos teisinė sistema didžiaja dalimi remiasi prielaida, jog Bendrijos teisės subjektai turi visapusiškai laikytis šios teisės sukurtų prievolių tam, kad aukščiau minėti tikslai būtų įgyventi ir tuo pačiu būtų užtikrinta pačios Europos Bendrijos egzistavimo galimybė. Tai neišvengiamai sukuria būtinybę turėti sistemą, įgalinančią vienus subjektus įgyvendinti savo Bendrijos teisės sukurtas teises, o kitus subjektus įpareigojančią atlikti savo prievoles tam, kad subjektai, kuriems teisės sukuriama, galėtų šias teises įgyvendinti. Tai reikalauja turėti efektyvias sankcijas, galinčias atbaidyti potencialų pažeidėją nuo Bendrijos teisėje įtvirtintų įsipareigojimų pažeidimo, ir efektyvias nuobaudas tuo atveju, jei Bendrijos teisė vis tik yra pažeidžiama.

Apmaudu, tačiau reikia pripažinti, jog EB sutartyje nerasime garantijų, sukuriančių prielaidas aprašytai sistemai egzistuoti. EB sutartis, numatydama tam tikrą galimybę asmenims apsiginti nuo EB institucijų atliktų pažeidimų⁶, nepaaiškina, ką asmeniui reikėtų daryti tuo atveju, jei jis negali pasinaudoti Bendrijos teise jam suteiktomis garantijomis dėl to, kad savo įsipareigojimus pagal Bendrijos teisę pažeidžia valstybė narė. Iš tiesų, situacija, kai valstybė narė pažeidžia Bendrijos teisę, yra opi. Valstybės narės pažeidimas gali pasireikšti ne vien konkrečios Bendrijos teisės normos, kuria sukuriamas prievolė valstybei narei, pažeidimu, bet ir pastarosios

² ETT byla C-26/62, *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963], ECR 1, para 12.

³ ETT byla C-43/75, *Defrenne v Societe Anonime Belge de Navigation Aerenne*, [1976] ECR 455, para 8-12.

⁴ Europos Bendrijos Steigimo Sutartis (Suvestinė redakcija), preambulė.

⁵ ETT byla C-26/62, *Van Gend en Loos*, para 12.

⁶ Nuostatos, numatančios teisę kreiptis į teismą dėl Bendrijos teisės pažeidimo arba institucijų veiksmų, yra įtvirtintos EB sutarties 230-233 str., o nesutartinės atsakomybės už Bendrijos teisės pažeidimus sistema yra įtvirtinta EB sutarties 288 str. 2 d.

nesugebėjimu imtis visų būtinų priemonių tam, kad Bendrijos teisės aktu siektas tikslas būtų įgyvendintas, priimant atitinkamą nacionalinės teisės aktą, arba kad būtų užtikrintas tinkamas Bendrijos teisės taikymas nacionalinėje teisės sistemoje. To pasekoje asmuo, kuriam Bendrijos teisės normomis yra sukuriama garantija, negali jomis pasinaudoti dėl to, kad valstybė narė neįvykdė arba netinkamai įvykdė savo prievolės pagal Bendrijos teisę, kas savo ruožtu sudaro prielaidas neigiamoms teisinėms pasekmėms atsirasti. Kaip tokioje situacijoje asmuo gali apginti savo pažeistas teises, kai EB sutartyje, nepaisant deklaruojamo efektyvios teisminės gynybos principo, nėra aiškiai suformuluotos ir įtvirtintos teisės normos, įgalinančios asmenį reikšti pretenzijas jo teisės, kildinamos iš Bendrijos teisės akto, pažeidusiai valstybei narėi, yra pagrindinis klausimas keliamas šiame darbe. Suprasdamas, jog šiuo klausimu EB sutartyje yra spraga, ją užpildyti prisiėmė Europos Teisingumo Teismas savo praktikoje suformuodamas atitinkamus kriterijus valstybės atsakomybei nustatyti.

Toliau šiame darbe bus analizuojamas ETT vaidmuo kuriant valstybės atsakomybės doktriną – naują privataus asmens teisminės gynybos priemonę, pateikiama išsami ETT bylose suformuluotų sąlygų analizė nustatant valstybės atsakomybę už privataus asmens teisių, kildinamų iš Bendrijos teisės pažeidimą, analizuojamas klausimas, ar šių sąlygų nustatymas yra pakankamas pagrindas privataus asmens teisių ir teisėtų interesų apsaugai užtikrinti. Prieš pradėdant detalią ETT suformuotų taisyklių, įgalinančių asmenis gintis nuo valstybių narių Bendrijos teisės pažeidimų analizę, yra svarbu bent trumpai apžvelgti ETT vaidmenį interpretuojant Bendrijos teisę bei užpildant EB sutarties spragas.

1.1. Valstybės atsakomybės doktrinos sukūrimas

Europos Ekonominės Bendrijos steigimo etape Europos Teisingumo Teismui buvo patikėtas vaidmuo *inter alia* apsaugoti, prižiūrėti Bendrijos teisę, suformuoti vieningą Bendrijos teisės aiškinimą bei taikymą. Teismui, vykdančiam šią funkciją, patikėta interpretuoti EB sutartį ir antrinius Bendrijos teisės aktus.⁷ Teisės aktų interpretavimai yra skirti ne tik bylos dalyviams, bet ir kitiems subjektams, galintiems atsidurti panašiose situacijose. Pagrindinis uždavinys, kurį iškėlė ETT – išaiškinti teisę taip, kad ji būtų iš esmės aiški ir tiksli, tam, kad būtų išvengta Bendrijos teisės pažeidimų.

⁷ Europos Bendrijos Steigimo Sutartis (Suvestinė redakcija), 220 str.

Bendrijos teisės priežiūros funkcija taip pat patikėta Bendrijai⁸, valstybėms narėms⁹ ir nacionaliniams teismams¹⁰, kurie, iškilus neaiškumams dėl šios priežiūros funkcijos vykdymo, gali tiesiogiai kreiptis į ETT išaiškinimo. Tuo tarpu privačių fizinių ir juridinių asmenų galimybė kreiptis į ETT Bendrijos teisės nuostatomis išsiaiškinti ir savo teisėms apginti yra žymiai labiau ribota nei anksčiau minėtų subjektų. Ribota privataus asmens galimybė pasiekti ETT yra susijusi su tuo, jog asmuo gali ginčyti Bendrijos teisės aktą tik tuo atveju, jei aktas yra jam adresuotas arba turi jam „tiesioginį ir asmeninį poveikį“.¹¹ Taigi tuo atveju, jei Bendrijos teisės norma sukuria garantijas asmeniui, tačiau ji yra adresuota plačiam subjektų ratui ir neturi tiesioginio bei asmeninio poveikio konkrečiam asmeniui, šis asmuo gali apginti savo interesus, kylančius iš Bendrijos teisės aktų, tik pateikdamas ieškinį nacionaliniame teisme. Atsižvelgdamas į ribotą asmenų galimybę kreiptis į ETT su siekiu apginti savo Bendrijos teisės normomis grindžiamus interesus, nesant EB sutartyje įtvirtintos taip įgalinančios veikti normos, ETT sprendimais byloje įpareigojo valstybių narių nacionalinius teismus taikyti Bendrijos teisės nuostatas ginant privataus asmens teises.¹²

1964 m. Europos Teisingumo Teismas, siekiantis sukurti efektyvios teisminės gynybos sistemą visiems Europos Bendrijų piliečiams, *Costa v ENEL* byloje nurodė:

„Kurdamos neterminuoto egzistavimo Bendriją, turinčią savo institucijas, savo teisinį subjektiškumą (angl. – *legal personality*), savo teisinę kompetenciją ir kompetenciją būti atstovaujama tarptautiniame lygmenyje, ir svarbiausia, turinčią galias, kurias, jos naudai, valstybės perdavė jai, ribodamos savo suverenitetą ar kitaip perleisdamos galias Bendrijai, Valstybės Narės tuo pačiu apribojo savo suverenias teises tam tikrose srityse ir sukūrė teisinę tvarką, kuri įpareigoja jas pačias ir jų piliečius“.¹³

Šiuo sprendimu Teisingumo teismas konstatavo, kad iš Bendrijos teisės aktų kylančios teisės ir pareigos yra privalomo pobūdžio valstybėms narėms ir privatiems asmenims. Pareigų nevykdymas sąlygoja nuostolių atsiradimą tam tikriems interesams, todėl tokie interesai, nepriklausomai nuo to, ar jie yra privataus asmens, ar valstybės, turi būti ginami.

⁸ Europos Bendrijos Steigimo Sutartis (Suvestinė redakcija), 226 str.

⁹ Europos Bendrijos Steigimo Sutartis (Suvestinė redakcija), 227 str.

¹⁰ Europos Bendrijos Steigimo Sutartis (Suvestinė redakcija), 234 str.

¹¹ Europos Bendrijos Steigimo Sutartis (Suvestinė redakcija), 230 str. 4 d. Asmuo gali ginčyti sprendimo arba sprendimo reglamento formoje teisėtumą.

¹² ETT byla Nr. 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal S.p.A.*, [1978] ECR 629, para 16.

¹³ ETT byla Nr. 6/64, *Flamino Costa v ENEL National Electricity Board*, [1964] ECR 585, para 9.

Iki pat sprendimo *Francovich* byloje¹⁴ privačių asmenų interesų gynimas apsiribojo vietinių teisės aktų nuostatų, kurios prieštaravo Bendrijos teisei, pripažinimu negaliojančiomis¹⁵. Todėl *Francovich* byloje suformuluota valstybės atsakomybės doktrina gali būti laikoma kertiniu akmeniu, išplėtusiu privataus asmens teisių reikalauti nuostolių dėl valstybės veiksmų atlyginimo ribas ir sukūrusiu iš esmės naują privačių asmenų teisių gynimo priemonę. Siekiant suprasti, kas paskatino ETT sukurti naują valstybės atsakomybės privačiam subjektui doktriną, būtina detaliau apžvelgti *Francovich* bylos faktus.

Francovich byloje Italija nepriėmė nacionalinės teisės akto, įgyvendinančio Direktyvos Nr. 80/987 reikalavimus. Minėtos direktyvos tikslas buvo įdiegti minimalius standartus valstybėse narėse, siekiant apsaugoti nemokių įmonių darbuotojų interesus. Valstybės narės buvo įpareigosios įsteigti fondus bankrutuojančių įmonių darbuotojų interesams apsaugoti, kurie turėjo užtikrinti atlyginimo išmokėjimą darbuotojams tuo atveju, jei nemoki įmonė tampa nepajėgi atsiskaityti su darbuotojais. Kadangi nemokių įmonių darbuotojų interesų gynimui užtikrinti fondai Italijoje nebuvo įsteigti, todėl nemokių Italijos įmonių darbuotojams nebuvo mokamos atitinkamos direktyvoje nurodytos kompensacijos. Keletas tokių nemokių įmonių darbuotojų, negavusių atlyginimų, pateikė ieškinį Italijos teisme atsakovu nurodydami Italijos valstybę. Ieškovai reikalavo įpareigoti Italijos valstybę atlyginti nuostolius dėl to, jog valstybė neįgyvendino Direktyvos Nr. 80/987 ir neįsteigė atitinkamų fondų darbuotojų interesams apsaugoti. Italijos teismas, nagrinėjęs šią bylą, EB sutarties 234 pagrindu kreipėsi į ETT preliminaraus nutarimo.¹⁶

Faktai *Francovich* byloje rodo, jog nebuvo tokio Italijos nacionalinio teisės akto, kuris šios bylos aplinkybėmis pažeistų Bendrijos teisės aktus. Nepaisant to, nuostolius ieškovai patyrė dėl to, kad Italija neįvykdė savo įsipareigojimo pagal Bendrijos teisę, nepriimdama teisės akto, kurį priimti buvo reikalaujama Direktyva Nr. 80/987¹⁷. Taigi, pagrindinė problema, iškilusi nacionaliniam teismui pradėjus nagrinėti bylą, buvo ši: ar nacionalinis teismas, vadovaudamasis Bendrijos teise, privalo pripažinti valstybės atsakomybę dėl to, kad valstybė neįdiegė direktyvos, kuria nebuvo siekiama sukurti tiesioginio poveikio konkrečiam subjektų ratui, bet kurios neįdiegimas sąlygojo nuostolių privatiems asmenims atsiradimą? Kitais žodžiais tariant, *Francovich* byloje paaiškėjo, kad Bendrijos teisinėje sistemoje iki šio momento žinomas privačių asmenų teisių gynimo būdas panaikinti nacionalinio teisės akto, prieštaraujančio Bendrijos teisei

¹⁴ ETT Jungtinės bylos Nr. C-6/90 ir C-9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifazi and others v Italian Republic* [1991] ECR I-5357.

¹⁵ R.Caranta. Judicial Protection Against Member States: a New *Jus Commune* Takes Shape // Common Market Law Review. 1995, Nr. 32. P.706.

¹⁶ ETT Jungtinės bylos Nr. C-6/90 ir 9/90, *Francovich*.

¹⁷ Tarybos Direktyva 80/987, OJ 1980 L283/23.

galiojimą, negali būti taikomas, kadangi tokio nacionalinio teisės akto paprasčiausiai nėra. O Bendrijos direktyva nėra tiesiogiai taikomas aktas, todėl juo remtis piliečiai taip pat negali.

Taigi, situacija *Francovich* byloje parodė, jog privatus asmuo nėra pajėgus efektyviai apginti savo teisių nacionaliniame teisme, kadangi jis negali reikalauti atlyginti nuostolių, atsiradusių dėl to, kad valstybė narė pažeidė savo įsipareigojimus, kylančius iš Bendrijos teisės, kas vienareikšmiškai prieštarauja Bendrijos siekiui įdiegti efektyvią teisminės gynybos sistemą. Būtent dėl šios priežasties *Francovich* byloje ETT buvo įpareigotas sukurti visiškai naują doktriną, kuri suteiktų asmeniui teisę apginti savo interesus, grindžiamus Bendrijos teise, ir reikalauti nuostolių atlyginimo, jei valstybė narė, pažeisdama savo įsipareigojimus pagal Bendrijos teisę, atėmė iš privataus asmens galimybę pasinaudoti Bendrijos teise jam suteikiamomis garantijomis.

Apsaugos priemonė įtvirtina *Francovich* byloje pakeitė situaciją. Numatydamas atsakomybę valstybei už Bendrijos teisės pažeidimus, ši apsaugos priemonė tapo specifinė. Taigi, „vietoje deklaratyvaus pobūdžio pareigos užtikrinti efektyvią apsaugą, valstybės atsakomybės doktrina pateikė konkrečias sąlygas valstybės atsakomybei nustatyti“.¹⁸ Kaip teigia T. Tridimas, po *Francovich* sprendimo „teisės interpretavimas perėjo nuo teisėmis grindžiamo į apsauga grindžiamą“.¹⁹

ETT, išvystydamas naują doktriną, kuria sukuriama papildomi įsipareigojimai valstybėms narėms, neabejotinai turėjo remtis EB teise, todėl prieš atskleidžiant ir detalizuojant *Francovich* byloje suformuluotas taisykles valstybės atsakomybei atsirasti, žemiau pateikiama nuoroda į teisinį pagrindą, į kurį apeliavo ETT, kurdamas naują doktriną.

1.2. Valstybės atsakomybės doktrinos teisinis pagrindas

Kaip jau minėta šiame darbe, teisės normos, suteikiančios privatiems asmenims teisę ginti jiems Bendrijos teisės normų suteiktas teises EB sutartyje nerasime. Tai yra suprantama, kadangi valstybės narės, pasirašydamos EB sutartį, neketino suteikti privatiems subjektams teisės į nuostolių atlyginimą, nes tai būtų per didelis įsipareigojimas valstybėms narėms tuo atveju, jei kuri nors iš jų nevykdytų pareigų, kylančių iš Bendrijos teisės aktų. EB sutartyje galime atrasti tik bendrus efektyvios teisminės apsaugos principus ir valstybių narių

¹⁸ R. Malcolm. Beyond *Francovich* // *The Modern Law Review*. 1993, Nr. 56. P. 68.

¹⁹ T. Tridimas. Member State Liability in Damages for Breach of Community Law: An Assessment of the Case Law/ red. Jack Beaton and Takis Tridimas// *New Directions in European Public Law*. - Oxford, 1999. P. 13.

įsipareigojimus bendradarbiauti, siekiant visapusiško Bendrijos taisyklių efektyvumo.²⁰ Atitinkamai, nėra ir jokios teisės normos, nustatančios detalias proceso taisykles, kurių pagrindu būtų ginamos privataus subjekto teisės. Antra vertus, nuorodos į EB sutartį pateikimo ETT negalėjo išvengti, kadangi *Francovich* byloje suformuotomis taisyklėmis ETT sukūrė valstybėms narėms papildomus įsipareigojimus, kurie, jei nebūtų paremti EB sutartimi, netektų teisinės galios.

Valstybės atsakomybės doktrinos teisiniu pagrindu ETT nurodė EB sutarties 10 straipsnį. Teismas argumentavo, jog tuo atveju, kai nėra konkrečios normos EB sutartyje, įtvirtinančios valstybės atsakomybę, teisinis pagrindas privataus subjekto teisėms atsirasti yra „įsipareigojimų, kurias Sutartis numato valstybėms narėms, visuma“²¹. Taigi, valstybės atsakomybė, kaip apsaugos priemonė, yra grindžiama efektyvios teisminės apsaugos principais bei valstybių narių įsipareigojimais vykdyti Bendrijos teisės normas.²² Dar daugiau, Teismas nurodė, jog valstybės atsakomybė už Bendrijos teisės pažeidimą yra įtvirtinta pačioje EB Sutarties sistemoje. Pasak M. Ross, šiuo Teisingumo teismas patvirtino valstybės atsakomybės principo konstitucinį pobūdį ir įtvirtino jį greta kitų Bendrijos principų – tiesioginio veikimo, efektyvios apsaugos bei Bendrijos teisės vieningumo principų.²³ Gerit Betlem, atkreipdamas dėmesį į kitą svarbų aspektą, teigia, jog pagal ETT, atsakomybę už neteisėtą veikimą turi prisiimti visi valstybės valdžios organai tiek įstatymų leidžiamoji, tiek vykdomoji, tiek teisminė valdžia, būtent todėl, kad visi šie valdžios organai privalo laikytis ir vykdyti EB sutartį²⁴. Roberto Caranta akcentuoja, jog „atsakomybės principas, kuriuo Europos pilietis galės pasiremti nacionaliniame teisme, tiesiogiai išplaukia iš Bendrijos, bet ne iš nacionalinės teisės“.²⁵ Pritariant akademikų nuomonei galima pasakyti, jog *Francovich* byloje teismas aiškiai išdėstė valstybėms narėms, jog tuo atveju, jei pastarosios nepaisys Bendrijos teisės, jos patirs dideles išlaidas, kadangi nuo šiol privatūs asmenys galės remtis valstybės atsakomybės doktrina savo Bendrijos teisių apsaugai.

²⁰ Europos Bendrijos Steigimo Sutartis (Suvestinė redakcija), 10 str.

²¹ ETT Jungtinės bylos Nr. C-6/90 ir 9/90, *Francovich*, para 31.

²² T. Tridimas. Member State Liability...//ten pat, P. 12.

²³ M. Ross. Beyond *Francovich*...// ten pat, P 71.

²⁴ G. Betlem. The King Can Do Wrong: State Liability for Breach of European Community Law in the Post-*Francovich* Era// Web Journal of Current Legal Issues. 1998, Nr. 5. P. 1-13. ETT taip pat patvirtino šią poziciją sprendimu byloje ETT jungtinės bylos Nr. 46/93 ir 48/93, *Brasserie du Pêcheur S.A. v. Federal Republic of Germany and The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Limited and Others*, [1996] ECR I-1029, para 34.

²⁵ R.Caranta. Judicial Protection Against Member States: a New Jus Commune Takes Shape // Common Market Law Review. 1995, Nr. 32. P. 713.

Nuorodas į EB sutarties 10 straipsnį²⁶ kaip teisinį pagrindą valstybės atsakomybei atsirasti, galima aptikti ankstyvojoje ETT praktikoje. *Humblet* byla, viena iš pirmųjų bylų, susijusių su nuostolių atlyginimu dėl neteisėtų valstybės veiksmų, buvo išnagrinėta dar 1960 metais²⁷. Šioje byloje ETT patvirtino, jog valstybė privalo atlyginti nuostolius ir tokia prievolė valstybei atsiranda Europos Anglių ir Plieno Bendrijos sutarties 86 straipsnio pagrindu. Kaip pastebi Nicholas Emiliuo, Europos Anglių ir Plieno Bendrijos Sutarties 86 straipsnis yra identiškas EB sutarties 5 (dabar 10) straipsniui²⁸. Tokiu būdu ETT *Francovich* byloje pateikia nuorodą į EB sutarties 5 (dabar 10) straipsnį kaip valstybės atsakomybės doktrinos teisinį pagrindą:

„Tolimesnis pagrindas valstybės prievolei atlyginti žalą ir nuostolius gali būti randamas EB sutarties 5 straipsnyje, pagal kurį valstybės narės privalo imtis visų būtinų bendrųjų ar specialiųjų priemonių, siekiant užtikrinti įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę įgyvendinimą.“²⁹

Greta EB sutarties 10 straipsnio, valstybės atsakomybės doktriną ETT grindžia ir efektyvios teisminės apsaugos principu. Kaip pastebėjo Roberto Caranta, teisminės apsaugos trūkumas yra tai, kad ji „kaip skydas, ir ne kaip kardas: ji tik uždraudžia pritaikyti nacionalinę nuostatą, bet nesukuria naujos taisyklės“³⁰. Taigi trūkumo buvimas suponavo tai, jog ETT, išvystydamas valstybės atsakomybės doktriną, sukūrė naują priemonę, galinčią užtikrinti „visapusišką Bendrijos taisyklių efektyvumą“³¹. Taisyklių efektyvumo užtikrinimas pasireiškė tuo, jog jau 1970 metais ETT pasiūlė pritaikyti sankcijas už EB sutarties nesilaikymą³². Įpareigojimas sumokėti adekvačią kompensaciją už Bendrijos taisyklių pažeidimą gali būti prilyginamas efektyviam būdai priversti valstybes nares laikytis Bendrijos teisės. Šio pasėkoje, valstybė narė būtų priversta balansuoti tarp nacionalinių, politinių ar ekonominių interesų gynimo ir privačių asmenų teisių užtikrinimo, kadangi privačių asmenų interesų ignoravimas sąlygotų pernelyg griežtas pasekmes.

Antra vertus, tai, jog šią privačių asmenų teisių apsaugos priemonę sukūrė būtent ETT, nebuvo sveikintina, bet atvirkščiai - laikytina, jog teismas peržengė savo kompetencijos ribas.

²⁶ Europos Bendrijos Steigimo Sutartis (Suvestinė redakcija), 10 str.: „Kad užtikrintų šios Sutarties ir Bendrijos institucijų nustatytų pareigų vykdymą, valstybės narės imasi visų atitinkamų bendrų ar specialiųjų priemonių. Jos padeda atlikti Bendrijos uždavinius. Jos nesiima jokių priemonių, kurios gali trukdyti siekti šios Sutarties tikslų.“

²⁷ ETT byla Nr. 6/60, *Jean-E. Humblet v. Belgian State*, [1960] ECR 559. Taip pat žiūr. ETT bylą Nr. C-60/75, *Carmine Antonio Russo v. Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (A IMA)*, [1976] ECR 45.

²⁸ N. Emiliou. State Liability Under Community Law: Shedding More Light on the Francovich Principle? // *European Law Review*. 1996, Nr. 21. P. 399.

²⁹ ETT Jungtinės bylos Nr. C-6/90 ir 9/90, *Francovich*, para 36.

³⁰ R. Caranta. Judicial Protection Against... // ten pat, P. 76.

³¹ ETT Jungtinės bylos Nr. C-6/90 ir 9/90, *Francovich*, para 33.

³² J. Tallberg. Supranational Influence in EU Enforcement: the ECJ and the Principle of State Liability. *Journal of European Public Policy*. 2000, nr. 7. P. 108.

Greitai po *Francovich* sprendimo Teisingumo teismas buvo valstybių narių apkaltinas teisiniu aktyvizmu.

Keletas valstybių narių vyriausybės buvo tos nuomonės, jog valstybės atsakomybės koncepcija yra nelegali. *Brasserie/Factortame III* byloje³³, kurioje ieškovas, remdamasis valstybės atsakomybės doktrina, reikalavo nuostolių atlyginimo iš Vokietijos dėl to, kad pastaroji, apsunkindama alaus į Vokietiją importą, pažeidė tiesioginę įtaką turinčią EB sutarties nuostatą,³⁴ Vokietija atsikirdama savo poziciją grindė tuo, kad teisė kurti Bendrijos teisę išimtinai priklauso įstatymų leidžiamiesiems, bet ne teisiniams organams. Atsakydamas ETT atkreipė dėmesį į jo pareigą interpretuoti Bendrijos teisę. Teismas teigė, jog EB sutarties interpretavimo metodai yra „esminiai Bendrijos teisinės sistemos principai“ ir „pagrindiniai principai, bendri visose valstybių narių teisinėse sistemose“³⁵. Referuodamas į Bendrijos principus, ETT, tikėtina, turėjo omeny nesutartinę (deliktinę) Bendrijos atsakomybę.³⁶ Teismas argumentavo ir tuo, kad daugelyje nacionalinių teisės sistemų teisės normų, reglamentuojančių valstybės atsakomybę, esmė buvo išvystyta būtent teismų. Atsižvelgiant į šią ETT poziciją, galima sakyti, jog išvystydamas valstybės atsakomybės doktriną, Teisingumo teismas nesukūrė naujos apsaugos priemonės ir neketino jos sukurti, bet interpretuodamas EB sutarties 10 straipsnį, pritaikė pagrindinius principus, bendrus valstybėms narėms.

Apibendrinat ETT darbą, kuriuo buvo siekiama užpildyti EB sutarties spragas ir užtikrinti privačių asmenų teises į efektyvią teisminę gynybą, galima daryti išvadą, jog valstybės atsakomybės doktrina - tai priemonė, įpareigojusi valstybės nares laikysis Bendrijos taisyklių.

Šioje darbo dalyje buvo atskleistos priežastys valstybės atsakomybės doktrinai susiformuoti ir iliustruotas ETT vaidmuo, siekiant užpildyti EB sutarties spragas ir akcentuoti, jog Europos piliečiai turi teisę ginti savo interesus, grindžiamus Bendrijos teise, kuriuos pažeidė valstybė narė. Norint išsiaiškinti, ar ši apsaugos priemonė pasiekė jai keltus tikslus – sukurti efektyvią privačių asmenų interesų, kuriuos pažeidė valstybė narė, apsaugą, yra būtina detaliau panagrinėti pačią ETT sukurtą valstybės atsakomybės doktriną. Taigi, kita šio darbo dalis yra skirta apibūdinti sąlygas, kurias nustačius pripažįstama, jog valstybė narė pažeidė Bendrijos teisę ir yra atsakinga už tokio pažeidimo teises pasekmes.

³³ ETT Jungtinės bylos Nr. 46/93 ir 48/93, *Brasserie du Pecheur S.A. v. Federal Republic of Germany and the Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Limited and Others*, [1996] ECR I-1029.

³⁴ Tai buvo EB sutarties 28 str.

³⁵ ETT jungtinės bylos Nr. 46/93 ir 48/93, *Brasserie/Factortame III*, para 41.

³⁶ EB Sutarties 288 str. 2 d.

2. Sąlygos valstybės atsakomybei atsirasti

Kaip jau minėta šiame darbe, prieš sukuriant valstybės atsakomybės koncepciją, privatus subjektas galėjo apginti savo interesus, kildinamus iš Bendrijos teisės, tik tuo atveju, jei Bendrijos teisės norma, suteikianti teises asmeniui, buvo tiesioginio veikimo³⁷. Tiesioginis nuostatos veikimas suteikė privačiam subjektui teisminę apsaugą konkrečioje jo byloje³⁸. Privatus subjektas taip pat galėjo pareikšti Komisijai skundą dėl neteisėto valstybės narės elgesio, tačiau tokio skundo pateikimas neįpareigojo Komisijos pradėti atitinkamą tyrimą.³⁹ *Brasserie/Factortame III* byloje ETT konstatavo, kad teisė remtis tiesioginio veikimo norma yra tik „minimali garantija“, kuria siekiama užtikrinti, jog valstybės narės laikysis Bendrijos teisės, tačiau ji „nėra savaime pakankama“ užtikrinti visapusišką Bendrijos teisės efektyvumą⁴⁰. Ši ETT išvada reiškė, jog nuostolių už Bendrijos teisės pažeidimą atlyginimas negali būti saistomas tiesioginio veikimo normų. Privatus subjektas įgyja teisę į nuostolių atlyginimą dėl to, kad jis negalėjo pasinaudoti jam Bendrijos teisės aktais sukurtomis garantijomis, nes valstybė narė neįvykdė ar netinkamai įvykdė savo įsipareigojimus pagal Bendrijos teisę, jeigu yra įrodomas tam tikrų aplinkybių, sąlygojančių valstybės atsakomybę, egzistavimas. Šis požiūris nebuvo aiškiai išreiktas *Francovich* sprendime, tačiau ETT *Brasserie/Factortame III* byloje išaiškino, jog *Francovich* byloje pateikta tokio paties pobūdžio visapusiško Bendrijos teisės efektyvumo reikšmė.⁴¹ Dar daugiau, Teismas taip pat atmetė kai kurių valstybių argumentus, jog nuostoliai gali būti atlyginami tik už tų netiesioginio veikimo Bendrijos normų pažeidimą, kuriomis yra ginamos privačių subjektų teisės.⁴² Taigi, tapo suprantama, jog tiesioginio veikimo koncepcija gali apginti privataus subjekto teisę, bet negali sukurti teisminės gynybos priemonės privačiam asmeniui, kai valstybė narė savo veiksmais ar neveikimu atima iš asmens galimybę pasinaudoti Bendrijos teise jam sukurtomis garantijomis, todėl atsakomybė už šiuos pažeidimus turi būti pripažįstama nepriklausomai nuo Bendrijos teisės normų tiesioginio veikimo pobūdžio.

Francovich byloje Teismas konstatuodamas, jog valstybės atsakomybė yra vienas iš Bendrijos teisės principų,⁴³ pateikė tris sąlygas, kurias nustatčius, valstybei pažeidėjai atsiranda atsakomybė už pažeidimą:

Pirma, „direktyva turi būti siekiama suteikti teises asmenims“,

³⁷ P.Craig, G. de Búrca. EC Law, Texts, Cases, Materials, 2nd ed., - New York, 1998.P. 163-212.

³⁸ J.Tallberg. Supranational Influence...// ten pat, P.110.

³⁹ ETT byla Nr. 247/87, *Star Fruit Company S.A. v. Commission of the European Communities*, [1989] ECR 291, para 11.

⁴⁰ ETT jungtinės bylos Nr. 46/93 and 48/93, *Brasserie/Factortame III*, paras 20-22.

⁴¹ Ten pat.

⁴² Ten pat, paras 18-19.

⁴³ ETT jungtinės bylos C-6/90 ir C-9/90, *Francovich*, para 35.

Antra „yra įmanoma identifikuoti šias teises, nustatytas direktyvoje“,

Trečia, „egzistuoja priežastinis ryšys tarp įsipareigojimų Bendrijai pažeidimo ir atsiradusių nuostolių“.⁴⁴

Tam, kad nustatyti valstybės atsakomybę, būtina visų šių sąlygų visuma.

Vėlesnėse bylose šios sąlygos iš dalies buvo keičiamos, siekiant jas pritaikyti konkrečioms bylos aplinkybėms ir EB sutartyje numatytų teisių apsaugai, tačiau minėtų sąlygų esmė bei apimtis išliko nepakitusi.⁴⁵

Reikia pastebėti ir tai, jog kitose bylose pritaikydamas *Francovich* byloje suformuluotas sąlygas valstybės atsakomybei kilti, ETT pateikė nuorodą į Bendrijos atsakomybę, atkreipdamas dėmesį, jog sąlygos atsakomybei atsirasti negali skirtis bylose dėl valstybės atsakomybės nuo bylų dėl Bendrijos atsakomybės, kai faktinės aplinkybės, apibūdinančios situaciją, yra panašios.⁴⁶ Valstybės atsakomybės palyginimas su Bendrijos atsakomybe yra svarbus jau vien tuo, kad Bendrijos atsakomybės pagrindas yra ekspresyviai nurodytas EB sutartyje. Taigi, apibendrinamas savo praktiką Bendrijos atsakomybės taikymo srityje bei atsižvelgdamas į *Francovich* bylos sprendimą, jau *Brasserie/Factortame III* ETT pateikė konkretesnių sąlygų sąrašą tiek Bendrijos, tiek valstybės atsakomybei kilti:

- „pažeista teisės norma siekiama sukurti teises privatiems subjektams“,
- „pažeidimas yra iš esmės svarus“,
- „yra tiesioginis priežastinis ryšys tarp valstybei sukurtų įsipareigojimų pažeidimo ir privataus asmens patirtų nuostolių“.⁴⁷

Lyginant *Francovich* ir *Brasserie/Factortame III* valstybės atsakomybės sąlygų formuluotes, pastebėtina, jog vėlesnėje byloje buvo įvesta „svaraus pažeidimo“ taisyklė, kurią turi atitikti valstybės narės veiksmai, tam, kad jai atsirastų atsakomybė už pažeidimą.

Toliau šiame darbe yra pateikiama kiekvienos iš aukščiau įvardintų sąlygų analizė.

2.1. Pažeistos Bendrijos teisės normos pobūdis

⁴⁴ Ten pat, para 40.

⁴⁵ ETT jungtinės bylos Nr. 178/94, 179/94, 188/94 ir 190/94, *Erich Dillenkofer and others v. Federal Republic of Germany*, [1996] ECR I-4845, para 23.

⁴⁶ ETT jungtinės bylos Nr. 46/93 ir 48/93, *Brasserie/Factortame III*, paras 41-42.

⁴⁷ Ten pat, para 51.

Tai, kad pažeista teisės norma visų pirma turi būti siekiama sukurti teises privatiems asmenims, yra pirmoji valstybės atsakomybės taikymo sąlyga. Ji reiškia, jog naudos gavėjai pagal Bendrijos teisės akto esmę turi būti privatūs asmenys, o valstybės prievolė yra užtikrinti, kad asmenys šia teise galėtų tinkamai pasinaudoti. Valstybės pažeidimas pasireiškia tuo, kad asmuo negali teisėtai pasinaudoti Bendrijos teisės aktu asmeniui sukurtomis garantijomis, kadangi valstybė narė nesiėmė atitinkamų veiksmų, įgalinančių asmenį jomis pasinaudoti. Tai reiškia, jog rezultatas – sukurti atitinkamas teises privačiam subjektui, - kurio buvo siekiama Bendrijos teisės aktu, dėl valstybės narės veiksmų nebuvo pasiektas.

Skirtingai nei ankstesnėse bylose, *Francovich* sprendime, kaip jau minėta, yra akcentuojama tai, kad teises ar garantijas privačiam asmeniui suteikia ne vien tiesioginio veikimo Bendrijos teisės akto nuostatos. Kaip pastebėjo Generalinis advokatas Mischo, tai, jog direktyvos norma nėra tiesioginio veikimo, nepaneigia direktyvos tikslo - suteikti atitinkamas garantijas privatiems asmenims. Tiesioginio veikimo nebuvimas reiškia tai, kad direktyva privatiems asmenims sukuriamos teisės ar garantijos nėra pakankamai aiškios ir besąlyginės, ir tam, kad asmuo galėtų jomis naudotis, yra būtinas valstybės narės, kuriai direktyva yra adresuota, atitinkamas veiksmas.⁴⁸

Francovich bylos sprendime nustatydamas, ar direktyva yra siekiama sukurti teises asmenims, ETT pirmaisiai vertino, ar įmanoma įvardinti asmenis, kuriems direktyva siekiama sukurti garantijas, kokia yra garantijų apimtis ir ar įmanoma nustatyti asmenį, kuris būtų atsakingas už garantijų suteikimą.⁴⁹ Nustatęs, jog pagal bylos faktines aplinkybes nėra įmanoma identifikuoti atsakingo asmens už direktyva nustatytą aiškių garantijų suteikimą aiškiam subjektui, ETT konstatavo, jog nesant harmonizuoto Italijos teisės akto, asmuo negali ginti savo teisių, garantuojamų direktyva, nacionaliniame teisme.⁵⁰ Antra vertus, būtent tai, kad dėl Italijos veiksmų, t.y. dėl to, kad ji neimplementavo direktyvos į savo teisinę sistemą ir asmuo negali remtis direktyva, gindamas savo teises, kurias direktyva jam suteikia, įgalina asmenį reikšti valstybei ieškinį dėl nuostolių, kuriuos sąlygojo Bendrijos teisei priešingas valstybės elgesys, atlyginimo.⁵¹

Taigi, pirmoji sąlyga laikoma nustatyta ir asmuo įgyja teisę kreiptis dėl nuostolių iš valstybės atlyginimo tuo atveju, jeigu yra nustatomos šios aplinkybės. Pirmą, pagal Bendrijos teisės akto turinį bei esmę yra įmanoma nustatyti teises ar garantijas, kurias šiuo aktu siekiama sukurti tam tikram privačių asmenų ratui. Antra, šie privatūs asmenys negali pasinaudoti

⁴⁸ Generalinio advokato Mischo nuomonė ETT jungtinėse bylose C-6/90 ir C-9/90, *Francovich*.

⁴⁹ ETT jungtinės bylos C-6/90 ir C-9/90, *Francovich*, para 12.

⁵⁰ Ten pat, paras 26-27.

⁵¹ Ten pat, para 37.

Bendrijos teisės aktu jiems suteikiamomis teisėmis ar garantijomis ir ginti savo teisių nacionaliniame teisme tiesiogiai remdamiesi Bendrijos teisės aktu, kadangi Bendrijos teisės aktas nėra pakankamai aiškus ir besąlygiškas. Trečia, asmens negalėjimas pasinaudoti teisėmis, kurias jam suteikia Bendrijos teisės aktas, yra sąlygojamas valstybės narės elgesio (veikimo ar neveikimo), kuriuo valstybė narė pažeidžia savo įsipareigojimus pagal Bendrijos teisę.

Ar visais atvejais valstybės narės elgesys, dėl kurio privatus asmuo negali pasinaudoti jam Bendrijos teisės aktu sukuriomomis teisėmis ar garantijomis, bus laikomas Bendrijos teisės pažeidimu, suteikiančiu asmeniui teisę į realų nuostolių atlyginimą, yra nagrinėjama toliau šiame darbe.

2.2. Svaraus pažeidimo sąvokos reikšmė

Antroji sąlyga apibrėžia pažeidimo pobūdį. Tam, kad pripažinti, jog valstybė narė yra atsakinga už žalą, padarytą Bendrijos teisės pažeidimu, dėl kurio privatus asmuo negalėjo pasinaudoti Bendrijos teisės aktu jam suteikiamomis garantijomis, šis pažeidimas turi būti svarus. Nors ETT ne vieną kartą nagrinėjo pažeidimo „svarumo“ klausimą, vienareikšmiškai pasakyti, koks pažeidimas laikytinas svariu nebūtų galima. Iš ETT praktikos galima daryti išvadą, jog viena vertus, Bendrijos teisės akto, kuriuo sukuriamos teisės privatiems asmenims, neįdiegimas į nacionalinę teisės sistemą savaime (*per se*) reiškia pažeidimą, kurio įrodinėti net nereikia. Antra vertus, Bendrijos teisės aktas, kuris nebuvo įgyvendintas arba buvo įgyvendintas netinkamai, turi nepalikti erdvės valstybių narių interpretacijai, kadangi priešingu atveju, valstybės narės atliktas pažeidimas nebus laikomas svariu. Žemiau šiame darbe yra pateikiamos ETT interpretacijos valstybės narės atlikto Bendrijos teisės pažeidimo svarumo klausimu, siekiant pagrįsti minėtas tendencijas bei aptariama, koks valstybės narės elgesys yra laikytinas svariu pažeidimu valstybės atsakomybės nustatymo kontekste.

Pažeidimo sąvoka valstybės atsakomybės kontekste buvo pradėta formuluoti *Francovich* byloje. Kaip minėta, valstybės atsakomybės klausimas šioje byloje kilo dėl to, kad Italija nepriėmė nacionalinės teisės akto, įgyvendinančio direktyvą. Tai buvo aiškus ir esminis Bendrijos teisės pažeidimas, pažeidimas *per se*. Direktyvos neimplementavimas į nacionalinę teisės sistemą yra svarus Bendrijos teisės pažeidimas, nes valstybė narė neturi teisės pasirinkti, harmonizuoti nacionalinius teisės aktus pagal direktyvą, ar ne, todėl jos pasiaiškinimai apeliuojant į vidinius sunkumus dėl Bendrijos teisės pažeidimo yra nepriimtini.⁵² Antra vertus, akademikų manymu, savaiminio pažeidimo taisyklės taikymas gali iš esmės pažeisti valstybės

⁵² K. Hervey. *Francovich Liability Simplified* // *Industrial Law Journal*. 1997, Nr. 26.P.76. Ši pozicija taip pat buvo patvirtinta ETT byloje Nr. 283/86, *Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium*, [1988] ECR 3271, para 7.

interesus.⁵³ Jie teigia, kad valstybė gali būti atsakinga už direktyvos neimplementavimą tik esant tyčiai ar dideliam neatsargumui ir tik ta apimtimi, kai privatūs nuostoliai neviršija socialinių nuostolių, kai nėra aiškus „rūpestingumo laipsnis“⁵⁴.

Situacija, kai iš esmės svarus pažeidimas buvo nustatytas nesant abejonių, išaiškėjo *Dillenkofer* byloje⁵⁵. Vokietijos vyriausybė vėlavo Vokietijos teisės sistemoje įtvirtinti direktyvą Nr. 90/314, reglamentuojančią kelionių, atostogų ir turų organizavimą. Direktyvos 7 straipsnyje numatyta, jog „organizatorius turi pateikti pakankamus įrodymus, galinčius užtikrinti pinigų gražinimą ir nuostolių klientams atlyginimą organizatoriaus nemokumo atveju.“⁵⁶ Po keletos Vokietijos turizmo agentūrų bankrotų, šių agentūrų klientai nebuvo pajėgūs atgauti sumokėtų sumų, kadangi Vokietijos vyriausybė teisės aktuose neįtvirtino reikalavimo kelionių organizatoriams, numatyto direktyvos 7 straipsnyje. ETT konstatavo, jog šis pažeidimas pats savaime (*per se*) yra svarus pažeidimas, sukuriantis prievolę atlyginti patirtus nuostolius, jei kitos dvi sąlygos yra nustatytos⁵⁷.

Antra vertus, net ir nustatius, kad valstybė narė nesiėmė jokių veiksmų perkelti Bendrijos teisės aktą į nacionalinę sistemą, kai toks valstybės narės elgesys *per se* yra svarus pažeidimas, nereiškia, jog tai yra pakankamas pagrindas valstybės atsakomybei atsirasti. *Francovich* byloje ieškovai neįgijo galimybės išieškoti nuostolių iš valstybės, kadangi pačioje direktyvoje Nr. 80/987 nebuvo aiškiai pasakyta, kokia institucija turi įsteigti kompensacinį fondą nemokių įmonių darbuotojams.⁵⁸ Taigi šioje byloje ETT pasakė, kad valstybės narės elgesys, kai ji nesiima veiksmų įtvirtinti Bendrijos teisės akto nuostatas nacionalinėje teisės sistemoje, yra esminis pažeidimas, tačiau šio fakto nustatymas, nėra pakankamas valstybės atsakomybei atsirasti, kadangi pats Bendrijos aktas (jo neaiškumas) sukūrė prielaidas pažeidimui.

Neteisingas direktyvos implementavimas nėra tokia akivaizdi atsakomybę sąlygojanti aplinkybė nei jos neįgyvendinimas apskritai. Jei valstybė narė įrodys, kad direktyva buvo neteisingai harmonizuota nacionalinėje teisės sistemoje dėl to, kad direktyvos nuostatos buvo neaiškios, tuomet valstybė narė išvengs atsakomybės.⁵⁹ Klaidingas Bendrijos teisės akto implementavimas gali būti pateisintas tuo atveju, jei valstybei buvo suteiktos tam tikros galios pasirinkti, kaip perkelti direktyvą į nacionalinę teisės sistemą, ir pažeidimas nebuvo tyčinis.

⁵³ R. Van den Bergh, H.B. Schäfer. State Liability for Infringement of the E.C. Treaty: Economic Arguments in Support of a Rule of 'Obvious Negligence'// *European Law Review*. 1998, Nr. 23.P. 567.

⁵⁴ Ten pat, P.552.

⁵⁵ ETT jungtinės bylos Nr. C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ir C-190/94, *Dillenkofer* [1996] ECR I—4845.

⁵⁶ Ten pat, para 5.

⁵⁷ Ten pat, para 29.

⁵⁸ A.Barav. *State Liability in Damages for Breach of Community Law in the National Courts/* red.A. Barav and D. A. Wyatt. *Yearbook of European Law*, - Oxford, 1997, P. 90.

⁵⁹ ETT byla Nr. 392/93, *The Queen v. H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc.*, [1996] ECR I-1631.

Šioje situacijoje valstybė turi elgtis geranoriškai ir jos pateikti argumentai dėl neteisingo direktyvos įtvirtinimo valstybės vidaus teisės akte neturi neigti Bendrijos teisės akto esmės.⁶⁰ Papildomai, turi būti pagrįsta interpretacija, iš esmės neprieštaraujanti direktyvos esmei ir jos tikslams⁶¹. Taigi, valstybė narė, netinkamai įgyvendindama Bendrijos direktyvą, ko pasėkoje privatus asmuo patiria nuostolius, gali išvengti atsakomybės, jeigu pats Bendrijos teisės aktas nėra aiškiai suformuluotas ir sukuria pagrindą skirtingoms interpretacijoms.

Tokia situacija buvo *British Telecommunication* byloje⁶², kurioje ETT atmetė ieškovo reikalavimą priteisti nuostolių atlyginimą dėl to, kad Jungtinė Karalystė netinkamai implementavo Direktyvą Nr. 90/531.⁶³ ETT pastebėjo, jog Direktyvoje Nr. 90/531 nebuvo pateiktos aiškios gairės, informuojančios valstybes nares, kaip direktyva turi būti įdiegta į nacionalinę sistemą, todėl, ETT nuomone, šiuo atveju negalima teigti, jog valstybė narė padarė svarų pažeidimą.

Formuluodamas svaraus pažeidimo sąvoką, ETT ne kartą pateikė nuorodą į Bendrijos atsakomybę. Teismas pritaikė *Schoppenstedt* bylos formulę, kuri teigia, kad Bendrijos atsakomybė atsiranda tik tuo atveju, jei viršesnę galią turinti teisės norma, suteikianti asmeniui teises, buvo iš esmės piktavališkai pažeista.⁶⁴ Akivaizdu, jog ši formulė gali būti pritaikyta svarstyklių principu, t.y. „nuo lengvo pažeidimo iki pažeidimo, atlikto įgyvendinant plačias galias“⁶⁵.

Panašus ETT požiūris pastebimas *Brasserie/Factortame III* byloje, nustatant iš esmės svarų pažeidimą.⁶⁶ Šioje byloje buvo apjungtos dvi bylos su iš esmės skirtingomis faktinėmis aplinkybėmis. Prancūzijos aludaris Brasserie du Pêcheur iki 1981 m. eksportavo alų pardavimui į Vokietiją. 1981 metais Brasserie du Pêcheur buvo priverstas nutraukti alaus eksportą, kadangi Vokietija pradėjo įgyvendinti įstatymą dėl alaus grynumo, kuriuo buvo uždraustas pardavimas tokio alaus, kuriame yra kiti ingredientai nei vanduo, salykilai, apyniai ir mielės. Po to, kai Komisija pateikė ieškinį ETT, kuris pripažino, kad Vokietijos alaus grynumo įstatymas prieštarauja laisvam prekių judėjimui pagal EB sutarties 28 (ankstesnis 30) straipsnį, aludaris kreipėsi į Vokietijos teismą, reikalaudamas nuostolių dėl importo suvaržymo laikotarpyje nuo 1981 iki 1987 metų atlyginimo. Pagal faktus antroje byloje, Ispanijai, įstojusiai į Europos

⁶⁰ Ten pat.

⁶¹ Ten pat.

⁶² Ten pat.

⁶³ Tarybos Direktyva Nr. 90/, OJ 1990 L 297/1.

⁶⁴ ETT byla Nr. *Case 5/71 Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Council of the European Communities* [1971] ECR 975, para 11.

⁶⁵ W. Van Gerven. Bridging the Unbridgeable: Community and National Tort Laws after Francovich and Brasserie // *International and Comparative Law Quarterly*. 1996, Nr. 45, P.518.

⁶⁶ ETT jungtinės bylos Nr. 46/93 ir 48/93, *Brasserie/Factortame III*, para 55.

Bendrija, buvo ženkliai sumažintos žvejų kvotos ispanų žvejams. To pasekoje, ispanai pradėjo steigti įmones Britanijoje ir perregistruoti savo žvejų laivus į laivus, plaukiojančius su Jungtinės Karalystės vėliava, arba pirko Britanijoje jau registruotus žvejų laivus. Tokiu būdu ispanai priėjo prie žymiai didesnių Britanijos žvejų kvotų. Savo ruožtu Britanija pakeitė laivų registravimo sistemą, įveddama registracijai privalomą britų nuosavybės (kapitalo) sąlygą, kurią ETT pripažino diskriminuojančią pilietybės pagrindu. Suinteresuotos ispanų kapitalo bendrovės pateikė ieškinį Anglijos teismams dėl nuostolių, sąlygotų minėto Parlamento akto taikymo, atlyginimo.

ETT, nagrinėdamas minėtą bylą, kurioje iškilo klausimas dėl valstybės atsakomybės ir nuostolių atlyginimo, pasakė, jog pažeidimo svarumui nustatyti yra būtini šie svarstyklių elementai:

- pažeistos taisyklės aiškumas ir tikslumas;
- galių, kurios suteiktos valstybei šia taisykle, apimtis;
- tyčinio arba netyčinio pažeidimo pobūdžio nustatymas;
- nustatymas, ar bet kokia įstatymo klaida yra atleistina ar neatleistina;
- faktas, ar Bendrijos institucijų užsiimta pozicija galėjo įtakoti neveikimą.⁶⁷

Aptariant neteisingą direktyvos įdiegimą kaip pagrindą atsakomybei atsirasti, reikia pastebėti, jog ETT šiuo klausimu turi ir griežtesnį požiūrį. *Hedely Lomas* byloje ieškovui buvo atsisakyta išduoti licenciją gyvū avių eksportui į Ispaniją. Jungtinė Karalystė šį savo sprendimą grindė tuo, kad Ispanija į savo teisės sistemą netinkamai implementavo Direktyvą Nr. 74/577 dėl gyvulių apsvaiginimo prieš skerdimą, todėl gyvū gyvulių eksportas į Ispaniją yra ribojamas.⁶⁸ ETT nelaikė šių argumentų svariais, pasakydamas, kad jie nėra pagrįsti, ir valstybė jų pagrindų negalėjo priimti sprendimo neišduoti licencijos. Šioje byloje Jungtinė Karalystė negalėjo apeliuoti į EB sutarties 36 (dabar 30) straipsnį ir šiuo pagrindu pateisinti Bendrijos teisės pažeidimo, kuris laikytinas esminiu ir svariu pažeidimu *per se*.⁶⁹ Pagrindinė šio ETT sprendimo taisyklė yra ta, kad viena valstybė narė negali pažeisti Bendrijos teisės, siekdama sustabdyti kitos valstybės narės pažeidimus.

EB sutarties pažeidimas taip pat gali sąlygoti įsipareigojimą atlyginti asmeniui nuostolius. Tiek *Brasserie*, tiek *Factortame III* byloje ETT pasisakė: „Bendrijos teisės pažeidimas bus aiškus ir iš esmės svarus, jei jis buvo tęsiamas nepaisant to, kad pažeidimas buvo

⁶⁷ Ten pat.

⁶⁸ ETT byla Nr. 5/94, Case 5/94, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, [1996] ECR I-2553.

⁶⁹ Ten pat, para 9.

nustatytas teismo sprendimu, ar preliminariu nutarimu, ar Teismo išspręstomis bylomis dėl šio klausimo, iš kurių galima daryti aiškią išvadą, jog ginčijamas elgesys reiškia pažeidimą.⁷⁰

W. Van Gerven, apžvelgdamas ETT praktiką, valstybės atsakomybės taikymo kontekste, suformulavo gaires, kai svarus pažeidimas nėra nustatomas. Svarus pažeidimas nėra nustatomas, „kai neteisingas direktyvos įgyvendinimas valstybės narės teisinėje sistemoje yra grindžiamas interpretavimu, atliktu gera valia ir ne iš esmės priešiška direktyvos tikslams ar žodžiams (*British Telecom*), arba kai teisės akto įgyvendinimas nėra iš esmės priešiškas Bendrijos teisei todėl, kad pažeidimo momentu kriterijai, kurias remiantis gali būti pripažįstamas prieštaravimas Bendrijos teisei, nebuvo išsamūs (*Brasserie*) arba Bendrijos politika ir teisė buvo neaiški (*Factortame*)“.⁷¹

Taigi vertinant aukščiau pateiktą ETT praktikos analizę peršasi išvada, jog net ir tais atvejais, kai pagal bylos aplinkybes pripažįstama, kad valstybė narė savo elgesiu pažeidė Bendrijos teisę, aplinkybių, sąlygojančių pažeidimo pripažinimą nesvariu, yra daugiau nei situacijų, kuomet pažeidimo padarymas pats savaime reiškia svarų pažeidimą. Taigi, tik tuo atveju, jei privataus asmens nuostoliai, buvo sąlygoti tų aplinkybių, kai valstybė narė Bendrijos teisę pažeidė piktašališkais savo veiksmais, nesant erdvės „geranoriškoms“ interpretacijoms, privataus subjekto nuostolių atlyginimo klausimo nagrinėjimas pereis į trečiąją stadiją, kurioje bus stengiamasi atsakyti, ar asmens nuostoliai yra svaraus pažeidimo pasekmė. Šios sąlygos analizė yra pateikiama žemiau.

2.3. Tiesioginis priežastinis ryšys tarp Bendrijos teisės pažeidimo ir patirtų nuostolių

Tiesioginis priežastinis ryšys tarp valstybei Bendrijos teise sukurtų įsipareigojimų pažeidimo ir privataus asmens patirtų nuostolių yra trečioji būtina sąlyga valstybės atsakomybei nustatyti, suformuluota *Francovich* ir patvirtinta *Brasserie/Factortame III* byloje. Pagrindinė taisyklė nustatant priežastinį ryšį yra ta, jog priežastinis ryšys egzistuoja „jeigu nuostoliai yra tiesioginė veikimo ar neveikimo, nulėmusio atsakomybės atsiradimą, pasekmė“⁷². Vienas iš faktorių, galinčių turėti įtakos sprendimui įpareigoti valstybę narę atlyginti nuostolius dėl Bendrijos teisės pažeidimo yra valstybės kaltė. Sąmoningas Bendrijos teisės pažeidimas, jei nėra

⁷⁰ ETT jungtinės bylos Nr. 46/93 ir 48/93, *Brasserie/Factortame III*, para 57.

⁷¹ Van Gerven. *Bridging the Unbridgeable...*// ten pat, P.543-544.

⁷² C.Stefanou, X.Helen. *A Legal and Political Interpretation of Article 215(2) [New Article 288(2)] of the Treaty of Rome: the Individual Strikes Back.*- Aldershot, 1999.P.59.

pagrįsto pažeidimo pateisinimo, yra pagrindas Bendrijos atsakomybei atsirasti.⁷³ Antra vertus, ETT yra pasisakęs, jog kaltės klausimas gali turėti įtakos tik nagrinėjant, ar pažeidimas buvo iš esmės svarus.⁷⁴ Tai reiškia, jog tyčinis ar netyčinis pažeidimo pobūdis pats savaime nesudaro pagrindo valstybės atsakomybei atsirasti ir, atitinkamai, nuostoliams atlyginti.

ETT, kalbėdamas apie priežastinį ryšį, nepateikė tikslių gairių, kaip jį nustatyti, ir paliko šią klausimą spręsti nacionaliniams teismams. Priežastinio ryšio sąlyga buvo palikta interpretuoti ir pritaikyti pagal nacionalinės teisės atsakomybės taisyklės.⁷⁵ Ar nacionalinis teismas gali efektyviai nustatyti priežastinį ryšį tarp Bendrijos teisės pažeidimo ir privačiam asmeniui atsiradusių nuostolių, lieka giliose abejonėse. Pagrindinė abejonių priežastimi yra iš esmės besiskiriančios ES valstybių narių nacionalinės teisės taisyklės priežastiniam ryšiui nustatyti. Ši išvada bus pagrindžiama toliau šiame darbe.

Taigi aukščiau buvo pateikta ETT suformuotos valstybės atsakomybės už Bendrijos teisės pažeidimus sąlygų analizė. Net jei konstatuotume, jog ETT, įdiegdamas naują valstybės atsakomybės doktriną į ES teisę, tuo bandydamas užpildyti EB sutartyje esančią spragą, sukūrė tam tikrą privačių asmenų teisminės gynybos nagrinėjamoje srityje mechanizmą, kyla klausimas, ar vien sąlygų valstybės atsakomybei atsirasti nustatymas yra pakankama priemonė tam, kad asmuo susigrąžintų savo patirtus nuostolius? Manytina, kad ne. Neigiamo atsakymo priežastis yra tai, jog net ir nustačius visas sąlygas valstybės atsakomybei atsirasti, tam, kad asmeniui būtų atlyginti nuostoliai, būtina nustatyti, koks valstybės organas konkrečiai yra atsakingas už nuostolius; kokie (kokia apimtimi) nuostoliai turi būti atlyginti ir kada privatus asmuo gali tikėtis nuostolių atlyginimo. Šie klausimai kaip neatsitiktiniai valstybės atsakomybės doktrinai buvo nagrinėti ETT byloje. Atsakymas į užduotus klausimus pateikiamas toliau šiame darbe.

3. Valstybės atsakomybės subjektai

Pagal valstybės atsakomybės koncepciją, valstybė privalo atlyginti nuostolius, kuriuos privatus subjektas patyrė dėl jos padaryto Bendrijos teisės pažeidimo. Kai kalba prieina prie praktinio šio principo įgyvendinimo, kyla klausimas: koks konkrečiai valstybės organas yra atsakingas už nuostolių atlyginimą? Generalinis Advokatas Tesaurio *Brasserie/Factortame III* byloje, sprenddamas šį klausimą pateikė nuorodą į atsakomybės taikymą tarptautinėje teisėje, kur atsakomybė už pažeidimą atsiranda valstybei, bet ne jos vyriausybei. ETT, pritardamas advokato

73 J. Steiner. From Direct Effects to Francovich: Shifting Means of Enforcement of Community Law// European Law Review. 1993, Nr. 18.P.17.

74 ETT jungtinės bylos Nr. 46/93 ir 48/93, *Brasserie/Factortame III*, para 78.

75 Generalinis Advokatas Tesaurio in ETT jungtinėse bylose Nr. 46/93 ir 48/93, *Brasserie/Factortame III*, para 38.

nuomonei, konstatavo, kad valstybės atsakomybė kyla nepriklausomai nuo to organo, kuris yra atsakingas už pažeidimą. Taigi, tiek leidžiamasis, tiek vykdomasis, tiek teisminis organas, kuris neįgyvendino Bendrijos teisės akto, užtraukia atsakomybę už pažeidimą pačiai valstybei.

Šios nuostatos tikslas yra aiškus. ETT nurodė, jog valstybė negali pabėgti nuo atsakomybės, argumentuodama tuo, jog pagal nacionalinę teisės sistemą, įstatymų leidžiamoji ar teisminė valdžia neneša jokios atsakomybės. Josephine Steiner buvo „nesuvokiama“ kaip teisminė valdžia, nepriklausomas ir nešališkas⁷⁶ valstybės valdžios organas, gali priimti atsakomybę.⁷⁷ ETT, numatydamas teisminės valdžios atsakomybę, priminė nacionaliniams teismams, jog jie taip pat yra valstybinės valdžios organai, privalantys vykdyti reikalavimus, numatytus EB sutarties 10 straipsnyje. Roberto Caranta žodžiais, ETT aiškiai išreiškė savo poziciją, „jog teisminė asmenų apsauga yra svarbesnis principas už jėgų padalijimą, kaip buvo manoma beveik du amžius.“⁷⁸

Toks teismų praktikos vystymasis įgalino asmenis gintis nuo visų valstybės valdžios organų, tačiau vis dar kyla klausimas dėl konkretaus organo atsakomybės, t.y. kas turėtų atsakyti už Bendrijos teisės pažeidimą, įstatymo leidžiamoji valdžia, kuriai sukuriamas įpareigojimas įgyvendinti Bendrijos teisę, vykdomoji valdžia ar administraciniai organai, turintys prievolę vykdyti į nacionalinę sistemą perkeltas Bendrijos taisyklės? Suformuluota taisyklė teigia, kad nacionalinėse sistemose egzistuojantis valdžių ir atsakomybių pasidalijimas tarp atskirų organų negali būti pagrindas valstybei išvengti atsakomybės.⁷⁹ Taigi, efektyvi kompensacija galima, jeigu yra aišku, koks organas pažeidė Bendrijos teisę ir tuo atveju, jeigu tas organas gali atlyginti nuostolius.

Pagal *Klaus Konle* byloje suformuluotą taisyklę, valstybė narė privalo užtikrinti, kad asmeniui bus atlyginti nuostoliai dėl Bendrijos teisės pažeidimo, nepriklausomai nuo to, kokia valstybės institucija yra atsakinga už pažeidimą ir kokia valstybės institucija pagal valstybės narės teisės aktus privalo atlyginti nuostolius. Svarbiausia, jog valstybės narės teisinėje sistemoje turi būti sudaryta efektyvi galimybė asmeniui apginti savo teises, grindžiamas Bendrijos teisine sistema, ir tai neturi būti labiau sudėtinga, nei ginant savo teises, grindžiamas valstybės narės vidaus teisės aktais.⁸⁰ Atitinkamai, galima teigti, jog garantuoti efektyvią teisminę apsaugą ir nustatyti, koks valstybės organas turi atlyginti privataus asmens patirtus nuostolius, ETT paliko nacionaliniams teismams.

⁷⁶ Generalinis Advokatas Léger ETT byloje Nr. 5/94, *Hedley Lomas*, para 98, 99 pastebėjo, jog kai kurios valstybės narės savo teisinėse sistemose nepripažįsta įstatymų leidžiamosios valdžios atsakomybės.

⁷⁷ J.Steiner. *From Direct Effects...*// ten pat, P. 11.

⁷⁸ R.Caranta. *Judicial Protection Against...*// ten pat, P.709.

⁷⁹ ETT byla Nr. C-302/97, *Klaus Konle v. Republic of Austria*, [1999] ECR I- 03099, para 62.

⁸⁰ Ten pat. para 63.

4. Atlygintini nuostoliai

Vienas iš esminių elementų siekiant užtikrinti efektyvią asmenų teisių gynybą yra reali galimybė išsireikalauti patirtų nuotolių atlyginimo. Asmuo, reikšdamas ieškinį dėl valstybės atsakomybės, labiausiai tikisi sulaukti adekvačios kompensacijos už tai, kad valstybė narė, pažeisdama Bendrijos teisę, atėmė iš jo galimybę pasinaudoti Bendrijos teise sukuriamomis garantijomis, ir dėl šio pažeidimo asmuo patyrė nuostolius. Galima būtų teigti, jog privataus asmens teisė bus efektyviai apginta, jeigu asmeniui bus išmokėta kompensacija adekvati pažeidimui ir ši kompensacija bus išmokėta už visą laikotarpį, per kurį nuostoliai buvo patiriami. Taigi atlygintinų nuostolių apimtis ir nuostolių apskaičiavimo laikotarpis yra pagrindiniai klausimai, susiję su nuostolių atlyginimu už valstybės narės atliktą Bendrijos teisės pažeidimą.

Vertindamas nuostolių atlyginimo klausimą, ETT akcentavo, jog nacionaliniai teismai, priimdami sprendimą atlyginti privataus asmens patirtus nuostolius dėl Bendrijos teisės pažeidimo, turi užtikrinti, jog ši atlyginimo už pažeidimą priemonė nebus mažiau palanki, nei panašios priemonės naudojamos už teisės pažeidimus pagal nacionalinę teisės sistemą.⁸¹ Tai reiškia, jog atlygintini nuostoliai apskaičiuojami pagal nacionalinę teisinę sistemą, tačiau nuostoliai turi būti atlyginti be diskriminacijos, kuri gali atsirasti priklausomai nuo, kokia teisė buvo pažeista: nacionalinė ar Bendrijos teisė.

Išanalizavęs sąlygas valstybės atsakomybei atsirasti, ETT *Brasserie/Factortame III* byloje aprašė atlygintinų nuostolių sąvoką. Pirmiausia, teismas pastebėjo, jog kompensacija už teisės pažeidimą turi būti adekvati patirtai žalai ar nuostoliams, t.y. turi būti sumokėta teisinga kompensacija už patirtus nuostolius. Antra vertus, asmeniui išlieka pareiga mažinti nuostolius ar stengtis jų išvengti. Šios pareigos nevykdymas gali sąlygoti kompensacijos sumažinimą ar teisės į ją atėmimą. Generalinis Advokatas Tesaurio pastebėjo, jog priemonių sumažinti nuostolius nesiėmimas sąlygoja „galimybės pasinaudoti teismine apsauga, uždraudžiant pažeidžiamus veiksmus arba reikalaujant nuostolių iš trečiosios šalies atlyginimo, atėmimą“.⁸²

Sprenddamas klausimą dėl atlygintinų nuostolių apimties, ETT nenurodė baigtinio atlygintinų nuostolių sąrašo, nors *Marshall* byloje⁸³ pastebėjo, jog kompensuoti yra turto praradimo nuostoliai, negautos pajamos, neturtinė žala ir žala, atsiradusi dėl uždelsto laiko. *Brasserie/Factortame III* byloje Teismas konstatavo, kad ekonominio ir komercinio pobūdžio

⁸¹ ETT byla Nr. 199/82, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. SpA San Giorgio*, [1983] ECR 3595, para 12.

⁸² A.Geddes. Claims for Damages against the State// New Law Journal. 1996, Nr. 146. P. 490.

⁸³ ETT byla Nr. C-271/91, *M. Helen Mashall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, [1993] ECR I-4367.

bylose pelno netekimas negali būti išskirtas iš atlygintinų nuostolių. Tai yra todėl, kad ekonominiai nuostoliai komerciniuose sandoriuose atsiranda dažniau nei neturtinė žala ar turto netekimas.⁸⁴ Analizuodamas Bendrijos atsakomybę, Teismas pasakė, kad numatomi nuostoliai, kurie dar nėra pilnai patirti, taip pat turi būti atlyginami. Atsižvelgiant į tai, kad analogiškose situacijose sąlygos tiek Bendrijos, tiek valstybės atsakomybei atsirasti yra vienodos, ta pati taisyklė turėtų būti taikoma ir valstybės atsakomybės atveju. Teisingumo teismas, aptardamas nuostolių klausimą, taip pat pastebėjo, jog nacionaliniai teismai gali įpareigoti atlyginti tokius nuostolius, kurie yra atlygintini pagal valstybės narės teisės normas.

Su atlygintiniais nuostoliais susijęs klausimas, kuriuo ETT nepasisakė savo bylose, yra ar nuostoliai turi būti atlyginami pilnai, ar kompensuojami tik iš dalies. Generalinio advokato Tesauro nuomone, atlygintinų nuostolių dydis turi priklausyti nuo skirtingų ekonominių ir socialinių aplinkybių, turinčių reikšmingos įtakos konkrečiai valstybei narei.⁸⁵ Bendra taisyklė, įtvirtinta EB sutarties 228 straipsnio 2 dalyje sako, jog nuostoliai turi būti atlyginami pilnai.⁸⁶ Greičiausiai ši taisyklė turėtų būti taikoma ir bylose dėl valstybės atsakomybės. ETT nuostata, kad nuostolių dydžio klausimas turi būti sprendžiamas pagal nacionalines taisykles, parodo būtinybę taikyti ekvivalentiškumo (nuotolių atlyginimas nacionaliniame lygmenyje negali būti mažiau palankus nei nuostolių atlyginimas Bendrijos lygmenyje) ir efektyvumo (praktikoje yra neįmanoma arba labai sudėtinga išsireikalauti nuostolių atlyginimą) principus.⁸⁷

Steenhorst-Neerings byloje teismas pasisakė, kad atlygintinos nuostolių sumos ribojimas nebus laikomas pažeidžiančiu efektyvią asmens teisminę apsaugą, jei toks ribojimas nepažeis efektyvumo principo. Nustatydami atlygintinų nuostolių dydžio ribojimus, nacionaliniai teismai neturi padaryti nuostolių atlyginimo neįmanomu.⁸⁸

Kadangi ekvivalentiškumo ir efektyvumo principai yra bendrieji Bendrijos teisės principai, galima daryti išvadą, jog nėra vieningos kompensuotinių nuostolių dydžio taisyklės ir nuostolių atlyginimo būdas skirsis priklausomai nuo kiekvienos valstybės narės nacionalinės teisės.

⁸⁴ W. Van Greven, *Bridging the Unbridgeable...* // ten pat P.518.

⁸⁵ Generalinis Advokatas Tesauras ETT jungtinė byla Nr. 46/93 ir 48/93, *Brasserie/Factortame III*, para 111.

⁸⁶ ETT jungtinė byla Nr. 104/89 and 37/90, *J. M. Mulder and others and Otto Heinemann v. Council of the European Communities and Commission of the European Communities*, [1992] ECR I-3061, para 12.

⁸⁷ P. Craig, *G. de Búrca. EC Law...* // ten pat, P. 247.

⁸⁸ ETT byla Nr. 338/91, *H. Steenhorst-Neerings v. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen*, [1993] ECR I-5475. ETT sutiko, kad vienerių metų terminas nuostoliams atlyginti neprieštarauja efektyvumo principui. Panaši situacija buvo nagrinėjama ETT byloje Nr. Case C-261/95, *Rosalba Palmisani v. Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)*, [1997] ECR I-4025, kurioje buvo pasakyta, kad vienerių metų senaties terminas reikalauti nuostolių atlyginimo neprieštarauja Bendrijos teisei. Taip pat žiūr. T. Tridimas. *Epilogue: Recent Developments in the Law Relating to State Liability in Damages* / red. Jack Beatson and Takis Tridimas. *New Directions in European Public Law*, - Oxford. 1999, P. 183-185.

Konkrečios taisyklės dėl atlygintųjų nuostolių apskaičiavimo laikotarpio taip pat nėra. Nustatydamas terminą, nuo kurio nuostoliai turi būti atlyginti, ETT suformulavo bendrą taisyklę, jog nuostoliai turi būti atlyginti nuo tos dienos, kada buvo padarytas Bendrijos teisės pažeidimas.⁸⁹ ETT atkreipė dėmesį, jog atlygintųjų nuostolių dydis negali būti mažinamas skaičiuojant jį nuo laikotarpio po teismo sprendimo, kadangi tokiu atveju būtų pažeistas efektyvios teisminės gynybos principas.⁹⁰

Atlygintųjų nuostolių apskaičiavimo laikotarpio kontekste yra įdomi *Emmot* byla. Airijos institucijos netinkamai įdiegė Direktyvą Nr. 79/7, kuria įtvirtinamos lygių teisių garantijos vyrams ir moterims.⁹¹ Harmonizavimo laikotarpiu, kai buvo siekiama suvienodinti Airijos teisės aktus pagal direktyvos Nr. 79/7 nuostatas ir tuo užtikrinti vienodas socialines išmokas vyrams ir moterims, Airijos Respublikos Socialinių garantijų įstatymas pasikeitė tris kartus. Ponia *Emmot* pateikė reikalavimą socialinės rūpybos institucijoms išmokėti socialinių išmokų vyrams ir moterims skirtumą, susidariusį laikotarpyje nuo direktyvoje nustatyto jos įgyvendinimo termino iki to momento, kai ji buvo tinkamai įgyvendinta Airijoje. Valstybės institucijos atsikirsdamos į p. *Emmot* reikalavimą pareiškė, kad yra suėjęs senaties terminas, ir p. *Emmot* nebeturi teisės reikalauti socialinės išmokos skirtumo išmokėjimo. ETT nusprendė, kad asmens teisė reikalauti nuostolių dėl teisės pažeidimo atlyginimo negali būti ribojama. Ieškininės senaties terminas negali būti pradėtas skaičiuoti iki tos dienos, kol direktyva bus tinkamai impelentuota į nacionalinę sistemą.⁹²

ETT sprendimas *Emmot* byloje atvėrė asmenims galimybę reikalauti nuostolių atlyginimo nuo to momento, kai direktyva turėjo būti įgyvendinta, tačiau nebuvo įgyvendinta arba buvo implementuota netinkamai. Tai parodo ETT siekį užtikrinti efektyvios privačių asmenų teisių apsaugos principo įgyvendinimą. Antra vertus, nereiktų pamiršti, jog Bendrijos teisės pažeidimas gali turėti ilgai besitęsiančias pasekmes, todėl *Emmot* bylos taisyklė yra per plati tam, kad sukontroliuoti jos tinkamą pritaikymą praktikoje.

Pasisakydamas dėl laiko termino atlygintiniams nuostoliams apskaičiuoti, ETT pažymėjo, jog senaties terminas neturi būti pradedamas skaičiuoti, jeigu ieškovas nežinojo apie nuostolingas pasekmes.⁹³ Dar daugiau, pagal *Constantin Stefanou* ir *Xanthaki Helen*, senaties terminas turi būti pradedamas skaičiuoti nuo to momento, kai faktiškai pasireiškė nuostoliai, bet

⁸⁹ ETT jungtinė byla Nr. 46/93 ir 48/93, *Brasserie/Factortame III*, para 94.

⁹⁰ Ten pat, para 95.

⁹¹ ETT byla Nr. 208/90, *Theresa Emmott v. Minister for Social Welfare and Attorney General*, [1991] ECR I-4269.

⁹² Ten pat, para 22-23.

⁹³ *C.Stefanou, X.Helen. A Legal ...//* ten pat, P. 81, grindžiama sprendimu ETT byloje Nr. Case 145/83, *Stanley George Adams v. Commission of the European Communities*, [1985] ECR 3539, para 51.

ne nuo tos dienos, kai buvo pažeista Bendrijos teisė.⁹⁴ ETT pastebėjo, kad nacionaliniai teismai turi nustatyti atitinkamus terminus tam, kad asmenų reikalavimai dėl nuostolių atlyginimo būtų patenkinti.⁹⁵

Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytą analizę atlygintinių nuostolių klausimu, galima pastebėti panašią tendenciją kaip ir nustatant Bendrijos teisės pažeidimo svarumo sąlygą: ETT, nagrinėdamas atlygintinių nuostolių klausimą, pateikė bendro pobūdžio gaires nacionaliniams teismams, kurie turėtų priimti sprendimą dėl nuostolių atlyginimo konkrečioje byloje. ETT nesuformulavo aiškių kriterijų, pagal kuriuos nacionalinis teismas galėtų nuspręsti, kokius nuostolius jis turėtų priteisti konkrečioje byloje dėl Bendrijos teisės pažeidimo ir už kokį laikotarpį nuostoliai turi būti paskaičiuoti. Taigi ir šioje srityje ETT išvadas vargiai galima būtų priskirti išvadoms, užtikrinančioms vieningą Bendrijos teisės taikymą ir, atitinkamai, vieningas garantijas Europos piliečiams dėl jų teisių, kildinamų iš Bendrijos teisės, apsaugos.

5. Valstybės atsakomybės kaip apsaugos priemonės įtaka, užtikrinant privačių asmenų teisminę gynybą

Sunku būtų ginčyti, jog valstybės atsakomybės doktrina turėjo teigiamą poveikį asmenų teisių, kylančių iš Bendrijos teisės, gynimui. Antra vertus, ar ETT pasiekė efektyviausią privačių asmenų teisių gynimo lygmenį, galima diskutuoti.

Francovich byloje ETT konstatavo, kad „valstybė turi būti atsakinga už nuostolius ir žalą, kurią patyrė asmenys dėl to, kad ji pažeidė Bendrijos teisę“, bet teismas nepatenkino ieškovo reikalavimo priteisti nuostolius, palikdamas šį klausimą išspręsti nacionaliniam teismui.⁹⁶ Valstybių narių nuomone, valstybės atsakomybės už Bendrijos teisės pažeidimus atėmė dalį autonomijos iš nacionalinių teisės sistemų, todėl šis principas buvo iš esmės atmestas 1991 metų tarpvyriausybiniame konferencijoje.⁹⁷ Taigi suprantama, kodėl ETT bandė žingsnis po žingsnio įpareigoti valstybes nares laikytis jo sprendimų. Bėgant laikui valstybės narės pradėjo atsižvelgti į teismo sprendimus ir savo ruožtu teismas suteikė nacionaliniams teismams galią pagal vietos teisę išnagrinėti klausimus dėl nuostolių atlyginimo.

⁹⁴ Ten pat, P.81.

⁹⁵ ETT Byla Nr. 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, [1976] ECR 1989 paras 5, 6 ir ETT byla Nr.128/93, *Geertruida Catharina Fisscher v. Voorhuis Hengelo BV and Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Detailhandel*, [1994] ECR I-4583, para 39.

⁹⁶ ETT jungtinė byla Nr.C- 6/90 ir 9/90, *Francovich*, para 35.

⁹⁷ J.Tallberg. *Supranational Influence...* // ten pat, P. 111.

Sukurdamas valstybės atsakomybės doktriną ETT neginčijamai pristatė naują Europos Sąjungos „naujos teisinės sistemos“⁹⁸ apsaugos priemonę, tuo dar labiau pastūmėdamas viršnacionalizmo link. Įdiegdamas valstybės atsakomybės doktriną, ETT atėmė dalį valstybės suvereniteto ir perdavė ją į Bendrijos rankas, siekdamas užtikrinti Bendrijos teisės laikymąsi. Antra vertus, atsakomybės už valstybių narių veiksmus, kuriais pažeidžiamos privačių asmenų teisės, sukūrimas priartino Europos Sąjungą prie jos piliečių. Privatūs subjektai įgijo apsaugos priemonę, kurios tikslas – kompensuoti jų patirtus nuostolius ir nubausti valstybę pažeidėją. Tariant Paul Craig ir Grainine de Burca žodžiais: „šis [*Francovich*] sprendimas atkreipė visų dėmesį į tai, kad valstybės atsakomybės principu yra siekiama ne tik paskatinti valstybes nars taisyti Bendrijos teisės pažeidimus ateityje, bet ir užtikrinti kompensaciją už bet kokius asmenų patirtus nuostolius dėl praeities pažeidimų“⁹⁹.

Šios apsaugos priemonės sukūrimas įvedė balansą tarp valstybės ir privačių subjektų, kadangi privatūs subjektai įgijo daugiau garantijų Bendrijos lygmenyje, kai tuo tarpu valstybės narės prarado dalį savo imuniteto. Kaip teigia Malcolm Ross, *Francovich* byloje yra sukuriamas *locus standi* ir „išpučiamas apsaugos ratas“ privatiems subjektams.¹⁰⁰

Visgi nepaisant ETT pastangų per valstybės atsakomybės doktriną padėti privatiems asmenims apginti savo Bendrijos teise grindžiamus interesus, reiktų atsakyti į klausimą, ar valstybės atsakomybės doktrina nėra vien deklaratyvus pobūdžio privačių asmenų teisių gynimo priemonė? Nustatydamas sąlygas valstybės atsakomybei už Bendrijos teisės pažeidimus atsirasti, ETT pateikė valstybės atsakomybės doktrinos taikymo gaires nacionaliniams teismams. Analizuodamas savo paties nustatytas sąlygas, ETT sprendimais bylose parodė, kad yra galimas labai platus šių sąlygų, o ypač sąlygos dėl pažeidimo pobūdžio svarumo, interpretavimas. Iš šioje darbo dalyje pateiktos ETT praktikos apžvalgos galima daryti išvadą, valstybė narė gali išvengti atsakomybės, jei pažeidimas buvo padarytas geranoriškai, nesupratus Bendrijos teisės aktų ar pateikus gerus argumentus. Taigi galima teigti, jog nacionaliniai teismai yra laisvi įvertinti valstybės narės padarytą pažeidimą. Lygiai taip pat nacionaliniai teismai, kaip minėta, yra laisvi taikyti nuostolių atlyginimo formulę, įtvirtintą valstybės narės teisėje. Atitinkamai, galima daryti išvadą, jog nepaisant ETT suformuluotų principų, ir atsižvelgiant į tai, kad privatūs asmenys dėl valstybės narės padaryto jų teisių pažeidimo negali kreiptis tiesiogiai į ETT, privačių asmenų teisių, grindžiamų Bendrijos teise, gynimas kaip ir buvo, taip ir yra paliktas nacionalinių teismų rankose.

⁹⁸ ETT byla Nr. 26/62, *van Gend & Loos*, para 11.

⁹⁹ P.Craig, G. de Búrca. *EC Law...*// ten pat, P. 249.

¹⁰⁰ M.Ross. *Beyond Francovich...*// ten pat. P. 73.

Ar nacionaliniai valstybių narių teismai yra pajėgūs užtikrinti efektyvios teisinės gynybos Europos piliečiams įgyvendinimą, taikydami ETT suformuluotą valstybės atsakomybės doktriną, yra klausimas, į kurį pateikiamas atsakymas kitoje šio darbo dalyje.

2 SKYRIUS. VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖS DOKTRINOS TAIKYMAS NACIONALINIUIOSE TEISMUOSE

1. Nacionalinių teismų vaidmuo

Valstybės atsakomybės doktrina įtvirtino privačių asmenų teisių gynimo būdą, kurį galima apibrėžti interpretuojant „bendruosius principus, bendrus visų valstybių narių teisinėms sistemoms“.¹⁰¹ Kitais žodžiais tariant, principų ir sąlygų, kurias nurodė ETT valstybės atsakomybei nustatyti, pagrindas yra Bendrijos teisė. Kaip minėta šiame darbe, ETT apsiribojo tik principų ir sąlygų nustatymu, jų pritaikymą palikdamas nacionaliniams teismams. Taigi nacionalinių teismų paskirtis – nustatyti, ar bylos faktinės ir teisinės aplinkybės atitinka ETT nustatytas sąlygas. Nepaisant bendrųjų principų egzistavimo valstybių narių teisinėse sistemose, nėra bendrų taisyklių pagal kurias būtų galima nustatyti valstybės atsakomybę kaip teisinės gynybos formą, ir tai buvo ETT uždavinys išvesti bendras taisykles tam, kad privačių asmenų teisių, sukuriamų Bendrijos teisės aktu, gynybos būdas būtų vieningai taikomas visose ES valstybėse narėse.

Nėra visiškai aišku, ką ETT turėjo minty, pateikdamas nuorodą į „bendrus valstybių narių teisinių sistemų principus“. Kiekviena valstybė turi savo teisinę sistemą, kuri skiriasi nuo kitos valstybės teisinės sistemos. Nevertėtų pamiršti ir to, jog teisė evoliucionuoja adaptuodamasi prie faktinių gyvenimo aplinkybių, todėl net jei bendruosius teisės principus galima būtų identifikuoti, tiesinės sistemos vystosi ir keičiasi skirtingais būdais, priklausomai nuo konkrečios valstybės aktualijų. Kaip pavyzdys galėtų būti sankcijos už baudžiamąsias veikas, kurios skiriasi visose valstybėse. Panaši situacija šiuo metu yra ir viešosios atsakomybės taikymo srityje. Viena valstybė numato griežtesnę atsakomybę nei kita už tą pačią ar panašią veiką, skirtingai yra įvardijami atsakomybės subjektai. Taigi pateikdamas nuorodą į bendrus valstybių narių principus, ETT referuoja būtent į tuos principus kurie yra pripažįstami visų valstybių narių ir egzistuoja kiekvienos iš jų teisinėje sistemoje. Antra vertus, nesant vieningų valstybės atsakomybės nustatymo taisyklių, ETT bandymas pritaikyti vieningą valstybės atsakomybės formulę už Bendrijos teisės pažeidimus yra pilnas neaiškumų.¹⁰²

Valstybės atsakomybės doktrina yra pakankamai nauja Bendrijos teisėje. ETT, prilygindamas valstybės atsakomybę Bendrijos atsakomybei, apeliavo į Bendrijos atsakomybę

¹⁰¹ ETT jungtinė byla Nr. 46/93 *Brasserie/Factortame III*, para 27.

¹⁰² C.Stefanou, X.Helen. A Legal ...// ten pat, P. 77.

kaip efektyvios teisminės gynybos prieš valstybės institucijas šaltinį.¹⁰³ Ar ETT nepadarė klaidos suteikdamas nacionaliniams teismams teisę nustatyti valstybės atsakomybę konkrečiose bylose, yra diskutuotina. Diskutuotina ir tai, ar ETT perleisdamas reikšmingą vaidmenį nacionaliniams teismams neatvėrė durų Bendrijos apsaugos priemonių neefektyvumui.

ETT suformuotos valstybės atsakomybės doktrinos neefektyvumas pasireiškia tuo, kad nacionaliniai teismai neretai atsisako taikyti Bendrijos teisę ar kreiptis į ETT dėl preliminarus nutarimo.¹⁰⁴ Vienas iš pavyzdžių, kai nacionalinis teismas vengė kreiptis dėl preliminarus sprendimo, yra *Kirklees* byla išnagrinėta Jungtinės Karalystės teismų. Lordų Rūmai, kaip paskutinės instancijos teismas, nesikreipė į ETT dėl preliminarus sprendimo byloje, kurioje buvo nagrinėjamas klausimas dėl nuostolių už Bendrijos teisės pažeidimus atlyginimo.¹⁰⁵ Tai parodo, kad ETT išreikštas siekis apginti Bendrijos teisės nėra toks efektyvus, koki, matyt, tikėjosi išvysti įgyvendintą ETT.

Valstybių narių teismams patikėta užduotis yra ne ką mažiau svarbi nei ETT keliami tikslai. EB sutartyje nėra konkrečios normos, reglamentuojančios nacionalinių teismų vaidmenį, pritaikant Bendrijos teisę.¹⁰⁶ Pažymėtina ir tai, kad nacionaliniai teismai vadovaujasi „per ilgą laiko tarpą susiformavusiomis tradicijomis ir principais“, todėl jiems „reikia laiko prisitaikyti prie naujų procesinių metodų bei naujų doktrinų, iš esmės pakeičiančių nacionalines taisykles“¹⁰⁷. Ypatingą dėmesį reikia skirti naujųjų ES valstybių narių teismams, kuriems neišvengiamai kils sumaištis atsakant į klausimą, kada jie patys turi laisvę taikyti valstybės atsakomybės doktriną. Tikėtina, jog šie teismai dar ilgą laiką po įstojimo į ES bus labiau linkę taikyti nacionalinės teisės normas, nei taikyti Bendrijos teisę pagal ETT bylomis nustatytus kriterijus. „Monetos metimas“ sprendžiant, ar valstybės atsakomybė turi būti nustatyta, ar ne, nėra tinkamas būdas nagrinėti valstybės atsakomybės doktriną.¹⁰⁸ Tikėtina, jog toks Bendrijos teisių gynybos būdo pritaikymas gali ilgam laikui užšaldyti privataus asmens teisių, kildinamų iš Bendrijos teisės aktų, gynybą.

¹⁰³ EB Sutarties 288 str. 2 d. Patvirtinta ETT jungtinėje byloje Nr. 46/93 and 48/93, *Brasserie/Factortame III*, para 29.

¹⁰⁴ Steiner, *From Direct Effect to...*// ten pat, P. 127-128. Paskutinės instancijos nacionalinis teismas neprivalo kreiptis dėl preliminarus nutarimo tik tuo atveju, jei byloje keliamas klausimas jau buvo ETT išnagrinėtas (ETT sprendimas jungtinėje byloje Nr. 28-30/62, *Da Costa en Shaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV v. Netherlands Inland Revenue Administration*, [1963] ECR 31) arba „tinkamas nuostatos pritaikymas yra toks aiškus, kad nepalieka erdvės abejonėms, ir todėl laikytinas *acte clair* (ETT sprendimas byloje Nr. 283/81, *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health*, [1982] ECR 3415).

¹⁰⁵ *Kirklees Metropolitan Borough Council v. Wickes Building Supplies Ltd*, [1992] 3 WLR 170, 188.

¹⁰⁶ I. B. Lee. *In Search of a Theory of State Liability in the European Union*. Harvard Jean Monnet Working Paper. 1999, P. 7.

¹⁰⁷ C.Stefanou, X.Helen. *A Legal ...*// ten pat, P. 127.

¹⁰⁸ J. Steiner, *From Direct Effect to...*// ten pat, P. 14.

Siekdami nuostolių už Bendrijos teisės pažeidimus atlyginimo, asmenys turi pateikti ieškinį nacionaliniam teismui. Jie negali tiesiogiai kreiptis į Bendrijos teismus, nors kai kurie akademikai teigia, kad toks procesinis teisių gynimo būdas būtų žymiai efektyvesnis, ginant privačių subjektų teises.¹⁰⁹ Tiesioginis ieškinių pareiškimas ETT yra galimas tik tuomet, jei tokį būdą numato EB sutartis.¹¹⁰ Atsižvelgiant į valstybių nenorą perduoti bylas dėl preliminaraus nutarimo į Bendrijos teismus, kylą abejonių, ar galimybė privaçiam subjektui kreiptis tiesiogiai į Bendrijos teismus bus kada nors realizuota.

Teisingumo teismas, siekdamas užtikrinti vieningą Bendrijos teisės taikymą, yra nustatęs principus, kuriuos turi taikyti nacionaliniai teismai. Procesiniai efektyvios Bendrijos teisės gynybos klausimai buvo palikti taikyti nacionaliniams teismams.¹¹¹ Tačiau šie procesiniai klausimai, susiję su Bendrijos teisės taikymu, negalėjo būti „mažiau palankūs nei tie, kuriais vadovaujantis ginamos teisės pagal vidaus [nacionalinę] teisę“.¹¹² Ši taisyklė sukūrė nediskriminavimo principą tarp nacionalinės ir Bendrijos teisės buvo pakartota *Francovich* ir kituose sprendimuose dėl valstybės atsakomybės.¹¹³ Pažymėtina, jog teismai buvo įpareigoti neatsižvelgti į tas nacionalinės teisės normas, kurios gali riboti Bendrijos taisyklių pilną teisinę galią.¹¹⁴ Tuo atveju, jei nacionalinės teisės normos yra neaiškios, jos turi būti interpretuojamos atsižvelgiant į direktyvą.¹¹⁵ Galiausiai, nacionaliniai teismai turėjo užtikrinti privačių subjektų galimybę efektyviai įgyvendinti savo teises.¹¹⁶ Visos šios taisyklės suformuluotos ETT praktikoje turėjo užtikrinti vieningą Bendrijos teisės taikymą ir galimybę efektyviai naudotis Bendrijos teisėmis, kai byloje sprendžiamas valstybės atsakomybės klausimas.

Galima padaryti išvadą, jog ETT siekė tinkamo valstybės atsakomybės doktrinos pritaikymo, palikdamas nacionaliniams teismams apsispręsti dėl procesinių klausimų. ETT buvo atsargus, stengdamasis neperžengti nacionalinės autonomijos principų,¹¹⁷ nors ir nėra aiškių šio principo ribų. ETT naudojo nacionalines teisės sistemas kaip pagrindą Bendrijos teisei tvarkai.¹¹⁸ Taigi nacionaliniams teismams buvo nurodyta taikyti šiuos principus privačių interesų gynimui nacionalinėse teisinėse sistemose.

¹⁰⁹ J.Steiner. From Direct Effect to...// ten pat, P. 14

¹¹⁰ C.Stefanou, X.Helen. A Legal ...// ten pat, P. 120-164.

¹¹¹ ETT byla Nr. 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG v Landwirtschaftskammer für das Saarland*, [1976] ECR I-01989, para 5 ir ETT byla Nr. 45/76, *Comet BV v Produktschap voor Siergewassen*, [1976] ECR I-02043, para 17.

¹¹² Ten pat.

¹¹³ ETT jungtinė byla Nr.C- 6/90 and 9/90, *Francovich*, para 42.

¹¹⁴ ETT byla Nr. 106/77, *Simmmenthal II*, paras 20-22.

¹¹⁵ ETT byla Nr. C-106/89, *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, [1990] ECR I-4135, para 8.

¹¹⁶ ETT byla 222/84, *Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] ECR I-01651, para 17.

¹¹⁷ Tallberg, supra note 36, at p. 111.

¹¹⁸ I.B. Lee, In Search of ...// ten pat. P. 7.

2. Skirtingas valstybės atsakomybės doktrinos taikymas ES valstybių narių teisinėse sistemose

Valstybės atsakomybė privatiems subjektams yra pripažįstama visose ES valstybių narių teisinėse sistemose. Tačiau skirtingų valstybių narių įstatymai numato skirtingus standartus, nustatančius atsakomybės atsiradimo pagrindus. Galima išskirti tam tikrus esminius skirtumus valstybių narių teisinėse sistemose, tačiau šiame darbe dėl ribotos darbo apimties nėra įmanoma įvertinti atskirai kiekvienos valstybės narės teisinės sistemos ypatumų. Šioje darbo dalyje aptariami skirtumai tarp Bendrijos teisės ir nacionalinės teisės, atsirandantys taikant valstybės atsakomybės doktriną skirtingose teisinėse sistemose. Pagrindiniai valstybių narių teisinių sistemų skirtumai yra susiję su subjektais, kuriems pagal nacionalinius teisės aktus, gali kilti atsakomybė už Bendrijos teisės pažeidimus, veiksmų, kuriais pažeidžiami privačių asmenų interesų, apimtis bei skirtingos teisinės pasekmės, kurių gali tikėtis privatus asmuo, kurio teises pažeidė valstybė.

Ne visų Europos valstybių nacionalinėse teisinėse sistemose yra vienodai suprantamas valstybės atsakomybės subjektas. Tradiciškai valstybės pripažįstama vykdomosios valdžios – vyriausybės atsakomybę. Daugelyje valstybių narių yra pripažįstama, kad tik administraciniams organams gali kilti atsakomybė. Tačiau ETT suformavo skirtingą nuomonę ir nustatė, kad valstybė yra atsakinga už privataus subjekto patirtus nuostolius dėl Bendrijos teisės pažeidimo nepriklausomai nuo to, kuri iš valdžių – įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ar teisminė, - pažeidė Bendrijos teisę.¹¹⁹ Didžiąjai daliai valstybių narių ETT pozicija dėl galimybės pritaikyti atsakomybę visos trims valdžioms sukėlė nuostabą. Nacionalinės teisės požiūriu laikytina, jog tai, kad teisės akto, kuris prieštarauja viršesniajai teisei, galiojimas gali būti sustabdytas dėl prieštaravimo konstitucijai, tačiau atsakomybės klausimas ar nuostolių, susijusių su akto galiojimu (vykdymu), atlyginimo klausimas nėra keliamas.¹²⁰ Tik keletas valstybių narių savo nacionalinėje sistemoje pripažįsta atsakomybės pritaikymo įstatymų leidžiamajai valdžiai galimybę ir tik tuo atveju, jei pačiame teisės akte yra numatyta galimybė kompensuoti privataus subjekto patirtus nuostolius.¹²¹

Kitas skirtumas valstybės atsakomybės taikymo aspektu yra valstybės (jos institucijų, pareigūnų) veiksmų, kuriais pažeidžiamos privačių asmenų teisės, apimtis. Norint pritaikyti valstybės atsakomybę, yra būtina nustatyti, kokie valstybės pareigūnų veiksmai sukuria būtinybę kompensuoti privataus subjekto patirtus nuostolius: veiksmai, kuriais valstybės pareigūnas

¹¹⁹ ETT jungtinė byla Nr. 46/93 ir 48/93, *Brasserie/Factortame III*, para 32.

¹²⁰ J. Steiner. *From Direct Effect to...*// ten pat, P. 14

¹²¹ A. Barav. *State Liability in Damages for Breach of Community Law in the National Courts/* red. A. Barav ir D.A. Wyatt. *Yearbook of European Law.- Oxford. 1997, P. 112, 123.*

pažeidė teisės aktus, ar teisėti veiksmai, kuriais buvo pažeisti privataus subjekto interesai. Taigi, valstybės atsakomybės taikymas gali būti sąlygotas neteisėtų (atsakomybės dėl kaltės) arba teisėtų (atsakomybė be kaltės) valstybės tarnautojų veiksmų. Pavyzdžiui, Prancūzijoje valstybės atsakomybė gali atsirasti dėl teisėtų priemonių, įtvirtintų viešam interesui apginti, jeigu privačiam subjektui atsiranda „ypatingi“, „abnormalūs“ ar „išskirtiniai“ nuostoliai.¹²² Tai yra griežtos atsakomybės principas, kuris taip pat egzistuoja Jungtinėje Karalystėje.¹²³ Kaip matyti, atsakomybė dėl teisės aktų įstatymo leidžiamajai valdžiai gali atsirasti Prancūzijoje ir Jungtinėje Karalystėje, tačiau atsakomybė gali atsirasti tik dėl labai ribotų valstybės pareigūnų veiksmų, kuriuos numato pats teisės aktas. Skirtingai nei Prancūzijos teisėje, Graikijoje privačiam subjektui nėra suteikiama teisė į kompensaciją už nuostolius, patirtus dėl teisės akto, kuriuo siekiama viešo intereso patenkinimo, įgyvendinimo.¹²⁴

Dar viena su valstybės atsakomybės doktrina susijusi problema yra skirtingos teisinės pasekmės, galinčios atsirasti kaip Bendrijos teisės ir nacionalinės teisės pažeidimo rezultatas. Šį teiginį galima pagrįsti Jungtinės Karalystės pavyzdžiu. *Factortame I* byloje nacionalinis teismas ETT uždavė klausimą, ar galimas trumpalaikis Jungtinės Karalystės Parlamento akto, tariamai priešiško Bendrijos teisei, sustabdymas kol ETT priims sprendimą dėl valstybės atsakomybės pritaikymo. Nacionaliniai teismai nenagrinėjo šios galimybės, tačiau ETT išaiškino, kad tokios nacionalinės teisės nuostatos taikymas turi būti sustabdytas, ir laikinoji priemonė yra būtina. Tačiau panašiose situacijose, kuriose nėra Bendrijos teisės elemento, nacionalinis teismas greičiausiai nestabdytų Parlamento akto veikimo, tuo laikotarpiu, kol būtų sprendžiama byla. Taip sukuriama dvigubas standartas, kai Bendrijos teisės yra labiau ginamos nei teisės, kildinamos iš nacionalinių teisės aktų.

Ne visai seniai Lordų rūmai nusprendė, kad laikinų priemonių atžvilgiu vienodai turi būti traktuojamos privačių subjektų teisės, kildinamos tiek iš Bendrijos teisės, tiek iš nacionalinės teisės.¹²⁵ Teismas konstatavo, jog laikinos priemonės prieš Karūną turi būti taikomos visose nacionalinės teisės bylose, nepriklausomai nuo to, ar jose sprendžiami klausimai yra susiję su Bendrijos teise, ar ne. Šis pavyzdys parodo, jog netiesiogiai valstybės atsakomybės doktrina paskatino privačių subjektų interesų apsaugos nuo neteisėtų Karūnos aktų vystymąsi ne tik Bendrijos lygmenyje, bet nacionaliniame lygmenyje. Antra vertus, šis pavyzdys laikytinas kaip savanoriškas Jungtinės Karalystės teismų sprendimas, siekiant užtikrinti būtinas garantijas

¹²² J.Steiner. From Direct Effect to...// ten pat, P.13.

¹²³ Ten pat.

¹²⁴ Ten pat P. 14-15.

¹²⁵ *M. v. Home Office* [1993] 3 WLR 433; [1993] 3 All ER 537; W. Van Gerven. Bridging the Gap Between Community and National Laws: towards a Principle of Homogeneity in the Field of Legal Remedies? // Common Market Law Review. 1995, Nr. 32.P. 701.

vienodai privačių subjektų teisių ir interesų apsaugai. Pažymėtina, jog ETT neturi jokios jurisdikcijos priversti valstybes nars taikyti nacionalinę teisę tam tikru aspektu, kai byla nėra susijusi su Bendrijos teisėmis. Taigi, nėra jokios garantijos, kad kitos valstybės narės, įskaitant ir pačią Jungtinę Karalystę, taikys principus, užtikrinančius, kad privačių subjektų teisės būtų vienodai ginamos tiek pagal Bendrijos teisę, tiek nacionaliniame lygmenyje.

Tai yra tik keletas pavydžių, parodančių problemas, kylančias skirtingose valstybėse narėse taikant vieną ir tą patį valstybės atsakomybės principą. Panašu, jog ETT sukurta sistema, kuria siekiama privatiems asmenims užtikrinti nuostolių atlyginimą dėl valstybės veiksmų yra vis dar vystymosi stadijoje, kadangi bylos, kuriose nagrinėjamas valstybės atsakomybės klausimas, dėl esminių ar procedūrinių klausimų aiškinimo retai pasiekia ETT, atsižvelgiant ir į tai, kad nuostolių atlyginimo sąlygos yra toli gražu neaiškios.

Pateikus trumpą analizę apie valstybės atsakomybės doktrinos taikymą ES valstybėse narėse, reikalinga nustatyti (išanalizuoti), kaip nacionaliniai teismai taiko ETT nustatytas valstybės atsakomybės sąlygas. Kaip minėta šio magistro darbo įvade, dėl ribotos darbo apimties nėra įmanoma pateikti visų ar daugelio ES valstybių narių teismų praktikos valstybės atsakomybės taikymo aspektu. Siekiant iliustruoti valstybės atsakomybės doktrinos taikymo nacionaliniuose teismuose tendencijas, valstybės atsakomybės doktrinos taikymas nacionaliniuose teismuose iliustruojamas Vokietijos ir Jungtinės Karalystės teismų sprendimų pavyzdžiais. Jungtinė Karalystė buvo pasirinkta dėl šioje valstybėje funkcionuojančios bendrosios teisės teisinės sistemos, tuo tarpu Vokietijos pavyzdys buvo pasirinktas kaip kontinentinės teisės sistemos atsakovės, kurios teisinė sistema yra artima Lietuvos teisei. Lietuvoje kaip ir, tikėtina, kitose naujosiose ES valstybėse narėse dar nėra teisminės praktikos dėl to, jog privačių asmenų interesus, grindžiamus Bendrijos teise, būtų pažeidusi valstybė narė, todėl šiame darbe yra pateikiama tik trumpa norminės bazės reglamentuojančios viešąją atsakomybę Lietuvoje analizė ir atskleidžiamos tendencijos valstybės atsakomybės dėl Bendrijos teisės pažeidimo taikymo klausimais.

3. Valstybės atsakomybės doktrinos taikymas Jungtinėje Karalystėje

Jungtinėje Karalystėje nėra įstatymų, įtvirtinančių valstybės atsakomybę. Jungtinė Karalystė priklauso tai valstybių grupei, kurių teisinė sistema grindžiama bendrosios teisės tradicijomis, todėl valstybės atsakomybės koncepcija yra apibrėžiama nacionalinių teismų bylų sprendimuose. Šios valstybės atsakomybės sistema neišskiria valstybės atsakomybės nuo kitų

civilinės atsakomybės formų.¹²⁶ Galima būtų išskirti dvi pagrindines valstybės institucijų atsakomybės formas: atsakomybę už nerūpestingą pareigų atlikimą ir atsakomybę už teisės aktuose įtvirtintos pareigos pažeidimą.

Skirtumas tarp šių dviejų pažeidimų dažnai nėra aiškus. Nerūpestingumas yra sąlygojamas prievolės elgtis atsakingai (atsargiai) pažeidimu, tuo tarpu teisės akte įtvirtintos prievolės pažeidimas yra grindžiamas diskrecijos, numatytos teisės akte, peržengimu. Sąlygos šiems pažeidimams atsirasti buvo apibendrintos *X. v. Bedfordshire County Council* sprendime.¹²⁷ Pirma, pareigos pažeidimas pats savaime nesudaro nuostoliams atsirasti; ši prievolė turi būti nustatyta valstybės institucijai kaip ribotai pareiškėjų grupei. Antra, net jeigu pareigos pažeidimas yra nustatytas teisės akte, teisė į nuostolių atlyginimą atsiranda tik jei (a) buvo numatyta kompensacija už tokį prievolės pažeidimą; arba (b) valstybės institucijai buvo suteiktos plačios teisės pareigai įgyvendinti.¹²⁸ Išimtis antrai sąlygai pažeidimo dėl neatsargumo atveju galiotų tik tuo atveju, jei valstybės institucija veikė peržengdama savo kompetencijos ribas labai nepagrįstu (neprotingu) būdu.¹²⁹ Galiausiai, šios atsakomybės formos nenumato atlyginimo už išvien ekonominius praradimus, kadangi valstybės institucijos, atlikdamos savo pareigas, neprivalo numatyti tokių nuostolių.¹³⁰ Atsižvelgiant į tai, kad ES yra ekonominė sąjunga, ekonominių praradimų atstatymas yra kaip tik tas efektyvios teisminės gynybos būdas, kuris labiausiai reikalingas privačiam subjektui, kai valstybė pažeidžia savo įsipareigojimus Bendrijai. Taigi išvien ekonominių praradimų eliminavimas iš galimų nuostolių atlyginimo būdų padaro teisės gynimo priemones neefektyviomis. Vienintelė galimybė atgauti ekonominius praradimus Anglijoje yra įrodyti valstybės institucijų piktnaudžiavimą valdžia.

Su taisykle, reikalaujančia įrodyti valstybės institucijų piktnaudžiavimą valdžia, buvo susidurta Apeliacinio teismo nagrinėtoje *Bourgoin* byloje.¹³¹ Šioje byloje ieškovai pareiškė ieškinį dėl piktnaudžiavimo valdžia Žemės ūkio ministerijai, teigdami, jog dėl šios institucijos piktaivališkų veiksmų ieškovams nebuvo išduota licencija kalakutienos importui į Prancūziją. Apeliacinis teismas nusprendė, jog ieškovai neturi teisės reikalauti nuostolių atlyginimo pagal EB sutarties 30 (dabar 28) straipsnį, jeigu neįrodo, jog ministerija, atsisakydama išduoti importo licenciją, „veikė žinodama, kad ginčijamas aktas yra neteisėtas ir turėdama tikslą pažeisti

¹²⁶ B. S. Markesinis ir S. F. Deakin. *Tort Law*, 4th ed., - Oxford. 1999, P. 354.

¹²⁷ W. van Gerven et al.. *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Tort Law*.- Oxford and Portland: Oregon. 2000, P. 359.

¹²⁸ Ten pat.

¹²⁹ *Barrett v. Enfield London Borough Council*, [1999] 3 WLR 79, [1999] 3 All ER 193, HL.

¹³⁰ Generalinis Advokatas Tesouro in ETT jungtinėje byloje Nr. 46/93 ir 48/93, *Brasserie/Factortame III*, para 7.

¹³¹ *Bourgoin SA v. The Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1986] QB 716; [1985] 1 CMLR 528; [1986] 1 CMLR 267; [1987] 1 CMLR 169; [1985] 3 All ER 585.

ieškovų interesus“.¹³² Šios sąlygos reikalauja nusikalstamo ketinimo įrodymo, tačiau ieškovo reikalavimas atlyginti nuostolius gali būti patenkintas neįrodžius nusikalstamo ketinimo, jei jis gali įrodyti, jog valstybės institucija veikė, paržengdama savo kompetencijos ribas ir atsakingas pareigūnas žinojo, kad jo veiksmai sąlygos nuostolių ieškovui atsiradimą. Įrodyti tokias griežtas sąlygas yra neabejotinai sudėtinga, todėl galima teigti, jog tokiu būdu yra sumažinama galimybė išreikalauti nuostolių atlyginimo iš valstybės.¹³³ Dar daugiau, pastebėtina, jog nepaisant to, kad ieškinyje buvo grindžiamas tame tarpe ir Bendrijos norma, šioje byloje Apeliacinis Teismas nesivargino perduoti bylos ETT dėl preliminarus nutarimo.

Kai buvo išnagrinėta *Francovich* byla, tapo akivaizdu, jog valstybės atsakomybės Jungtinėje Karalystėje buvo pernelyg griežta ir negalėjo būti pateisinama pagal ETT nustatytą testą. *Kirklees* byloje¹³⁴ Lordų rūmai išreiškė nuogastavimą, ar sprendimas *Bourgoin* byloje, kuriuo užkertamas kelias į nuostolių atlyginimą dėl Bendrijos teisės pažeidimo, yra teisingas,¹³⁵ tačiau ir ši byla nebuvo referuota ETT, tuo uždelsiant valstybės atsakomybės pagal Bendrijos teisę aiškinimą.

Fatortame I buvo primoji byla, susijusi su Parlamento teisės akto neteisėtumu, nukreipta į ETT.¹³⁶ Nacionalinis teismas uždavė klausimą, ar nacionalinis teismas yra įpareigotas taikyti laikinas priemones prieš Karūną, siekiant išsiaiškinti, ar Parlamento išleistas teisės aktas prieštarauja Bendrijos teisei. ETT atsakė teigiamai ir vėlesniame sprendime *Factortame III* nurodė, jog nacionalinis teismas privalo įpareigoti atlyginti nuostolius.¹³⁷ Šis ETT sprendimas, kuriame ETT nenurodė aiškios ir tikslios procedūros valstybės atsakomybei pritaikyti, paliko reikšmingas spragas, kurias turėtų užpildyti nacionaliniai teismai. Papildomai, suformuluotos gairės negalėjo tapti pagrindu vieningam Bendrijos teisinės apsaugos priemonių taikymui. Šioje byloje Lordų rūmai, nors ir įpareigojo atlyginti nuostolius ieškovui, tačiau savo sprendimą grindė ne nacionalinėmis nuostolių už pažeidimą atlyginimo taisyklėmis, bet ETT suformuluotomis gairėmis.

Aiškių valstybės atsakomybės nustatymo taisyklių nebuvimas demonstruotinas *Gallager* byloje.¹³⁸ Ši byla buvo nukreipta į ETT, kuris nusprendė, jog p. Gallager teisė būti išklaustam kompetetingos institucijos, kaip reikalauja direktyvos 64/221 9 straipsnio 1 dalis

¹³² Generalinio Advokato Tesauro nuomonė ETT jungtinėje byloje Nr. 46/93 ir 48/93, *Brasserie/Factortame III*, para 7.

¹³³ *Factortame III* byloje ETT atkreipė dėmesį, jog ši taisyklė pažeidžia Bendrijos teisę.

¹³⁴ *Kirklees BC v. Wickes Building Supplies*, [1991] 3 WLR 985; [1992] 2 CMLR 765

¹³⁵ J.Concery. State Liability in the United Kingdom after Brasserie du Pêcheur // Common Market Law Review.1997, Nr. 34. P. 617.

¹³⁶ ETT byla Nr. 213/89, *Factortame I*.

¹³⁷ ETT iš esmės pakeitė *Bourgoin* bylos, išnagrinėtos nacionalinių teismų, sprendimą, pasakydamas, kad valstybės institucijos yra atsakingos už privačių asmenų teisių, kurias numato Bendrijos teisė, pažeidimą.

¹³⁸ *Regina v. Secretary of State for the Home Department, ex parte: John Gallagher*, [1996] 2 CMLR.

nebuvo suteikta. Gallager reikalavimas atlyginti nuostolius dėl to, jog jo teisė buvo pažeista, nebuvo nacionalinio teismo patenkintas antrą kartą nebenukreipiant bylos į ETT. Lordas Bingham, teisėjas sprendęs bylą, susiformavo nuomonę, jog valstybė nėra atsakinga už neteisingą direktyvos Nr. 64/221 įtvirtinimą nacionalinėje sistemoje, kadangi nebuvo pakankamai svaraus pažeidimo. Spręsdamas šią bylą Lordas Bingham pateikė nuorodą į *British Telecommunications* bylą, kurioje ETT pasisakė, jog pakankamai svaraus pažeidimo sąlyga nebuvo nustatyta. Tačiau šis sprendimas nėra įtikinantis, kadangi pagal direktyvos 64/221 9 straipsnio 1 dalį valstybės narės neturi jokios alternatyvos pasirinkti savo veiksmų, todėl šio straipsnio pažeidimas yra *per se* svarus Bendrijos teisėje įtvirtinto išipareigojimo pažeidimas pagal *Dillenkofer* bylos taisyklę.

*Bowden*¹³⁹ ir *Three Rivers*¹⁴⁰ bylos yra dar du pavyzdžiai, kai Jungtinės Karalystės teismas nusprendė, kad privatūs subjektai neturi teisės į nuostolių atlyginimą, kadangi, kaip buvo teigiama, netinkamai implementuotos direktyvos nesuteikė (nesukūrė) privatiems subjektams teisių. Abejose bylose teismai nurodė, jog ginčijama Bendrijos teisės norma yra *acte clair* ir neperleido bylų ETT.

Iš aukščiau pateiktų pavyzdžių matyti, jog Jungtinės Karalystės nacionaliniai teismai efektyviai, ignoruodami Bendrijos teisėje įtvirtintą pareigą kreiptis į ETT dėl preliminarus nutarimo, eliminavo privačių asmenų galimybę atgauti nuostolius dėl to, kad valstybė pažeidė Bendrijos teisę, net ir tais atvejais, kai bylos aplinkybės nebuvo pakankamai aiškios.

4. Valstybės atsakomybės doktrinos taikymas Vokietijoje

Skirtingą nei Jungtinės Karalystės valstybės atsakomybės doktrinos taikymo būdą galima atvaizduoti Vokietijoje. Vokietijos civilinio kodekso (BGB) nuostatos sieja valstybės atsakomybę su pareigūno, einančio savo pareigas, atsakomybe.¹⁴¹ BGB 839 straipsnis numato pareigūno atsakomybę už neatsargų ar tyčinį pareigos pažeidimą, o Vokietijos pagrindinio įstatymo 34 straipsnis numato valstybės atsakomybę už įdarbintą pareigūną. Vokietijos įstatymai sukuria specialų režimą valstybės atsakomybei atsirasti,¹⁴² kadangi BGB 839 straipsnis turi viršesnę galią nei kiti BGB straipsniai.¹⁴³ Tokiu būdu galimybė pareikšti ieškinius valstybei dėl nuostolių atlyginimo yra susiaurinta, nes 839 straipsnis nustato ribas ieškiniui dėl neapdairaus

¹³⁹ *Bowden v. Southwest-Services Limited*, [1999] 3 CMLR 180.

¹⁴⁰ *Three Rivers District Council v. Governor and Company of the Bank of England*, [2000] 2 WLR 1220; [2000] 3 All ER 1.

¹⁴¹ W. Van Gerven et al., *Cases, Materials ... // ten pat*, P. 371.

¹⁴² Skirtingai nei Anglijos teisėje, pagal kurią ieškinyms valstybei yra to paties statuso kaip ir bet koks kitas ieškiny.

¹⁴³ B. S. Markesinis ir H. Unberath. *The German Law of Torts*, 4th ed. – Oxford. 2002, P. 893.

oficialių prievolių pažeidimo, jeigu (a) asmuo gali gauti kompensaciją iš kito šaltinio, arba (b) jeigu asmuo nepasinaudojo kitomis teisinės apsaugos priemonėmis tam, kad išvengtų nuostolių.¹⁴⁴ Tam tikra prasme 839 straipsnis yra platesnis nei kiti valstybės atsakomybę reglamentuojantys straipsniai, kadangi jis numato galimybę atlyginti nuostolius dėl valstybės institucijų pareigūnų veiksmų, jiems atliekant statutines pareigas.¹⁴⁵ Tai reiškia, jog išvien ekonominiai nuostoliai ar tam tikri ateities nuostoliai gali būti atlyginami.

Galime matyti, kad Vokietija yra atsakinga už bet kokius nuostolius, tačiau sąlygos valstybės atsakomybei atsirasti yra vis dar pakankamai griežtos. Pirma, pagal BGB 839 straipsnį pareigūnas atsakys tik už nuostolius, atsiradusius dėl jo kalto veiksmo. Bylos, kuriose nagrinėjama atsakomybė be kaltės yra pakankamai retos. Vokietijos aukščiausiasis teismas pripažino valstybės atsakomybę pagal Civilinio kodekso 823 straipsnio 1 dalį tik esant ypatingoms aplinkybėms, kai asmuo patiria neįprastai didelę žalą¹⁴⁶. *Treatment for Syphilis* byloje Vokietijos teismas pasisakė, jog tuo atveju, jei asmuo susirgo dėl privalomos vakcinės injekcijos, jam turi būti kompensuojama, tačiau, jei asmuo buvo privalomai gydomas nuo sifilio ir dėl to jo sveikata pablogėjo, jis neturi teisės į kompensaciją, kadangi gydymas buvo būtinas jo paties labui. Šio išvadoje galima pasakyti, jog Vokietijos teismai taikytų valstybės atsakomybę nesant kaltės tik tuo atveju, jeigu valstybės institucijų veiksmais buvo siekiama visuomenės, bet ne pavienio asmens interesų apsaugos. Toks valstybės atsakomybės doktrinos interpretavimas nesukuria efektyvios privataus asmens teisių apsaugos.

Antra, atsakomybė valstybei gali atsirasti tik tuo atveju, jei valstybės institucija pažeidė savo įstatymines pareigas, kurios egzistuoja ne tik „dėl viešo intereso, bet bent jau apsaugo tam tikrą asmenį ar grupę, kuriai priklauso asmuo/ieškovas“¹⁴⁷. Aktu įtvirtinama teisminė gynyba, tuo atveju, jeigu asmeniui yra suteikiama teisė reikalauti įvykdyti pareigą, arba jeigu egzistuoja ypatingas ryšys tarp asmens ir valstybės pareigūno (pvz. mokytojas ir mokinys), arba pareigos asmeniui paskirtis yra ginamoji.¹⁴⁸ Pastebėtina, jog asmuo gali reikalauti nuotolių atlyginimo už jo absoliučios teisės, numatytos BGB 823 straipsnio 1 dalyje pažeidimą, tačiau reikalavimas išvien ekonominio pobūdžio nuostolių atlyginimo yra negalimas.¹⁴⁹

Trečia, Vokietijos teisė plačiau traktuoja privataus asmens interesus nei Anglijos teisė. Dispozityvaus pobūdžio teisės normos pažeidimas neatima iš asmens teisės reikalauti nuostolių atlyginimo tuo atveju, jei asmuo gali įrodyti, jog valstybės institucija veikė kaltai, tyčia arba

¹⁴⁴ W. Van Gerven et al., *Cases, Materials ...* // ten pat, P. 371.

¹⁴⁵ B. S Markesnis. *The German Law...* // ten pat.

¹⁴⁶ BGH, 1957 m. sausio 26 d.

¹⁴⁷ B. S Markesnis. *The German Law...* // ten pat P. 895.

¹⁴⁸ ten pat P 896, 897.

¹⁴⁹ ten pat P 896.

neapdairiai.¹⁵⁰ Ši valstybės atsakomybės sąlyga yra labai artima ETT svaraus pažeidimo interpretacijai, kai institucijoms yra paliekama pakankama veiksmų laisvė.

Galiausiai, Vokietijos teisė pripažįsta valstybės atsakomybę, kai privataus subjekto teisės yra pažeidžiamos teisės aktu, nors, pažymėtina, jog dažniausiai teisės aktas yra adresuotas ne konkrečiam subjektui, bet siekiant sukurti ar apsaugoti tam tikrą gerį bendrai visuomenėje.¹⁵¹ Tai reiškia, jog galimybė reikalauti nuostolių dėl žalos, padarytos teisės aktu, atlyginimo yra ribota, kas savo ruožtu prieštarauja ETT suformuluotoms valstybės atsakomybės taisyklėms.

Apibendrinant galima pasakyti, kad Vokietijoje yra kitoks nei ETT nustatytas valstybės atsakomybės pritaikymo būdas. Taigi, kai Vokietijos teismas turėjo priimti sprendimą *Brasserie* byloje, jis pirmiausia patikrino, ar Vokietija gali būti laikoma atsakinga už nuostolius pagal nacionalinę teisę, tačiau pagrindų atsakomybei atsirasti nerado.¹⁵² Tuomet teismas pradėjo analizuoti, ar yra atsakomybės sąlygos pagal Bendrijos teisę.¹⁵³ Kadangi ETT jau buvo nustatęs, jog EB sutarties 30 straipsnis sukuria teises asmenims, todėl Vokietijos teismas buvo priverstas pripažinti, kad egzistuoja pirmoji valstybės atsakomybės testo sąlyga. Toliau analizuodamas bylos medžiagą teismas sprendė, ar pažeidimas yra svarus, ir nustatė, jog teisės norma uždraudžianti alaus į Vokietiją importą netenkina svaraus pažeidimo sąlygos. Vokietijos teismas, nagrinėdamas bylą, naudojosi priežastinio ryšio nustatymo taisyklėmis pagal Vokietijos teisę ir šioje byloje nenustatė tiesioginio priežastinio ryšio tarp valstybės narės padaryto Bendrijos teisės pažeidimo ir privataus asmens patirtų nuostolių. ETT suformuota valstybės atsakomybės koncepcija šioje byloje buvo faktiškai ignoruota, nacionaliniam teismui priėmus sprendimą dėl Bendrijos teisminės gynybos priemonių pagal nacionalinę teisę.

5. Valstybės atsakomybės doktrinos taikymas Lietuvoje

Lietuva kaip ir kitos ES valstybės narės pripažįsta valstybės atsakomybės doktriną. Valstybės atsakomybės doktrinos teisinis pagrindas yra Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, kurioje įtvirtintas teisinės valstybės principas be kitų reikalavimų apima ir tai, kad „turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos ir kitos valstybės ir savivaldybių institucijos, visi pareigūnai turi veikti remdamiesi teise, paklusdami Konstitucijai ir teisei“. Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas 2004 m.

¹⁵⁰ ten pat, P 895.

¹⁵¹ BGH, 1971-03-29.

¹⁵² E. Dreads. *Brasserie du Pêcheur: Snatching Defeat from the Jaws of Victory?* // *European Law Review*. 1997, Nr. 22, P. 622.

¹⁵³ Ten pat.

gruodžio 13 d. nutarime konstatavo, jog „Valstybė privalo vykdyti savo įsipareigojimus asmeniui“.¹⁵⁴ Valstybės atsakomybės dar kitaip vadinamos „viešąja atsakomybe“¹⁵⁵ kontekste, tai reiškia, jog valstybė kaip ir kiekvienas kitas teisinių santykių subjektas privalo prisiimti atsakomybę už padarytus asmens teisės pažeidimus.

Teisę kreiptis į teismą teisminės gynybos numato Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnis. Konstitucijos 124 straipsnis nustato asmens teisę kreiptis į teismą, jeigu teisės ir laisvės yra pažeidžiamos savivaldybių tarybų, jų vykdomųjų organų ar pareigūnų.¹⁵⁶ Nors šiuose Konstitucijos straipsniuose nėra aiškiai įvardinta privataus asmens teisė reikalauti nuostolių atlyginimo už valstybės institucijų padarytą žalą, tačiau minėtos nuostatos neabejotinai suponuoja ir šią privataus asmens teisę į gynybą bei teisę reikalauti žalos atlyginimo.¹⁵⁷

Administracinėje teisėje valstybės atsakomybė kildinama už pareigūnų veiksmus ar neveikimą, kurie yra priešingi įstatymams, nutarimams ar kitiems teisės aktams.¹⁵⁸ Administracinė teisė numato valstybės pareigūnų atsakomybę už neteisėtus veiksmus, tačiau nuostolių atlyginimo klausimas yra reglamentuojamas civilinio kodekso normomis.

Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.271 straipsnis 1 dalis nurodo: „Žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti valstybė iš valstybės biudžeto nepaisydama konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios institucijos darbuotojo kaltės. Žalą, atsiradusią dėl savivaldybės institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti savivaldybė iš savivaldybės biudžeto nepaisydama darbuotojų kaltės.“¹⁵⁹

Minėta norma įtvirtina valstybės atsakomybę privatiems asmenims Lietuvos teisinėje sistemoje, atskirdama valstybės ir savivaldybės atsakomybę. Šis atskyrimas yra svarbus, nagrinėjant klausimą, iš kokio šaltinio turi būti atlyginama padaryta žala: valstybės ar savivaldybės biudžeto. Šią įstatymo nuostatą galime laikyti atitinkančia ETT praktiką *Klaus Klone* byloje, kurioje ETT nurodė, jog nacionalinės teisės sistema negali būti tokia, kuri atimtų iš privačių asmenų teisę į efektyvią teisminę gynybą.¹⁶⁰

6.271 straipsnio 2 dalis apibrėžia „valstybės institucijos“ ir „akto“ terminus. Valstybės valdžios institucija reiškia bet kokią viešosios teisės subjektą (valstybės ar savivaldybės instituciją, pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitokią šių institucijų darbuotoją ir t.t.), taip pat

¹⁵⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams// Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708, 186.

¹⁵⁵ V.Mikėlėnas. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai.- Vilnius: Justitia, 1995.P.369-371.

¹⁵⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucija// Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

¹⁵⁷ V.Mikėlėnas. Civilinės atsakomybės...// ten pat, P. 395.

¹⁵⁸ Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas// Valstybės žinios. 1985, Nr. 1-1, 14 str.

¹⁵⁹ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas// Valstybės žinios. 2000, Nr. 74.

¹⁶⁰ ETT byla Nr. C-302/97, *Klaus Konle v. Republic of Austria*, [1999] ECR I- 03099.

privatų asmenį, atliekantį valdžios funkcijas. Akto sąvoka apima valstybės institucijos ar jos darbuotojo veiką (veikimą, neveikimą), kuri tiesiogiai įtakoja asmenų teises, laisves ir interesus (įkaitant individualius aktus, administracinius aktus, fizinius aktus ir t.t., išskyrus teismo nuosprendžius, sprendimus ir nutartis). Tokia straipsnio struktūra reiškia, jog tiek įstatymų vykdomieji, tiek įstatymų leidžiamieji organai, kurie veikdami pažeidė privataus asmens teises ar teisėtus interesus, priimdami atitinkamą aktą, privalo atlyginti šio pasėkoje atsiradusią žalą privatiems asmenims. Antra vertus, kyla klausimas, ar iš tiesių pagal Lietuvos teisinę sistemą gali atsirasti atsakomybė įstatymų leidžiamajai valdžiai – Seimui?

Teisės normos, numatančios Seimo atsakomybę už priimtą neteisėtą teisės aktą, nėra. Klausimas dėl Seimo atsakomybės gali tapti aktualus, jei Seimo priimtu teisės aktu, kuris vėliau būtų pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, būtų padaryta žala privačiam asmeniui. Ar asmuo galėtų apginti savo teises reikšdamas ieškinį valstybei dėl Seimo priimtu įstatymu patirtos žalos? Tai klausimas, kuris, tikėtina, bus išspėstas, atsiradus faktinei situacijai, atitinkančiai aukščiau išdėstytą.¹⁶¹

Neaiški Lietuvos pozicija yra susijusi ir su teisminės valdžios atsakomybe. Civilinio kodekso 6.272 straipsnyje yra įtvirtinta atsakomybė už iki teismo tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ar teismo neteisėtais veiksmais padaryta žalą, kuri atlyginama pilna apimtimi. Žala asmeniui, padaryta administraciniais ar baudžiamojo proceso veiksmais atlyginama nesant pareigūnų kaltės, tuo tarpu pagal šio straipsnio 2 dalį, kuri numato teismo ir teisėjų atsakomybę civiliniame procese, pareigūnų ar teisėjo atsakomybė yra įmanoma tik įrodžius pastarųjų kaltę.¹⁶²

ETT savo praktikoje yra pabrėžęs, jog atsakomybė valstybei reiškia atsakomybę visiems valstybės valdžios organams – įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei valdžiai. Sąlygos valstybės atsakomybei atsirasti yra vienodos, nepriklausomai nuo to, kuri valstybės valdžia yra atsakinga už privačiam asmeniui atsiradusią žalą. Taigi, ETT praktikoje įtvirtinta taisyklė, jog kaltės faktorius yra svarbus tik tiek, kiek reikia numatyti pažeidimo svarumo pobūdį, reiškia, jog kaltė nėra būtinoji sąlyga atsakomybei atsirasti. Vadinas, Civilinio kodekso nuostatos, numatančios, jog civilinio proceso eigoje asmens patirta žala gali būti atlyginama tik

161 Negalima nepaminėti, jog valstybės atsakomybės taikymui svarią įtaką turės byla, kurią rengiasi išspręsti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo plenarinė sesija 2005 m. gruodžio viduryje. LVAT plenarinė sesija spręs klausimą dėl nuostolių atlyginimo byloje, kurioje pareiškėjas – policijos pareigūnas – reikalauja iš valstybės atlyginti nuostolius dėl to, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės priimtu aktu, kuris 2004 m. gruodžio 13 d. Konstitucinio teismo nutarimu buvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, jam dėl akte įtvirtintų indeksavimo taisyklių ilgą laiką buvo išmokamas mažesnis nei nustatytas darbo užmokestis. Manoma, jog ši byla sukurs precedentą, kuriuo remiantis bus sprendžiama eilė kitų identiškų bylų pagal valstybės tarnautojų – policijos pareigūnų skundus.

¹⁶² Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). – Vilnius: Justitia, 2003. P.376-381.

tuomet, jei yra įrodyta teisėjo ar pareigūno kaltė riboja privataus asmens teisminę gynybą, lyginant su ETT nustatytais taisyklėmis.

Svarbu pažymėti, jog pagal Lietuvos teisę, civilinė atsakomybė atsiranda, jei yra įrodoma šių faktų visuma: (a) neteisėtas veiksmas; (b) nuostoliai; (c) priežastinis ryšys tarp neteisėtų veiksmų ir atsiradusių nuostolių ir (d) šalies, kurios veiksmai sąlygojo nuostolių atsiradimą, kaltė.¹⁶³ Viešoji civilinė atsakomybė, kaip minėta aukščiau, yra atsakomybė be kaltės, išskyrus teisėjų ir pareigūnų atsakomybę civiliniame procese. Taigi, atsižvelgiant į minėtas sąlygas, galima būtų daryti išvadą, jog iš esmės Lietuvos teisės aktuose įtvirtinta valstybės atsakomybė, t.y. tiek įstatymų vykdamosios, teisminės, tiek, manytina, įstatymų leidžiamosios valdžios atsakomybė, yra atitinkanti ETT suformuluotas valstybės atsakomybės sąlygas už padarytus pažeidimus. Pagrindinis skirtumas yra tai, jog Lietuvos teisės aktai neįtvirtina pažeidimo svarumo sąlygos, kuri yra būtina, valstybės atsakomybei už Bendrijos teisės pažeidimus atsirasti. Antra vertus, tai yra vertinamoji sąlyga, kuri galėtų būti nustatoma byloje kiekvienu konkrečiu atveju. Klausimas, pateikus trumpą norminės bazės valstybės atsakomybei atsirasti, apžvalgą, yra, ar šios nuostatos yra pakankamos užtikrinti asmens teisminę gynybą ir realų nuostolių atlyginimą tuo atveju, jei valstybė pažeis asmens teises, kildinamas iš ES teisės aktų.

Lietuva įstojo į Europos Sąjungą tik 2004 metais ir teismų praktikos dėl valstybės atsakomybės už nacionalinėje teisės sistemoje neįtvirtintą ar neteisėtai įtvirtintą Bendrijos teisės aktą dar nėra, todėl numatyti, koks bus Lietuvos teismų požiūris į valstybės atsakomybės doktrinos pritaikymą, yra pakankamai sudėtinga. Kita vertus, Lietuvos teismų tendenciją taikant valstybės atsakomybės doktriną galima numatyti, atsižvelgiant į bylas, kuriose valstybės atsakomybės klausimas kyla dėl neteisingo Lietuvos teisės akto įgyvendinimo.

Klausimas dėl valstybės atsakomybės taikymo iškilo administracinėje byloje,¹⁶⁴ kurioje pareiškėjui R.V.Vėjeliui pagal 1998 m. birželio 16 d. įstatymą „Dėl kompensacijų už valstybės išperkama nekilnojamąjį turtą dydžio, šaltinių, mokėjimo terminų bei tvarkos, taip pat garantijų ir lengvatų, numatytų piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą“ buvo atkurta nuosavybės teisė į žemės sklypą kompensuojant pinigais. Pagal taikytinas įstatymo nuostatas, jam trijų metų laikotarpyje turėjo būti išmokėta 26 398 litų kompensacija. 1999 metais Panevėžio apskrities viršininko administracija jam išmokėjo 1 576 litų kompensacijos, likdama skolinga 5 023 Litus, o 2000 metais p. Vėjelis kompensacijos negavo apskritai. Vėjelis kreipėsi į

¹⁶³ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas// Valstybės žinios. 2000, Nr. 74, 6.246-6.249 str.

¹⁶⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. gruodžio 14 d. sprendimas, priimtas R.V.Vėjelis v Panevėžio apskrities viršininko administracija byloje; bylos Nr. A-07-878, bylų kategorija 13.1. Sprendimas publikuotas 2002 m. „Administracinės teisės praktika“ Nr. 2.

teismą atsakovu nurodydamas Panevėžio apskrities viršininko administraciją, reikalaujamas įvykdyti įstatyme numatytą prievolę išmokėti kompensaciją.

Panevėžio apygardos administracinis teismas nurodė, jog skola p. Vėjeliui atsirado ne dėl Panevėžio apskrities viršininko administracijos veiksmų, bet dėl valstybės kaltės, kadangi pastaroji nepervedė pakankamai lėšų kompensacijai išmokėti. Pareiškėjui pateikus apeliacinį skundą Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui (toliau – LVAT), pastarasis nurodė, jog pati valstybė yra atsakinga už įsipareigojimų, numatytų įstatyme nevykdymą, ir Panevėžio apskrities viršininko administracija negali būti laikoma ta institucija, kuri turėtų atsakyti už valstybės prievolių nevykdymą. Teismas taip pat nurodė, jog valstybės institucija yra atsakinga už prievolės neįvykdymą tik tuo atveju, jei pats įstatymas tokią atsakomybę institucijai numato. Kadangi p. Vėjelis atsakovu nurodė Panevėžio apskrities viršininko administraciją, o ne Lietuvos valstybę, todėl pirmos instancijos teismo sprendimas liko nepakeistas ir Vėjelio skundas buvo atmestas.

Taigi, iš šios bylos darytinos dvi išvados, pirma, Lietuvos teismai pripažįsta, jog valstybė privalo atlyginti nuostolius tuo atveju, jei asmuo juos patyrė dėl to, kad valstybė neįvykdė įstatymuose numatytos prievolės. Antra, asmuo, prieš kreipdamasis į teismą, privalo išsiaiškinti, kuri iš „valstybės institucijų“ CK 6.271 straipsnio prasme, yra atsakinga už asmens patirtą žalą, kadangi priešingu atveju, jo reikalavimas patenkintas nebus. Kokį valstybės organą, atsakingą už tai, kad nebuvo paskirta pakankamai lėšų teisėms, pagal aptartą įstatymą įgyvendinti, turėjo įvardinti atsakomu p. Vėjelis, teismas nepasisakė. Taigi faktinėje situacijoje valstybės atsakomybė išlieka abstrakti, nors ir galima. Kitas klausimas, ar tuo atveju, jei p. Vėjelis būtų pakeitęs netinkamą atsakovą tinkamu, jam priklausanti įstatymu grindžiama kompensacija būtų išmokėta, taip pat lieka neatsakytas, kadangi net ir tuo atveju, jei aplinkybė, jog valstybė pažeidė įstatymų nustatyta prievolę išmokėti kompensaciją, būtų įrodyta, vargu, ar nesant šiam tikslui paskirtų lėšų p. Vėjelis gautų realią piniginę satisfakciją.

Žalos padarytos valstybės institucijos aktu atlyginimo klausimas buvo nagrinėtas ir kitoje byloje, kurioje ieškovas AB „Žemaitijos pienas“ pareiškė ieškinį valstybei, atstovaujamai Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos.¹⁶⁵ Pareiškėjas AB „Žemaitijos pienas“ teigė patyręs žalą dėl to, kad LR Žemės ūkio ministerija, įgyvendindama jai LR Vyriausybės 2003 m. birželio 4 d. nutarimu Nr. 725 pavestas funkcijas parengti 56 mln. litų paramos tiekimo pieną superkančioms ir/ar perdirbančioms įmonėms taisykles, parengė taisykles, kurios, pareiškėjo manymu, prieštaravo minėtam Vyriausybės nutarimui. Prieštaravimai pasireiškė tuo, jog

¹⁶⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. spalio 28 d. sprendimas, priimtas AB „Žemaitijos pienas“ v. Žemės ūkio ministerija byloje; bylos Nr. I¹-08-2004, bylų kategorija 20.1

skirtingai nei nurodyta Vyriausybės nutarime, ministro įsakymas numatė lėšų paskirstymo mechanizmą, kuris įteisino nevienodas sąlygas pieno gamintojams, nes, anot pareiškėjo, vieni perdirbėjai, superkantys pieną gaus arba gavo daugiau lėšų nei reikia Vyriausybės nutarimui vykdyti, o dviem bendrovėm, įskaitant pareiškėją, lėšų skirta žymiai mažiau, neatsižvelgiant į šių bendrovių pieno supirkimo kainas nurodytu laikotarpiu ir superkamo pieno kiekį. Vilniaus apygardos administracinis teismas, nagrinėdamas skundą dėl žalos atlyginimo, kreipėsi į LVAT, prašydamas ištirti, ar pareiškėjo skundžiamo akto nuostatos neprieštarauja Vyriausybės nutarimui, LR Konkurencijos įstatymo 4 straipsniui, įpareigojančiam valstybės valdymo ir savivaldos institucijas užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę vykdant joms pavestus uždavinius, bei Civilinio kodekso 2.76 straipsniui, įtvirtinančiam draudimą teisės aktuose diskriminacijos tikslais nustatyti skirtingas teises, pareigas ar privilegijas pavieniams juridiniams asmenims.

Nors LVAT nesprendė klausimo dėl žalos atlyginimo, jo išsakyta pozicija yra svarbi, nagrinėjant šią temą ir atsakant į klausimą, ar yra pagrindas teigti, jog ETT suformuluotą valstybės atsakomybės taikymo taisyklių bus laikomasi Lietuvoje. Konstatuodamas, jog keletas iš tiriamų aktų normų prieštarauja aukštesniąją galią turintiems Lietuvos Respublikos teisės aktams, teismas analizavo ne vien aktų turinį, bet ir aktais nustatyto skirtingo vertinimo poveikį aktų adresatams bei objektyvių kriterijų egzistavimą, pagal kuriuos galima būtų pateisinti skirtingų sąlygų nustatymą ūkio subjektams, siekiantiems pasinaudoti Vyriausybės suteikta teise į paramą. Tokiu būdu, LVAT atkreipė dėmesį į bendrąjį diskriminavimo draudimo principą, įtvirtintą ir Bendrijos teisėje, draudžiantį atskiriems juridiniams asmenims ar jų grupėms nustatyti skirtingas teises, pareigas ar privilegijas, jeigu toks nustatymas nėra objektyviai pateisinamas,¹⁶⁶ tuo netiesiogiai patvirtindamas valstybės institucijų atsakomybę už šių principo pažeidimą jų priimtais teisės aktais. Ar konstatavimas, kad Žemės ūkio ministerijos priimto teisės akto nuostatos, kuriomis buvo pažeistos privataus asmens teisės, prieštarauja viršesnę teisinę galią turintiems teisės aktams, yra pakankamas pagrindas valstybės atsakomybei atsirasti; ar pareiškėjas įgis teisę į žalos atlyginimą dėl valstybės institucijų priimto akto; ar žala bus faktiškai atlyginta, ir to pasėkoje, ar bus įgyvendintas efektyvios teisminės gynybos principas – tai yra klausimai, į kuriuos atsakymas galimas tik ateityje.

Iš aukščiau išdėstyto darytina išvada, kad dar per anksti deklaruoti, jog Lietuva yra pajėgi efektyviai pritaikyti valstybės atsakomybės doktriną, net jei valstybės atsakomybės taikymo klausimas iškyla išvien nacionaliniame lygmenyje. Atitinkamai, negalima daryti išvadų dėl to, ar Lietuva bus pajėgi taikyti ETT suformuluotas valstybės atsakomybės sąlygas.

¹⁶⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo metinis pranešimas (2004 metai) publikuotas internete adresu <http://www.lvat.lt>, P.17.

Lietuvos Respublikos civilinio kodekso nuostatos, kuriomis būtina sąlyga teismo ar teisėjų civilinei atsakomybei atsirasti civiliniame procese yra kaltė, prieštarauja ETT suformuotai praktikai. Lietuvos teismai, nepaisydami civiliniame kodekse įtvirtinto bendro pobūdžio atsakomybės principo už valdžios institucijų veiksmus, valstybės atsakomybę sieja su konkrečios institucijos atsakomybe, tuo apsunkindami privačių asmenų teisminę gynybą.

Negalima nepažymėti, jog dar prieš Lietuvai įstojant į ES, Lietuvos teismai nagrinėjamosiose bylose taikė Bendrijos teisę, lygiai taip pat kaip ir sprendimas minėtoje AB „Žemaitijos pienas“ byloje prieš valstybę, kuriame LVAT vadovavosi ETT praktika. Todėl galima prielaida, jog Lietuvos teismai ir toliau seks šia linkme.

Kita vertus, tai, jog LVAT taiko ETT sprendimus, nagrinėdamas ginčus tarp šalių, dar nereiškia, kad ir žemesnės instancijos teismai yra pasirengę taikyti ES teisę. Šį faktą pripažįsta ir pats LVAT, nurodydamas, jog teisėjų apmokymams yra skiriama nepakankamai laiko, kas vienareikšmiškai leidžia teigti, jog tai nėra pakankama priemonė užtikrinti privataus asmens teisių, kylančių iš Bendrijos teisės, gynimą, kadangi „konkretus asmuo su Europos Sąjungos teise pirmiausiai susiduria būtent per nacionalinius teismus“.¹⁶⁷ Tuo atveju, jei nacionaliniai teismai neišmanys ES teisės, nemokės ar nenorės jos pritaikyti pagal ETT suformuluotas taisykles, privataus asmens teisminės gynybos mechanizmas, sukurtas *Francovich* byloje nebus įdiegtas Lietuvoje.

¹⁶⁷ ten pat. P.4.

3 SKYRIUS. VIENINGO VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖS DOKTRINOS TAIKYMO POREIKIS

Galima tik pritarti, jog valstybės atsakomybės doktrinos suformulavimas buvo išties didelis žingsnis siekiant efektyvios privačių asmenų teisių, kurias jiems suteikia Bendrijos teisė, apsaugos. Šios doktrinos vystymasis prasidėjo ankstyvaisiais 1960 metais¹⁶⁸, tačiau pati koncepcija susiformavo tik 1991 metais¹⁶⁹. Šiandien mes galime teigti, jog valstybės atsakomybės doktrina yra vis dar vystymosi stadijoje. Vis dar nėra pakankamai gairių, kurios padėtų nacionaliniams teismams tinkamai pritaikyti valstybės atsakomybės doktriną, nesiekiant jos paprasčiausiai atmesti.

ETT praktikos ignoravimo, kaip tai darė Jungtinės Karalystės nacionaliniai teismai, arba jos aiškinimo savo nuožiūra, kaip Vokietijos aukščiausiasis teismas, galima išvengti, tikslinant sąlygas valstybės atsakomybei atsirasti. ETT bandė tai padaryti *Brasserie/Factortame III* byloje, tačiau šio bandymo neužteko. Nacionaliniai teismai savo nuožiūra interpretuoja pirmąją sąlygą dėl Bendrijos teisės suteikiamų teisių privatiems asmenims, vadovaudamiesi tuo, kad tais atvejais, kai teisės aktas tiesiogiai neapibrėžia adresatų, jie negali būti laikomi sukuriančiais teises privatiems asmenims. Pažeidimo svarumo sąlygos ir priežastinio ryšio sąlygos buvimo faktas yra paties ETT perduotas nacionalinių teismų sprendimui, kurie jas nustato vadovaudamiesi išimtinai nacionalinės teisės aktais.

Ar ETT suformuota valstybės atsakomybės doktrina iš tikrųjų yra Bendrijos teisminės gynybos priemonė, jei, didžiąja dalimi, ji taikoma vadovaujantis nacionaline teise? Bendrijos apsaugos priemonės turi būti taikomos vienodai visose valstybėse narėse, ir visiems Europos Sąjungos piliečiams turi būti suteiktos lygios teisės ginti savo interesus, grindžiamus Bendrijos teise, nepriklausomai nuo to, kurios valstybės narės piliečiai jie yra. Vieningumas galimas tik tuo atveju, jei teisė į valstybės atsakomybės doktrina sukurtą apsaugos priemonę yra aiškiai įvardinta, kartu įvardinant pritaikytinas sankcijas už Bendrijos teisės pažeidimą.

Šiai dienai Bendrijos teisės aktuose įtvirtintos privataus asmens teisės reikalauti nuostolių atlyginimo už jo Bendrijos teise grindžiamų interesų pažeidimą nėra, nėra įtvirtintos ir sankcijos, kuri būtų taikoma valstybei pažeidėjai. Taigi norint užtikrinti efektyvią privačių asmenų Bendrijos teisių gynybą visų pirma yra būtina įtvirtinti šią privačių asmenų teisę Bendrijos teisės aktuose. Antra, reikia nustatyti adekvačias sankcijas už Bendrijos teisės pažeidimus. Trečia, būtina išaiškinti valstybės atsakomybės sąlygas taip, kad būtų galima

¹⁶⁸ ETT byla Nr. 6/60 *Hamblet*.

¹⁶⁹ ETT jungtinė byla Nr. C-6/90 ir 9/90 *Francovich*.

užkirsti kelią skirtingam šių sąlygų interpretavimui nacionaliniuose teismuose. Galiausiai, būtina išaiškinti nacionaliniams teismams būtinybę (pareigą) kreiptis į ETT dėl preliminaraus nutarimo tuo atveju, jei kyla klausimas dėl Bendrijos teisės pažeidimo, kuriuo neigiamas pasekmes patiria privatūs asmenys. Neabejotinai yra privalu užtikrinti teisėjų apmokymus naujose ES valstybėse narėse, tam, kad ir šių valstybių piliečiai galėtų tinkamai naudotis garantijomis, kurias numato Bendrijos teisės aktai.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Apibendrinant tai, kas išdėstyta ir išanalizuota šiame magistro darbe, būtina išskirti ir pristatyti šias darbo išvadas:

1. Europos Teisingumo Teismas *Francovich* byloje suformavo valstybės atsakomybės doktriną, taip siekdamas užpildyti EB sutarties spragą bei sukurti galimybę privatiems asmenims ginti savo interesus, grindžiamus Bendrijos teise. EB sutartis nenumato galimybės privatiems asmenims kreiptis į ETT dėl valstybės atsakomybės taikymo už Bendrijos teisės pažeidimus, todėl ETT suformuluotos taisyklės laikytinos gairėmis, kuriomis vadovautis turėtų visų valstybių narių nacionaliniai teismai, sprenddami bylas dėl valstybės atsakomybės. Dėl siekio sukurti bendras sąlygas visų valstybių narių teismams, ETT suformuoti kriterijai valstybės atsakomybei atsirasti nėra išsamūs ir aiškūs. ETT sprendimuose įtvirtintos valstybės atsakomybės sąlygos palieka galimybę plačiai nacionalinių teismų interpretacijai valstybės atsakomybės taikymo aspektais. Tokiu būdu yra užkertamas kelias vieningam privačių asmenų teisių, kildinamų iš Bendrijos teisės, gynimui.
2. Valstybės padaryto Bendrijos teisės pažeidimo svarumo sąlyga yra viena būtinųjų sąlygų, nuo kurios nustatymo priklauso, ar bus sprendžiamas nuostolių privačiam asmeniui atlyginimo klausimas. Vertinant ETT praktiką pažeidimo svarumo sąlygos nustatymo klausimu, darytina išvada, jog aplinkybių sąlygojančių pažeidimo pripažinimą nesvariui yra daugiau nei situacijų, kai pažeidimo padarymas pats savaime reiškia svarų pažeidimą. Taigi nepaisant privataus asmens patirtų nuostolių, valstybė narė gali išvengti atsakomybės, jei pažeidimas buvo padarytas geranoriškai, nesupratus Bendrijos teisės aktų ar pateikus kitus reikšmingus pažeidimą pateisinančius argumentus.
3. Nustatyti ir pritaikyti priežastinio ryšio sąlygą ETT paliko nacionaliniams teismams. Nacionaliniai teismai, vertindami, ar egzistuoja priežastinis ryšys tarp Bendrijos teisės pažeidimo ir privataus asmens patirtų nuostolių, turėtų vadovautis valstybės narės vidaus teisės aktais. Besiskiriančios ES valstybių narių nacionalinės teisės taisyklės priežastiniam ryšiui nustatyti sąlygoja skirtingas privačių asmenų nuostolių, patirtų dėl valstybės narės įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę pažeidimo, atlyginimo galimybes.
4. Pasisakydamas dėl atlygintinių nuostolių, ETT konstatavo jog svarbiausia yra tai, kad valstybės narės teisinėje sistemoje būtų sudaryta efektyvi galimybė asmeniui apginti savo teises, grindžiamas Bendrijos teise, ir tai neturi būti labiau sudėtinga, nei ginant teises, grindžiamas valstybės narės vidaus teisės aktais. Diskriminacijos draudimo principas,

kurio turi laikytis nacionaliniai teismai, nagrinėdami klausimą dėl nuostolių atlyginimo, yra svarbus, tačiau nepaaiškina, koks organas valstybės narės teisinėje sistemoje turėtų prisiimti atsakomybę už Bendrijos teisės pažeidimą, kokia apimtimi ir už kokį laikotarpį privatus asmuo turėtų tikėtis nuostolių atlyginimo. Atsižvelgiant į tai, galima teigti, jog garantuoti efektyvią teisminę apsaugą ir nustatyti konkretaus valstybės organo pareigą atlyginti privataus asmens patirtus nuostolius, ETT vėlgi paliko nacionaliniams teismams pagal valstybės narės vidaus teisę.

5. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso nuostatos, kuriomis įtvirtinta būtina sąlyga teismo ar teisėjų civilinei atsakomybei atsirasti yra kaltė, prieštarauja ETT suformuotai praktikai. ETT yra pasisakęs, jog kaltės buvimas ar nebuvimas yra tas kriterijus, į kurį turi būti atsižvelgta nustatant pažeidimo svarumą, bet ne vertinant, ar valstybė turi prisiimti atsakomybę už Bendrijos teisės pažeidimą. Lietuvos teismai, nepaisydami civiliniame kodekse įtvirtinto bendro pobūdžio atsakomybės už valdžios institucijų veiksmus principo, valstybės atsakomybę sieja su konkrečios institucijos atsakomybe, tuo apsunkindami privačių asmenų teisminę gynybą.
6. Skirtingas ETT nustatytų sąlygų valstybės atsakomybei kilti interpretavimas būtų eliminuotas, jeigu ETT išaiškintų savo suformuluotas sąlygas taip, kad nacionaliniams teismams nekiltų abejonių, kaip šios sąlygos turi būti taikomos konkrečioje byloje, ir ar jos turi būti taikomos apskritai.
7. Atsižvelgiant į tai, kad formuodamas valstybės atsakomybės doktriną ETT suteikia plačias galias nacionaliniams teismams konkrečioje byloje nustatyti valstybės atsakomybės sąlygas, reiškia, jog Europos Sąjungos piliečių teisių, grindžiamų Bendrijos teise, gynyba nėra vieninga. Vieningos Bendrijos teisės taikymas valstybėse narėse yra įgyvendinamas per preliminarių nutarimų procedūrą. ETT suformuoti vieningą valstybės atsakomybės praktiką trukdo valstybių narių nenoras/nemokėjimas kreiptis į ETT dėl preliminarų nutarimo, kai byloje iškyla valstybės atsakomybės už Bendrijos teisės pažeidimus taikymo klausimas. Todėl yra būtina išaiškinti nacionaliniams teismams būtinybę (jų pareigą) bendradarbiauti su ETT ir nedvejojant kreiptis į ETT tuo atveju, kai kyla klausimas dėl Bendrijos teisės akto taikymo ar interpretavimo, o taip pat prievolę vykdyti ETT sprendimus bei vadovautis ETT pateikiamais išaiškinimais.
8. Siekiant išvengti skirtingo valstybės atsakomybės doktrinos taikymo ir norint užtikrinti visiems Europos Sąjungos piliečiams lygias teises į efektyvią teisminę gynybą, kai sprendžiamas klausimas dėl valstybės narės atsakomybės už atliktus Bendrijos teisės pažeidimus, kurie sąlygoja nuostolių privatiems asmenims atsiradimą, yra būtina šią sferą

reglamentuoti ES teisės aktuose. Šiuose teisės aktuose būtina numatyti sankcijas valstybei pažeidėjai, nes tai, manytina, paskatintų valstybes nares atidžiau vertinti savo įsipareigojimus pagal Bendrijos teisę.

9. Naujoms ES valstybėms narėms, įskaitant Lietuvą, yra būtina organizuoti valstybės tarnautojų ir teisėjų apmokymus Europos Sąjungos teisės taikymo klausimais.

SANTRAUKA

Lietuvai kartu su dar devyniomis valstybėmis įstojus į Europos Sąjungą šių valstybių piliečiai – fiziniai ir juridiniai asmenys - įgijo galimybę savo kasdieninėje veikloje ar gyvenime remtis Bendrijos teise, kurios tinkamą įgyvendinimą, stodamos į Europos Sąjungą, įsipareigojo užtikrinti valstybės narės. Suprantama, jog ne visuomet valstybė narė yra pajėgi užtikrinti Bendrijos teisės, kuria ginami privačių asmenų interesai, tinkamą įgyvendinimą. Tuo atveju, kai privačių asmenų interesai, grindžiami Bendrijos teise, yra pažeidžiami dėl to, kad valstybė narė neįgyvendino ar netinkamai įgyvendino Bendrijos teisę, privatūs asmenys įgyja teisę ginti savo pažeistus interesus. Privačių asmenų teisių, kildinamų iš Bendrijos teisės, gynimas ir valstybės atsakomybė už Bendrijos teisės pažeidimus, kurie sąlygojo nuostolių privatiems asmenims atsiradimą, yra šio magistro darbo tema.

Pirmoje šio darbo dalyje yra analizuojama ETT suformuota valstybės atsakomybės doktrina, nurodomos priežastys privataus asmens teisių gynimo priemonei už valstybės narės padarytus Bendrijos teisės pažeidimus atsirasti. Šioje dalyje analizuojamas ETT vaidmuo, siekiant užpildyti EB sutarties spragas, pateikiama valstybės atsakomybės doktrinos teisinio pagrindo analizė. Toliau pirmojoje magistro darbo dalyje pateikiama išsami sąlygų valstybės atsakomybei atsirasti analizė, atskleidžiama jų samprata, vertinamas taisyklių pobūdis ir efektyvumas, nagrinėjama ETT praktika valstybės atsakomybės pagal Bendrijos teisę taikymo klausimais. Pirmos dalies pabaigoje atkreipiamas dėmesys į ETT suformuluotų valstybės atsakomybės sąlygų efektyvumą ir jų trūkumus.

Antroje darbo dalyje nagrinėjamas nacionalinių valstybių narių vaidmuo taikant ETT suformuluotas taisyklės dėl valstybės atsakomybės, trumpai apžvelgiama Jungtinės Karalystės bei Vokietijos praktika valstybės atsakomybės doktrinos taikymo aspektu, atkreipiamas dėmesys į Lietuvos teisės aktus ir teisminę praktiką šioje srityje.

Trečiaja baigiamąja magistrinio darbo dalimi pateikiami siūlymai tobulinti valstybės atsakomybės taikymą, siekiant užtikrinti tinkamą privačių asmenų Bendrijos teise grindžiamų teisių gynimą.

SUMMARY

With accession to the European Union the citizens – legal and natural persons – of Lithuania and of other nine states in their day-to-day activities or life have the opportunity to rely on European Community (EC) law, the proper implementation of which has been ensured by the member states when accessing the European Union. It is natural, that a member state is not capable of ensuring the proper implementation of EC law, which provides protection of individual rights, in all situations. The individuals have the right to protect their interests in cases when such interests, guaranteed under EC law, are infringed as a result of non-implementation or improper implementation of EC law. The protection of individual rights arising out of EC law, and the state liability for a breach of EC law entailing damages to such individuals, are the issues dealt with in this paper.

The first section of the paper deals with the state liability doctrine as formulated by the European Court of Justice (ECJ), identifies grounds for giving rise to remedies as a result of a breach of EC law by a member state. This section also presents analysis of the ECJ role to fill the gaps of the EC agreement, and identifies a legal basis for the state liability doctrine. Further, the paper presents a comprehensive analysis of conditions for the state liability, gives their concept, evaluates the nature of the rules and efficiency thereof, examines the practice of ECJ in application of the state liability in the light of EC law. In the end of the first section the efficiency and imperfections in respect of the state liability are addressed.

The second section of the paper deals with the role of the member states in application of the rules of the state liability as established by ECJ, briefly reviews the practice of the United Kingdom and Germany in respect of the state liability doctrine, and takes look at the Lithuanian legislation and court practice in this field.

The third and the last section of the paper gives suggestions concerning improvement of application of the state liability seeking to ensure proper protection of individual rights guaranteed under EC law.

NAUDOTOS LITERATŪROS SĄRAŠAS

Nacionalinės teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija// Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas// Valstybės žinios. 1985, Nr. 1-1.
3. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas// Valstybės žinios. 2000, Nr. 74.

Europos Sąjungos teisės aktai

4. Europos Bendrijos Steigimo Sutartis (suvestinė redakcija), <http://www3.lrs.lt/c-bin/eu/preps2?Condition1=9224&Condition2=>.
5. Tarybos Direktyva 64/221, OJ 1964 L 56/850.
6. Tarybos Direktyva 74/577, OJ 1974 L 316/10.
7. Tarybos Direktyva 79/7, OJ 1979 L 6/24.
8. Tarybos Direktyva 80/987, OJ 1980 L283/23.
9. Tarybos Direktyva 90/314, OJ 1990 L 158/59.
10. Tarybos Direktyva 90/531, OJ 1990 L 297/1.

Kiti teisės aktai

11. Vokietijos civilinis kodeksas (Bürgerliches Gesetzbuch).

Specialioji literatūra

12. Barav A. State Liability in Damages for Breach of Community Law in the National Courts/ red. A. Barav and D. A. Wyatt. Yearbook of European Law,- Oxford, 1997.
13. Van den Bergh R, Schafer H.B. State Liability for Infringement of the E.C. Treaty: Economic Arguments in Support of a Rule of Obvious Negligence// European Law Review. 1998, Nr. 23.
14. Betlem G. The King Can Do Wrong: State Liability for Breach of European Community Law in the Post-Francovich Era// Web Journal of Current Legal Issues, 1998, Nr. 5.
15. Caranta R. Judicial Protection Against Member States: a New Jus Commune Takes Shape // Common Market Law Review. 1995, Nr. 32.

16. Craig P, de Búrca C. EC Law, Texts, Cases, Materials, 2nd ed., - New York, 1998.
17. Concery J. State Liability in the United Kingdom after Brasserie du Pêcheur // Common Market Law Review. 1997, Nr. 34.
18. Dreads E. Brasserie du Pêcheur: Snatching Defeat from the Jaws of Victory? // European Law Review. 1997, Nr. 22.
19. Emiliou N. State Liability Under Community Law: Shedding More Light on the Francovich Principle? // European Law Review. 1996, Nr. 21.
20. Geddes A. Claims for Damages against the State// New Law Journal. 1996, Nr. 146.
21. Van Gerven W. et al. Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Tort Law.- Oxford and Portland: Oregon. 2000.
22. Van Gerven W. Bridging the Unbridgeable: Community and National Tort Laws after Francovich and Brasserie // International and Comparative Law Quarterly. 1996, Nr. 45.
23. Van Gerven W. Bridging the Gap Between Community and National Laws: towards a Principle of Homogeneity in the Field of Legal Remedies? // Common Market Law Review. 1995, Nr. 32
24. Hervey K. Francovich Liability Simplified // Industrial Law Journal. 1997, Nr. 26.
25. Kūris E. Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Europos teisės iššūkiai // Justitia. 2004, Nr. 6 (54).
26. Lee I. B. In Search of a Theory of State Liability in the European Union. Harvard Jean Monnet Working Paper. 1999.
27. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). – Vilnius: Justitia, 2003.
28. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo metinis pranešimas (2004 metai) publikuotas internete adresu <http://www.lvat.lt>.
29. Malcolm R. Beyond Francovich // The Modern Law Review. 1993, Nr. 56.
30. Markesinis B. S. ir Deakin S. F. Tort Law, 4th ed., - Oxford. 1999.
31. Markesinis B. S. ir Unberath H. The German Law of Torts, 4th ed. – Oxford. 2002.
32. Mikėlėnas V. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai.- Vilnius: Justitia, 1995.
33. Norkus R., Prapiestytė D., Valančius V. Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas.-Vilnius, 2004.
34. Stefanou C, Helen X. A Legal and Political Interpretation of Article 215(2) [New Article 288(2)] of the Treaty of Rome: the Individual Strikes Back.- Aldershot, 1999.
35. Steiner J. From Direct Effects to Francovich: Shifting Means of Enforcement of Community Law// European Law Review. 1993, Nr. 18.

36. Tallberg J. Supranational Influence in EU Enforcement: the ECJ and the Principle of State Liability. *Journal of European Public Policy*. 2000, Nr. 7.
37. Tridimas T. Epilogue: Recent Developments in the Law Relating to State Liability in Damages/ red. Jack Beatson and Takis Tridimas. *New Directions in European Public Law*, - Oxford. 1999.
38. Tridimas T. Member State Liability in Damages for Breach of Community Law: An Assessment of the Case Law/ red. Jack Beatson and Takis Tridimas// *New Directions in European Public Law*.- Oxford, 1999.

Teismų praktika

Europos Teisingumo Teismo Praktika

39. ETT byla Nr. 6/60, Jean-E. Humblet v. Belgian State, [1960] ECR 559.
40. ETT byla C-26/62, NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen, [1963], ECR 1.
41. ETT jungtinės bylos Nr. 28-30/62, Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV v. Netherlands Inland Revenue Administration, [1963] ECR 31.
42. ETT byla Nr. 6/64, Flaminio Costa v ENEL National Electricity Board, [1964] ECR 585.
43. ETT byla Nr.8/70, Commission of the European Communities v. Italian Republic, [1970] ECR 961.
44. ETT byla Nr. Case 5/71 Aktien-Zuckerfabric Schöppenstedt v. Council of the European Communities [1971] ECR 975.
45. ETT byla Nr. C-60/75, Carmine Antonio Russo v. Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (A IMA), [1976] ECR 45.
46. ETT byla C-43/75, Defrenne v Societe Anonime Belge de Navigation Aerenne, [1976] ECR 455.
47. ETT Byla Nr. 33/76, Rewe-Zentralfinanz EG et Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland, [1976] ECR I-01989.
48. ETT byla Nr. 45/76, Comet BV v Produktschap voor Siergewassen, [1976] ECR I-02043.
49. ETT byla Nr. 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simenthal S.p.A., [1978] ECR 629.
50. ETT byla Nr. 283/81, Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health, [1982] ECR 3415.
51. ETT byla Nr. 199/82, Amministrazione delle Finanze dello Stato v. SpA San Giorgio, [1983] ECR 3595.

52. ETT byla Nr. 101/84, Commission of the European Communities v. Italian Republic, [1985] ECR 2629.
53. ETT byla Nr. 222/84, Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary [1986] ECR I- 01651.
54. ETT byla Nr. 247/87, Star Fruit Company S.A. v. Commission of the European Communities, [1989] ECR 291.
55. ETT byla Nr. C-106/89, Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA, [1990] ECR I-4135.
56. ETT Jungtinės bylos Nr. C-6/90 ir C-9/90, Andrea Francovich and Others v Italian Republic [1991] ECR I-5357.
57. ETT byla Nr. 208/90, Theresa Emmott v. Minister for Social Welfare and Attorney General, [1991] ECR I-4269.
58. ETT jungtinės bylos Nr. 104/89 and 37/90, J. M. Mulder and others and Otto Heinemann v. Council of the European Communities and Commission of the European Communities, [1992] ECR I-3061.
59. ETT byla Nr. C-271/91, M. Helen Mashall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, [1993] ECR I-4367.
60. ETT byla Nr. 338/91, H. Steenhorst-Neerings v. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen, [1993] ECR I-5475.
61. ETT byla Nr.128/93, Geertruida Catharina Fisscher v. Voorhuis Hengelo BV and Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Detailhandel, [1994] ECR I-4583.
62. ETT jungtinės bylos Nr. 46/93 ir 48/93, Brasserie du Pêcheur S.A. v. Federal Republic of Germany and The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Limited and Others, [1996] ECR I-1029.
63. ETT jungtinės bylos Nr. 178/94, 179/94, 188/94 ir 190/94, Erich Dillenkofer and others v. Federal Republic of Germany, [1996] ECR I-4845.
64. ETT byla Nr. 392/93, The Queen v. H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc., [1996] ECR I-1631.
65. ETT byla Nr. 5/94, Case 5/94, The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd., [1996] ECR I-2553.
66. ETT jungtinės bylos Nr. C-192-218/95, Société Comateb et al. v. Directeur general des douanes et droits indirects, [1997] ECR I-165.
67. ETT byla Nr. C-302/97, Klaus Konle v. Republic of Austria, [1999] ECR I- 03099.
68. ETT byla Nr. C-424/97, Salomone Haim v Kassenzahnaerztliche Vereinigung Nordrhein, [2000] ECR I-02123.

Generalinių advokatų nuomonės

69. Generalinio advokato Mischo nuomonė ETT jungtinėse bylose C- 6/90 ir C- 9/90, Andrea Francovich and others v. Italian Republic, [1991] ECR I-5357.
70. Generalinio advokato Van Gerven nuomonė ETT byloje 128/92 H. J. Banks & Co. LTD v. British Coal Corporation, [1994] ECR I-1209.
71. Generalinio advokato Léger nuomonė ETT byloje Nr. 5/94, The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd., [1996] ECR I-2553.
72. Generalinio advokato Tesauro nuomonė ETT jungtinėse bylose Nr. 46/93 ir 48/93, Brasserie du Pêcheur S.A. v. Federal Republic of Germany and The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Limited and Others, [1996] ECR I-1029.

Jungtinės Karalystės teismų praktika

73. Garden Cottage Foods Ltd. v. Milk Marketing Board, (1983) 2 All ER 770; [1983] 3 CMLR 43.
74. Bourgoin SA v. The Minister of Agriculture, Fisheries and Food, [1986] QB 716; [1985] 1 CMLR 528; [1986] 1 CMLR 267; [1987] 1 CMLR 169; [1985] 3 All ER 585.
75. Kirklees BC v. Wickes Building Supplies, [1991] 3 WLR 985; [1992] 2 CMLR 765.
76. Kirklees Metropolitan Borough Council v. Wickes Building Supplies Ltd, [1992] 3 WLR 170, 188.
77. M. v. Home Office [1993] 3 WLR 433; [1993] 3 All ER 537.
78. Regina v. Secretary of State for the Home Department, ex parte: John Gallagher, [1996] 2 CMLR 951.
79. Bowden v. Southwest-Services Limited, [1999] 3 CMLR 180.
80. Three Rivers District Council v. Governor and Company of the Bank of England, [2000] 2 WLR 1220; [2000] 3 All ER 1.

Lietuvos teismų praktika

81. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai,

- atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams// Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708, 186.
82. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. gruodžio 14 d. sprendimas, priimtas R.V.Vėjelis v Panevėžio apskrities viršininko administracija byloje; bylos Nr. A-07-878, bylų kategorija 13.1. Sprendimas publikuotas 2002 m. „Administracinės teisės praktika“ Nr. 2.
83. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. spalio 28 d. sprendimas, priimtas AB „Žemaitijos pienas“ v. Žemės ūkio ministerija byloje; bylos Nr. I¹-08-2004, bylų kategorija 20.1