

## NETEISĖTUMAS KAIP VALSTYBĖS DELIKTINĖS ATSAKOMYBĖS SĄLYGA

**Doktorantė Simona Selelionytė**

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Civilinės ir komercinės teisės katedra  
Ateities g. 20, LT- 08303 Vilnius  
Telefonas 271 45 87  
Elektroninis paštas simona.selelionyte@adp.lt

*Pateikta 2005 m. rugsėjo 13 d.  
Parengta spausdinti 2005 m. gruodžio 30 d.*

**Pagrindinės sąvokos:** neteisėtumas, viešoji atsakomybė, neteisėti valdžios institucijų veiksmai, valstybės civilinė deliktinė atsakomybė, valdžios institucija, pareigūnas.

### S a n t r a u k a

Šiame straipsnyje nagrinėjama neteisėtumo kaip būtinos valstybės deliktinės atsakomybės sąlygos sąvoka. Straipsnyje keliamas pagrindinis klausimas – ar neteisėtumo sąvoka gali būti (o gal turi būti) suvokiama bei aiškinama vienodai sprendžiant viešosios atsakomybės klausimus bei kitų rūšių civilinės deliktinės atsakomybės klausimus, ar viešosios civilinės atsakomybės atveju turėtų būti taikomi kitokie, specialūs neteisėtumo standartai, o jei taip, – kokie. Lietuvos Respublikos teismų praktika analizuojamais klausimais nėra gausi, o mokslinės teisinės literatūros, kurioje būtų analizuojamos šiuo metu galiojančios Lietuvos valstybės deliktinę atsakomybę įtvirtinančios teisės aktų normos, iš viso nėra, tad šiame straipsnyje daug dėmesio skiriama kelių autorės pasirinktų užsienio valstybių civilinės teisės teorijai bei teismų praktikai analizuojamam klausimui. Taip pat atskleidžiami pagrindiniai Lietuvos Respublikos teismų praktikoje pastebėti sunkumai nustatant valstybės institucijų bei pareigūnų veiksmų neteisėtumą ir, remiantis galiojančių Lietuvos Respublikos teisės normų analize bei užsienio praktika, siūlomi galimi jų sprendimo variantai.

Pagrindinis šio straipsnio tikslas – atskleisti neteisėtumo kaip valstybės deliktinės atsakomybės sąlygos problematiką, nurodant konkrečius teorinius bei praktinius probleminius aspektus ir pateikiant galimus sprendimo variantus. Siekiant iškelto tikslo taikyti pagrindiniai teisės mokslo tyrimo metodai: loginis-analitinis, gramatinis, lyginamasis, sisteminis ir kiti.

### Įžanga

Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas [1] (toliau – LR CK) numato, kad civilinė atsakomybė atsiranda neįvykdžius įstatymuose ar sutartyje nustatytos pareigos (neteisėtas neveikimas) arba atlikus veiksmus, kuriuos įstatymai ar sutartis draudžia atlikti (neteisėtas veikimas), arba pažeidus bendro pobūdžio pareigą elgtis atidžiai ir rūpestingai (6.246 str. 1 d.). Taigi neteisėtu Lietuvos Respublikos civilinė teisė pripažįsta bet kokią žalos padarymo atvejį, kai nenustatoma civilinę atsakomybę šalinančių aplinkybių. Tai yra iš Prancūzų teisės tradicijos atėjęs principas, vadinamas generaliniu deliktu [2, p. 124]. Generalinio delikto principas reiškia, kad kiekvienas asmuo turi elgtis atidžiai ir rūpestingai, nepažeisti galiojančių įstatymų (plačiąja prasme) bei sudarytų sutarčių, o jei jis taip nesielgia ir dėl to atsiranda žalos tretiesiems asmenims, atidumo ir rūpestingumo pareigą pažeidęs asmuo privalo šią žalą atlyginti, t. y. jam kyla civilinė atsakomybė. Pripažįstama, kad pareiga elgtis atidžiai ir rūpestingai yra bendro pobūdžio pareiga, tačiau jos turinys yra skirtingas ir priklauso nuo to, kokią

veiklą asmuo vykdo, kokioje srityje jis veikia. Ar asmuo elgėsi teisėtai, ar ne, nustatoma analizuojant jo elgesį konkrečioje situacijoje.

Minėtoji LR CK 6.246 str. 1 d. norma, apibrėžianti neteisėtumo sampratą, yra bendra norma, taikoma deliktinei, sutartinei, privačių asmenų ir viešajai civilinei atsakomybei. Tačiau LR CK 6.271 str. 4 d. taip pat įtvirtina specialią normą, reglamentuojančią neteisėtumo sąlygos taikymą būtent deliktinėje viešojoje atsakomybėje. Ši norma numato, kad „valstybės [...] civilinė atsakomybė pagal šį straipsnį atsiranda, jeigu valdžios institucijų darbuotojai neveikė taip, kaip pagal įstatymus šios institucijos ar jų darbuotojai privalėjo veikti“. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentare nurodyta, kad 6.271 str. 4 d. civilinės atsakomybės atsiradimą sieja su valstybės aktų prieštaravimu įstatymui, t. y. su jų neteisėtumu. Akto neteisėtumas turi būti konstatuojamas įstatymų nustatyta tvarka. Paprastai šitai daroma skundžiant valstybės institucijų ar darbuotojų veiksmus administraciniam teismui Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka. Tačiau neteisėtumo faktas gali būti konstatuotas ir kitokia tvarka, pavyzdžiui, šitai gali padaryti Seimo kontrolierius [3, p. 378].

Nepaisant to, kad cituoti LR CK komentaro teiginiai, autorės nuomone, yra teisingi, tačiau jie neatsako į daugelį klausimų, kylančių nustatinėjant valstybės institucijos ar jų darbuotojų aktų neteisėtumą. Nustatinėjant neteisėtumo kaip viešosios atsakomybės sąlygos tikrąją prasmę, ypač svarbu prisiminti tai, kad Lietuvos valstybės deliktinė atsakomybė už neteisėtai jos institucijų bei pareigūnų veiksmis padarytą žalą kyla be kaltės, išskyrus atvejus, kai žala padaroma teisėjo ar teismo veiksmis nagrinėjant civilinę bylą (LR CK 6.271 ir 6.272 str.). Taigi daugeliu žalos atsiradimo atvejų Lietuvos valstybės veiksmai negali būti vertinami per *bonus pater familias* etaloną, siekiant nustatyti, ar kitas protingas, sąžiningas ir teisingas valstybės pareigūnas arba institucija analogiškoje situacijoje būtų pasielgę taip pat. Be to, prisimintina, kad Lietuvos Respublikoje galiojantys teisės aktai įtvirtina valstybės imuniteto nuo civilinės atsakomybės už visų valdžios šakų institucijų bei pareigūnų veiksmis padarytos žalos atlyginimo atsisakymą [4]. Taigi įstatymas maksimaliai nukentėjusiųjų naudai išplečia Lietuvos valstybės deliktinės atsakomybės ribas. Todėl neteisėtumas iš esmės lieka vienintelė sąlyga, kuri nustato konkrečias Lietuvos valstybės deliktinės atsakomybės ribas (t. y. gali jas palikti labai plačias arba susiaurinti vadovaujantis protingumo kriterijumi).

Atsižvelgiant į tai, kas buvo pasakyta, pagrindiniai probleminiai klausimai, kylantys ieškant neteisėtumo kaip valstybės deliktinės atsakomybės sąlygos tikrosios prasmės, būtų šie:

- ar kyla valstybės pareiga atlyginti atsiradusią žalą, jeigu valstybės pareigūnas ar institucija pažeidžia ne konkrečią įstatymo normą, o bendro pobūdžio pareigą elgtis atidžiai ir rūpestingai? Turbūt nekyla abejonių, kad teisinėje valstybėje kiekvienos valstybės institucijos darbuotojai ir pati institucija, realizuodama valdingus įgaliojimus, privalo elgtis kiek įmanoma atidžiai ir rūpestingai. Tačiau jei atsakymas į iškeltą klausimą būtų teigiamas, tuomet būtina ieškoti kriterijų, kuriais remiantis teisminė valdžia galėtų konstatuoti, kad valstybės valdžios institucijos ar pareigūno aktas yra neteisėtas (net nesant galimybių jį panaikinti administracine tvarka dėl prieštaravimo konkrečiai įstatymo normai);
- ar deliktinės atsakomybės santykis atsiranda, t. y. pareiga atlyginti žalą kyla valstybei kiekvienu atveju, kai tretieji asmenys patiria žalos? Jei taip, ar nėra dirbtinai paneigiama valstybės institucijų paskirtis, nes daugelis valdžios institucijų aktų yra nulemti sudėtingų strateginių sprendimų. Tarkim, valdžios institucijos sprendimas, įtvirtinantis minimalų pragyvenimo lygį, tam tikrai kategorijai žmonių gali atrodyti neteisingas jų atžvilgiu, ir jie gali bandyti įrodinėti dėl tokio sprendimo patirtą žalą, nors valdžios institucija prieš priimdama jį apsvarstė keletą alternatyvių variantų, atsižvelgė į daugybę įvairių socialinių, teisinių bei ekonominių faktorių ir nusprendė, kad toks sprendimas yra geriausias. Pateiktasis pavyzdys suponuoja atsakymą, kad tikrai ne kiekvienas visuomenės ar jos dalies netenkinantis valdžios institucijos aktas yra neteisėtas. Tačiau ši tarpinė išvada iškelia kitą klausimą – kokie yra kriterijai, pagal kuriuos nustatoma riba tarp valstybės pareigos atsakyti už kilusią žalą bei tarp tokios pareigos nebuvimo tais atvejais, kai privatiems asmenims valstybės valdžios aktu padaroma žala;
- ar valstybės pareiga atlyginti žalą kyla kiekvienu atveju, vos tik administracine tvarka (ar kita tvarka, kaip minėta LR CK komentare) nustatoma, kad jos aktas buvo neteisėtas?

Visi šie ir kiti su jais susiję klausimai nėra detaliau analizuoti Lietuvos Respublikos teisės moksle bei praktikoje, todėl gali sukelti neaiškumų bei problemų ieškant į juos atsakymo. Todėl šiame straipsnyje visų pirma siekiama išanalizuoti autorės pasirinktų užsienio valstybių – Anglijos, JAV, Vokietijos, Prancūzijos – teoriją bei praktiką neteisėtumo kaip valstybės deliktinės atsakomybės sąlygos aspektu bei pateikti atsakymą, kaip minėti klausimai ir kiti su jais susiję, iš jų išplaukiantys klausimai sprendžiami valstybėse, turinčiose senas teisės tradicijas. Atlikus šią analizę bus grįžta prie Lietuvos Respublikos teismų valstybės deliktinės atsakomybės klausimų sprendimo praktikos nagrinėjimo sie-

kiant atskleisti pagrindines pastebėtas neteisėtumo sampratos suvokimo problemas. Straipsnyje nepretenduojama pateikti galutinius ir neginčijamus atsakymus į iškeltus klausimus, juo siekiama parodyti galimus, kartais diametralius jų sprendimo variantus. Konkrečių geriausių sprendimų paieška paliekama tolesniam moksliniam tyrinėjimui.

Pažymėtina, kad šiame straipsnyje nebus liečiami valstybės sutartinės civilinės atsakomybės klausimai. Atsižvelgiant į tai toliau straipsnyje vartojama sąvoka „valstybės civilinė atsakomybė“ visais atvejais reikš ne sutartinę, o deliktinę civilinę valstybės atsakomybę.

## 1. Neteisėtumo sampratos turinys užsienio valstybių teisėje

### Anglija ir JAV

Anglijos teisė pasižymi tuo, kad čia deliktinė atsakomybė taikoma vienodai privatiems asmenims ir valstybės valdžios institucijoms. Vienintelė svarbesnė išimtis – piktnaudžiavimo valdžia (angl. *misfeasance in public office*) deliktas. Tačiau dažniausi teisiniai pagrindai, naudojami valstybės valdžios institucijų padarytai žalai atlyginti, yra nerūpestingumo (angl. *negligence*) ir statutinės pareigos pažeidimo (angl. *breach of statutory duty*) deliktai. Pagrindinis ir sudėtingiausias klausimas, į kurį siekiama atsakyti Anglijos teisėje taikant šiuos deliktus valstybės institucijai ar pareigūnui padarius žalos, yra šis – kokie kriterijai, leidžiantys daryti išvadą, kad už kai kurių rūšių konkrečius aktus valstybės institucijos neatsako, nors jie ir sukelia neigiamų pasekmių, turi būti parinkti ir įtvirtinti teisėje (arba, kitaip tariant, kaip nustatyti, ar turi valdžios institucija rūpestingumo pareigą (angl. *duty of care*) konkretaus ieškovo atžvilgiu)? [5, p. 360]. Vartojant lietuvišką teisinę terminologiją šį klausimą galima suformuluoti taip: kokie teisiniai kriterijai turi būti taikomi, siekiant nustatyti valdžios akto neteisėtumą?

Klasikinis šios problemos sprendimo būdas, egzistuojantis Anglijos teisėje, yra paremtas dvejų kriterijų – „politinio“<sup>1</sup> (angl. *policy*) bei „operacinio“<sup>2</sup> (angl. *operational*) – testu. Pagal šį testą pirmiausia yra nustatoma, ar konkrečiu atveju valdžios institucija vykdė politinio pobūdžio (veiklos krypties, kurso, strategijos nustatymo), ar operacinio pobūdžio funkciją. Be to, išsiaiškinama, ar valdžios institucija arba pareigūnas vykdė diskrecinę funkciją (t. y. veikdamas turėjo laisvę veikti, turėjo pasirinkimo teisę), ar vykdomojo pobūdžio funkciją (t. y. veikdamas neturėjo pasirinkimo teisės). Dažniausiai (tačiau ne visada) politinio pobūdžio funkcijų vykdymas reiškia, kad institucija ar pareigūnas realizuoja suteiktas diskrecines galias, o operacinio pobūdžio funkcijų vykdymas – kad atlieka vykdomojo pobūdžio funkciją. Išsiaiškinus šiuos klausimus sprendžiama, ar valstybė turi rūpestingumo pareigą (angl. *duty of care*) konkretaus ieškovo atžvilgiu. Pagal Anglijos teisę, jeigu pripažįstama, kad rūpestingumo pareiga konkrečiu atveju neegzistuoja, nekyla ir valstybės valdžios institucijos pareiga atlyginti padarytą žalą.

1995 m. byloje *X v. Bedfordshire County Council* minėtas testas buvo konkretizuotas numatant, kad:

- tais atvejais, kai valdžios institucija veikia realizuodama teisės aktu jai suteiktas diskrecines galias, teismai neturi teisės kritikuoti valdžios institucijos veiksmų, taigi neegzistuoja ir valdžios institucijos rūpestingumo pareiga (angl. *duty of care*);
- rūpestingumo pareiga gali būti pripažinta egzistuojančia, jeigu ieškovas įrodo, kad valstybės valdžios institucija peržengė savo diskreciją taip nerūpestingai ar neracionaliai, kad ji apskritai negali būti laikoma veikusia neperžengdama diskrecijos ribų. Nepaisant to, jei valdžios aktas priimtas ar atliktas vykdant politinę funkciją, teismai neanalizuos, ar buvo pasielgta racionaliai, todėl tokiais atvejais rūpestingumo pareiga niekada nebus pripažinta egzistuojančia;
- jeigu nustatoma, kad valdžios institucija peržengė savo diskreciją, yra taikomas 1990 m. byloje *Caparo Industries v. Dickman* panaudotas trijų pakopų testas, kurio tikslas – galutinai nustatyti, ar konkrečiu analizuojamu atveju egzistuoja rūpestingumo pareiga. Remiantis *Caparo* testu ieškovas turi įrodyti, kad: 1) žalą valstybės institucija galėjo numatyti (angl. *foreseeability of damage*), 2) tarp ieškovo ir atsakovo egzistuoja artimas ryšys (angl. *relationship of proximity, neighbourhood*) ir 3) sąžiningumo, teisingumo ir protingumo principai reikalauja pripažinti instituciją ar pareigūną turint rūpestingumo pareigą šiuo konkrečiu atveju. Paminė-

<sup>1</sup> Politika (gr. *politikē (epistēmē)* – valstybės valdymo menas): 1. valstybės reikalų tvarkymo teorija ir praktika (...) [5, p. 588].

<sup>2</sup> Operacija (lot. *operatio* – veiksmas): (...) 4. veiksmas arba keli veiksmai, kuriais atliekama tam tikra (finansinė, prekybinė, gamybinė) užduotis (...) [5, p. 530].

tina tai, kad sprendžiant valstybės valdžios institucijų deliktinės atsakomybės klausimus, ypač daug dėmesio skiriama trečiosios paminėtos sąlygos analizei, priešingai nei kitų subjektų deliktinės atsakomybės atvejais [5, p. 360; 7].

Apibendrinus galima teigti, kad, Anglijos teisės teorijos ir praktikos požiūriu, jei žalos padariusi valstybės valdžios institucija vykdytų politinę funkciją, t. y. įgyvendintų jai suteiktą diskrecijos teisę, visų pirma, vadovaujantis valdžių padalijimo principu, teismai neturi teisės tikrinti tokio akto teisėtumo, visų antra, preziumuojama, kad šis aktas yra teisėtas, ir ši prezumpcija yra nepaneigiamą.

1995 m. *X v. Bedfordshire County Council* bylos testas vėliau buvo dar kartą analizuojamas 1996 m. *Stovin v. Wise* byloje. Šioje byloje įtvirtinta, kad valdžios institucija atsako už padarytą žalą iš esmės tokiu pačiu būdu ir apimtimi kaip ir privatus asmuo, tačiau jos turimos pagal įstatymą funkcijos gali susiaurinti deliktinę atsakomybę. Pavyzdžiui, valdžios institucijai gali būti suteikta teisė atlikti tam tikrą neišvengiamai žalą sukeltantį aktą, kuris, jį atlikus kitam asmeniui, būtų laikomas deliktu. Tokiu atveju valdžios institucija nebūtų laikoma atsakinga už padarytą žalą [5, p. 361].

Taip pat paminėtina, kad 1999 m. *Barrett v. Enfield London Borough Council* byloje buvo pabandyta sumažinti skirtumus tarp viešosios ir privačių asmenų deliktinės atsakomybės. Lordų Rūmai šioje byloje nurodė, kad „politinio“ bei „operacinio“ kriterijų testas nėra absoliutus, kadangi daugelis valstybės valdžios institucijų aktų yra mišraus pobūdžio, t. y. turi tiek politinio, tiek operacinio kriterijų požymių. Todėl negalima automatiškai eliminuoti rūpestingumo pareigos, vos tik nustatius, jog valdžios institucija veikdama realizavo politinę funkciją. Tokiu sprendimu Lordų Rūmai sudarė didesnes galimybes byloms, kuriose keliami valdžios institucijų atsakomybės klausimai, patekti į nagrinėjimo iš esmės stadiją, t. y. aiškiau ir pozityviau ieškovų atžvilgiu išsprendė teisingumo klausimą<sup>1</sup>. Kita vertus, toje pačioje byloje Lordų Rūmai konstatavo, kad kuo reikšmingesnis „politikos“ elementas nustatomas, tuo mažesnė tikimybė, jog valdžios institucija bus pripažinta atsakinga už padarytą žalą. Būtent *Barrett* byloje trečioji *Caparo* testo sąlyga buvo pripažinta ypač reikšminga nustatinėjant valstybės institucijos pareigą atlyginti žalą pagal deliktinės atsakomybės taisyklės, ir, ja remiantis, ieškinyms buvo atmestas [8].

Panaši neteisėtumo samprata bei teisėtumo ar neteisėtumo nustatymo kriterijai nusistovėję ir kitoje bendrosios teisės tradicijos šalyje – JAV. Čia taip pat pripažįstama, kad valstybė vykdo dviejų skirtingų rūšių funkcijas – tarnybinę (angl. *ministerial*) bei diskrecinę (angl. *discretionary*) ir už aktus bei sprendimus, priimtus (atliktus) vykdydama diskrecinę funkciją, valstybė neatsako. Pagrindinė tokios pozicijos priežastis – siekis kaip įmanoma apriboti teismų teisę tikrinti bei kvestionuoti tokio pobūdžio valstybės veiksmus (neveikimą) „protiškumo“ (angl. *reasonableness*) požiūriu (bendrosios teisės tradicijos šalyse pažeidimas vertinamas protingo žmogaus požiūriu) [9, p. 1032]. JAV civilinės teisės teoretikai teigia, kad valstybė negalėtų funkcionuoti, jeigu teisėjus būtų galima traukti atsakomybėn už neatsargius sprendimus, o įstatymų leidėją – už neprotiškus balsus. Taigi kuo daugiau diskrecijos pareigūnui suteikta, tuo platesnis jo imunitetas nuo civilinės atsakomybės, t. y. jo veiksmai negali būti netgi tikrinami teisėtumo požiūriu. Teisėjai JAV stovi šios skalės viršuje [10, p. 767]. Šis faktas nesunkiai paaiškinamas, nes teismai JAV kuria teisę, priešingai nei kontinentinės teisės tradicijos šalyse. Tačiau kita vertus, JAV pripažįstama valdžios institucijų pareiga informuoti, įspėti apie riziką, kurią sukelia ar gali sukelti diskrecinio pobūdžio sprendimai, siekiant, kad pati visuomenė imtųsi reikalingų atsargumo priemonių. Todėl, nepaisant to, kas buvo pasakyta anksčiau, informavimo pareigos pažeidimas gali būti tikrinamas ir vertinamas teisėtumo bei neteisėtumo požiūriu.

## Vokietija

Pagrindinės teisės normos, reglamentuojančios viešąją atsakomybę Vokietijoje, yra įtvirtintos Vokietijos civilinio kodekso (BGB) 839 str. ir Vokietijos Konstitucijos 34 str. BGB 839 str. 1 d. numatyta, kad valstybės pareigūnas, kuris tyčia ar neatsargiai pažeidžia jam suteiktą pareigą trečiojo asmens atžvilgiu, privalo kompensuoti visus dėl tokio pažeidimo atsiradusius nuostolius. Remiantis Vokietijos Konstitucijos 34 str. [5, p. 371], ne asmeniškai pareigūnas, o valstybė arba institucija, kurioje pareigūnas dirba, yra įpareigoti atlyginti tokio pareigūno padarytą žalą.

Aiškinant šias normas matyti, kad viešojo atsakomybė kyla tada, kai pažeidimas padarytas valstybės pareigūno (Vokietijoje juo laikomas kiekvienas asmuo, tap pat ir privatus fizinis ar juridinis

<sup>1</sup> Iki tol dažniausiai tokio pobūdžio byla būdavo atmetama parengiamojoje stadijoje dėl tos priežasties, kad ieškovas neįrodė pagrindų bylą nagrinėti teisme (rūpestingumo pareigos buvimu). Kadangi parengiamojoje stadijoje nesigilinama į bylos faktus, Lordų Rūmai manė esant būtina pakeisti susiklosčiusią praktiką ir sudaryti galimybę priimti sprendimą tik po detalios kiekvienos konkrečios situacijos analizės.

asmuo, kurį valstybė yra įgaliojusi atlikti tam tikrą valstybės funkciją) jam vykdamas valstybės suteiktas funkcijas (turi būti glaudus ryšys tarp valstybės funkcijų vykdymo bei padaryto pažeidimo). Be to, žalos sukėlusiu aktu turi būti pažeista tarnybinė pareiga, kurią valstybės pareigūnas turi trečiojo asmens atžvilgiu, pažeidimas turi patekti į apsauginės normos veikimo sferą bei turi būti atliktas tyčia arba neatsargiai (t. y. turi būti nustatyta valstybės pareigūno kaltė). Taigi matyti, kad Vokietijoje valstybės civilinė atsakomybė kyla tik esant jos pareigūno kaltei. Tačiau pripažindami, kad tokia BGB norma modernioje teisinėje valstybėje yra ganėtinai pasenusi, Vokietijos teismai savo praktikoje kai kuriais atvejais taip aukštai pakelia *bonus pater familias* etalono taikymo kartelę, kad valstybės atsakomybė priartėja prie griežtos atsakomybės.

Panašiai kaip Anglijos teisėje, jeigu pareigūnui yra suteikta diskrecijos teisė ir jis veikia neperžengdamas diskrecijos ribų arba jeigu jam reikia taikyti taisyklę, kuri yra neaiški (arba jos turinys paaiškėja tik bylinėjantis), tokiais atvejais nei pareigūnas, nei valstybė nebus atsakingi už atsiradusią žalą [11, p. 901]. Taigi valstybės civilinė atsakomybė Vokietijos teisėje labai ribojama. Vokietijos BGB 839 str. 1 d. numato valstybės pareigūno pareigą atlyginti žalą tik tais atvejais, kai nukentėjusiajam neįmanoma gauti žalos atlyginimo iš kito šaltinio (pavyzdžiui, draudimo, tiek privataus, tiek valstybinio). Be to, nukentėjusysis praranda teisę gauti žalos atlyginimą iš valstybės ar jos pareigūno, jeigu jis tyčia ar neatsargiai nesiėmė priemonių sumažinti žalą kitomis įmanomomis teisinėmis priemonėmis (pvz., kreiptis dėl akto panaikinimo administracine tvarka) [11, p. 903].

Vokietijoje egzistuoja ir valstybės atsakomybės be kaltės režimas, pagrįstas „aukos teorija“ (vok. *aufopferung*, angl. *sacrifice*). Ši teorija teigia, kad kiekvienas visuomenės narys turi aukoti savo interesus tam tikru mastu visuomenės labui. Tačiau jei jis įrodo, kad jo „auka“ buvo daug didesnė nei kitų visuomenės narių (t. y. jis patyrė nepateisinamos žalos), jo patirta žala kompensuojama, neįrodinėjant valdžios institucijos ar pareigūno kaltės [5, p. 393].

## Prancūzija

Visų pirma paminėtina, kad Prancūzijos teisėje, panašiai kaip Vokietijoje, egzistuoja du valstybės deliktinės atsakomybės režimai. Pirmasis yra pagrįstas kalte ir jis nedaug kuo skiriasi nuo bendrųjų deliktinės atsakomybės sąlygų. Šis režimas taikomas visais atvejais, kai kompetentinga administracinių aktų teisėtumą nagrinėjanti institucija nustato, kad aktas yra neteisėtas. Antrasis režimas – civilinė atsakomybė be kaltės, pagrįsta „visuomeninės naštos lygybės“ principu (pranc. *égalité devant les charges publiques*, angl. *equality before public burdens*), reiškiančiu, kad visuomeninė našta, įskaitant ir valdžios institucijų neigiamą įtaką, turi būti paskirstyta vienodai visiems visuomenės nariams. Todėl jeigu asmeniui tenka didesnė našta negu jam priklausanti dalis lyginant su kitais visuomenės nariais, patirtoji žala jam yra kompensuojama [5, p. 393; 11].

Prieš analizuojant Prancūzijos viešosios atsakomybės neteisėtumo sampratą paminėtina, kad Prancūzijos teisė neskiria neteisėtumo ir kaltės kaip dviejų civilinės atsakomybės sąlygų<sup>1</sup>. Kaltė viešojoje deliktinėje Prancūzijos atsakomybėje suvokiama labai plačiai – asmeniui suteikiama teisė prisiteisti žalos atlyginimą iš valdžios institucijos visais atvejais, kai aktas administracine tvarka panaikinamas kaip neteisėtas, netgi tais atvejais, kai neteisėtumas pasireiškia klaidos forma valstybės pareigūnui realizuojant jam suteiktą diskrecijos teisę [5, p. 379]<sup>2</sup>.

Analizuojant neteisėtumo sąlygą Prancūzijos viešojoje atsakomybėje būtina paminėti tai, kad Prancūzijos teisė griežtai laikosi pozicijos Parlamento aktus visais atvejais esant teisėtus, net jei jais ir padaroma žalos. Prancūzijoje neginčijamai manoma, jog Parlamento aktas yra aukščiausia viešosios valdžios išraiškos forma, nulemta poreikio suderinti daugybę skirtingų interesų ir surasti bendrą interesą, todėl toks aktas negali būti neteisėtas. Tačiau pažymėtina, kad būtent Parlamento aktu padarytos žalos atlyginimo atvejais gali būti taikomas atsakomybės be kaltės režimas [4]. Neteisėtumo vertinimo kartelė valstybės atsakomybės už teisminės valdžios aktais padarytą žalą srityje irgi ganėtinai aukšta – būtina tyčia, didelis neatsargumas arba teisingumo paneigimas. Didelis neatsargumas vertinamas kaip tokia didelė klaida, kurios nebūtų padaręs joks protingas teisėjas. Teisingumo paneigi-

<sup>1</sup> Kaltė Prancūzijoje suprantama kaip veiksmas ar neveikimas, kuriuo pažeidžiama teisės norma. Kaltė gali pasireikšti tyčia ar neatsargiai, o neatsargumas nustatinėjamas naudojant *bonus pater familias* etaloną [12].

<sup>2</sup> Kaip pavyzdys, koku mastu Prancūzijoje gali būti pritaikyta civilinė deliktinė atsakomybė, pateikiama 1987 m. *Legoff* byla. Šioje byloje Paryžiaus universiteto studento baigiamojo egzamino darbas buvo įvertintas neigiamai. Sprendimas buvo panaikintas studentui pateikus apeliaciją remiantis tuo, kad buvo vertinamas tik baigiamojo egzamino darbas ir buvo neatsižvelgta į studento balus, surinktus per visus mokslo metus. Kadangi vertinimo pagrįstumo peržiūra užtruko, studentas universitetą baigė 1982 m., o ne 1978 m., kaip buvo planuota. Atsižvelgiant į tai studento prašymu jam buvo priteistos negautos pajamos už laikotarpį, kurį jis negalėjo dirbti pagal savo pasirinktą profesiją nebaigęs universiteto.

mas turėtų apimti tokius atvejus, jei teisėjas atsisakytų spręsti paskirtą bylą arba neatliktų byloje reikiamų procesinių veiksmų ir panašiai.

Palyginus skirtingų užsienio valstybių teisėje nusistovėjusias neteisėtumo kaip valstybės deliktinės atsakomybės sąlygos sampratas, matyti, kad, nepaisant skirtumų, kartu esama nemaža panašumo. Visų pirma tai klausimas, ar deliktinė atsakomybė gali kilti už valstybės aktus, kai žala padaroma valstybės pareigūnui ar institucijai realizuojant įstatymu suteiktą diskrecijos teisę. Bendrosios teisės tradicijos šalyse pastebima ryški tendencija, kad nėra atlyginama žala, padaryta institucijai ar pareigūnui vykdant politinę funkciją, t. y. įgyvendinant diskrecijos teisę. Taigi vykdant politinę funkciją priimti teisės aktai laikomi teisėtais, išskyrus atvejus, kai yra aiškiai peržengiamos diskrecijos ribos. Labai panašaus požiūrio laikosi kontinentinės teisės tradicijos šalis – Vokietija. Prancūzijoje, priešingai nei minėtose valstybėse, nei teisės teorijoje, nei praktikoje diskrecinėms ir operacinėms valdžios institucijų bei pareigūnų funkcijoms kaip teisėtumo ar neteisėtumo nustatymo kriterijams daugiau dėmesio niekuomet nebuvo skirta. Nepaisant to matyti, kad ir Prancūzijoje laikomasi panašaus požiūrio – Parlamento aktai Prancūzijoje visais atvejais pripažįstami teisėtais būtent dėl tos priežasties, kad Parlamentas yra institucija, turinti plačiausią diskrecijos teisę, todėl jos aktų neteisėtumas negali būti kvestionuojamas (nors, kaip minėta, padarytoji žala gali būti atlyginama pagal atsakomybės be kaltės taisyklės). Be to, ir kitose srityse, kuriose paprastai sprendimai (pavyzdžiui, teisminės valdžios) yra diskrecinio pobūdžio, valstybės civilinės atsakomybės ribos siauriamos, nors ir kitomis priemonėmis nei Anglijoje ar Vokietijoje (įvedant tyčios, didelio neatsargumo ar teisingumo paneigimo sąlygą).

Šiame skyriuje aptartas valstybės atsakomybės be kaltės režimas, egzistuojantis Prancūzijoje, kalbant lietuviška teisine terminologija, yra ne kas kita kaip pareiga atlyginti teisėtais veiksmais padarytą žalą<sup>1</sup>. Teisėtais veikimais padarytos žalos atlyginimas Lietuvoje nėra laikomas civiline atsakomybe (jos rūšimi ar forma), nes civilinė atsakomybė, remiantis LR CK 6.246 str. 1 bei 3 d., kyla tik už neteisėtais veiksmais padarytą žalą. Nepaisant to, Prancūzijos valstybės atsakomybės be kaltės režimas buvo analizuojamas šiame straipsnyje siekiant atskleisti, kaip valstybė, nelinkusi kvestionuoti bei pripažinti atskirų valdžių aktų teisėtumo, vis dėlto randa teisėtą išeitį ir būdą kompensuoti privačių asmenų dėl tokio akto patirtus praradimus. Kadangi Vokietijoje neteisėti veiksmai ir kaltė yra skiriami kaip dvi civilinės atsakomybės sąlygos, kiek kitaip iš Lietuvos civilinės teisės mokslo pozicijų turėtų būti vertinamas Vokietijoje egzistuojantis valstybės atsakomybės be kaltės režimas. Vokietijoje neteisėti veiksmai suvokiami kaip nepateisinamas žalos padarymas, t. y. kaip neteisėtas žalos padarymas. Todėl čia atsakomybė be kaltės nereiškia, kad nebūtina nustatyti veiksmų neteisėtumo. Kita vertus, būtina prisiminti, kad pagal „aukos teoriją“ pats faktas, jog asmuo patyrė daug didesnę žalą nei kiti visuomenės nariai, automatiškai suponuoja, kad ši žala nepateisinama. Todėl, autorės nuomone, pateiktasis skirtingas Vokietijos ir Prancūzijos valstybės atsakomybės be kaltės režimų vertinimas turi reikšmės tik teoriniu, bet ne praktiniu požiūriu, nes, siekiant įpareigoti valstybę kompensuoti patirtą žalą pagal griežtos atsakomybės taisyklės, tiek Vokietijoje, tiek Prancūzijoje pakanka įrodyti, kad asmens analogiškoje situacijoje patirti praradimai yra daug didesni nei kitų visuomenės narių.

Anksčiau pateikta kelių užsienio valstybių teisėje susiformavusi neteisėtumo kaip valstybės deliktinės atsakomybės sąlygos samprata taip pat gerai atspindi, kaip ir koku mastu kiekvienoje iš šių valstybių yra įgyvendinamas vienas iš teisinės valstybės principų, teigiančių, kad teisinėje valstybėje privalo būti sukurta veiksmingos valstybės atsakomybės už valstybinių institucijų ir pareigūnų neteisėtais arba nepagrįstais veiksmais asmenų teisėms padarytą žalą sistema [13, p. 23]. Matyti, kad bendrosios teisės tradicijos valstybės yra labiau linkusios riboti valstybės atsakomybę už neteisėtais valdžios institucijų bei pareigūnų aktais padarytą žalą, todėl teisinės valstybės koncepcija dėl valstybės atsakomybės yra labiau deklaratyvi nei praktiškai įgyvendinama. Analizuotų kontinentinės teisės valstybių – Vokietijos ir Prancūzijos – teisė, priešingai, pasinaudodama įvairiomis teisinėmis galimybėmis įtvirtina valstybės pareigą atlyginti privatiems asmenims padarytą žalą netgi tais atvejais, kai aktų teisėtumas ar neteisėtumas negali būti kvestionuojamas. Taigi galima teigti, kad šiose valstybėse teisinės valstybės koncepcija, bent jau analizuojamu aspektu, yra praktiškai realizuojama plačiau nei bendrosios teisės tradicijos šalyse. Be to, pažymėtina, kad šiuolaikinėse valstybėse ryškėja teisės vystymosi tendencija valstybės atsakomybės liberalėjimo, t. y. platesnio pareigos atlyginti privatiems asmenims valstybės institucijų bei pareigūnų padarytą žalą suvokimo, linkme.

---

<sup>1</sup> Kaltė ir neteisėti veiksmai Prancūzijoje nėra išskiriami kaip dvi deliktinės atsakomybės sąlygos, todėl jei konkrečiu atveju nereikalaujama nustatyti kaltę, tai automatiškai reiškia, kad nebūtina nustatyti ir neteisėtumo fakto.

## 2. Suverenumo principo nevaržomas požiūris į valstybės veiksmų neteisėtumą

Siekiant, kad neteisėtumo kaip valstybės deliktinės atsakomybės sąlygos analizė būtų kuo išsamesnė, šioje straipsnio dalyje analizuojamas belgų mokslininko Luc J. Wintgenso siūlomas naujas požiūris į teisės teoriją [14]. Mokslininko sukurtą teoriją vadinama „*legisprudence*“<sup>1</sup>. Teorijos autorius pripažįsta, kad teisės normų kūrimas ir reguliavimas yra politinio proceso rezultatas, tačiau, jo manymu, tai gali būti ir teisinio tyrinėjimo objektas. Autoriaus teigimu, *legisprudence* turėtų būti teisės teorijos, kuri tradiciškai daugiau dėmesio skiria tik teisės taikymo problemoms, dalis. Taip teisės teorija padėtų išspręsti normų galiojimo ir negaliojimo, jų tikrosios prasmės atskleidimo, teisinės sistemos struktūros suvokimo problematiką.

Teorija kritikuoja tradicinį požiūrį, pagal kurį teisės normų kūrimo procesas analizuojamas per suverenumo prizmę, nes taip teisės normų kūrėjas turi teisę nevaržomai spręsti, kokius reikalavimus turi atitikti norma, kad ji taptų veikiančia norma, taip pat nustatyti ir normos turinį. Suverenumas sudaro kliūtis kelti sukurtų normų galiojimo bei jų turinio aiškinimo klausimus. Teorija taip pat neigia ir tai, kad teisės normų kūrimas yra tik politinio proceso dalis. Teisės normų kūrėjas, suvokiamas tik kaip politinis veikėjas, negali būti laikomas įpareigotu (bent jau ne tokiu mastu ir būdu kaip teisėjas) kokių nors teisės normų, net aukščiausio teisės akto – konstitucijos, nes laikomas paklusniu sukurtoms teisės normoms, jis prarastų suverenumą. *Legisprudence* tuo tarpu teigia, kad visi individai turi neribotą laisvę veikti, tačiau tik tol, kol ši laisvė nerealizuojama praktiškai. Vos tik ėmus ją realizuoti, t. y. veikti, pats individas ją konkretizuoja, apriboja (tai vadinamieji vidiniai laisvės ribojimai). Be vidinio laisvės ribojimo, t. y. jos konkretizavimo, neįmanomas joks išorinis veiksmas. Individai, suvokdami gyvenimo valstybėje pranašumus, jungėsi į valstybę ir pradėjo paklusti suverenui (tai vadinamieji išoriniai laisvės ribojimai). *Legisprudence* neginčija, kad individų suverenui suteiktasis įgaliojimas *a priori* pateisina būsimus išorinius laisvės ribojimus, kurių turinys jungiantis į valstybę dar nebuvo žinomas. Tačiau, *legisprudence* teorijos požiūriu, sukurdami valstybę, individai turėtosis laisvės neatsisako, jie nesuteikia suverenui bendro pobūdžio įgalinimo – jie suteikia suverenui įgaliojimus nustatyti tik tokius ribojimus, kurie yra būtini bendros gerovės labui. Dėl to pirminė laisvės samprata visuomet turi pirmenybę prieš laisvės sampratą, paremtą išoriniais ribojimais, ir išoriniai ribojimai pateisinami tik tada, kai yra būtini.

Kadangi valstybės sampratos teorijos nėra šio straipsnio nagrinėjimo dalykas, *legisprudence* teorija detaliau nebus analizuojama. Šio straipsnio kontekste svarbu suvokti šios teorijos įtaką valstybės veiksmų teisėtumo bei neteisėtumo klausimų sprendimui (teisę tai vertinti apskritai bei galimybes nustatyti neteisėtumą). Susipažinus su teorija matyti, kad ji pateisina (padaro galimą apskritai) kiekvienos valstybės institucijos aktų kvestionavimą teisėtumo bei neteisėtumo atžvilgiu – juk jeigu pripažįstame, kad privatūs individai suteikia suverenui įgaliojimą veikti bendros gerovės labui, vadinasi, jie išsaugo teisę kontroliuoti, ar tinkamai suteikti įgaliojimams vykdomi<sup>2</sup>.

Taigi matyti, kad šiuolaikinėje valstybėje, siekiant socialinio bei teisinio teisingumo, ne tik ieškoma būdų, kaip kompensuoti padarytą žalą nekvestionuojant diskrecinę funkciją vykdančių valstybės institucijų veiksmų teisėtumo, bet kartu atsiranda ketinimų keisti valstybės kaip suvereno sampratą, o tai padarytų ne tik galimą, bet ir pageidaujamą visų valstybės valdžios institucijų bei pareigūnų veiksmų teisėtumo vertinimą be jokių apribojimų. Nenuostabu, kad *legisprudence* teorija sukurta Belgijos mokslininko, šalies, kurioje jau nuo 1920 m. galioja pats liberaliausias valstybės civilinės atsakomybės principas, teigiantis, kad „karalius yra paprastas ir teisingas vaikiną“ [4], todėl padarytoji žala turi būti atlyginama ne sudėtingesne tvarka ir sąlygomis, kaip ir padarytoji kitų asmenų.

## 3. Neteisėtumo sąlygos nustatinėjimo problematika Lietuvos Respublikos teismuose

Kaip rodo atlikta Lietuvos Aukščiausiojo Teismo (toliau – LAT) ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) bylų, kuriose svarstyta viešosios civilinės atsakomybės klausimas, ana-

<sup>1</sup> | lietuvių kalbą terminas galėtų būti verčiamas kaip „protingas įstatymas“ (lot. *legis* – įstatymas, *prudencia* – protas, protingumas).

<sup>2</sup> Prie analogiškų ar bent panašių išvadų galima prieiti analizuojant teisinės valstybės koncepciją, kuri iki šiol buvo nemažai analizuota ir pakankamai išplėta. Tačiau *legisprudence* teorijos ypatumas yra tas, kad ją pagrindžiant pastebimas aiškus autoriaus siekis padaryti ją teisės teorijos, o ne valstybės teorijos dalimi.

lizė, Lietuvos teisės mokslo spraga šiame straipsnyje analizuojamais klausimais daro neigiamą įtaką ir praktikos formavimuisi. Pastebėta, kad mažiausiai problemų sukelia ikiteisminio tyrimo pareigūnų bei prokuroro aktų neteisėtumo suvokimas. Kadangi dažniausiai šioms institucijoms bei pareigūnams padarius žalos neteisėtumas pasireiškia procesinio ar procedūrinio pobūdžio normų pažeidimu, tokių veiksmų neteisėtumą nesunkiai galima nustatyti pasinaudojus LR CK 6.271 str. 4 d. įtvirtinta norma, numatančia, kad „valstybės [...] civilinė atsakomybė pagal šį straipsnį atsiranda, jeigu valdžios institucijų darbuotojai neveikė taip, kaip pagal įstatymus šios institucijos ar jų darbuotojai privalėjo veikti“<sup>1</sup>. Taigi jei galioja konkretus procesinio ar procedūrinio pobūdžio aktas ir nustatoma, kad jis buvo pažeistas, konstatuojamas akto neteisėtumas.

Tais atvejais, kai sprendžiami klausimai dėl teismo ar teisėjo neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo, klausimas sudėtingesnis. Kadangi įsiteisėjęs teismo sprendimas<sup>2</sup> yra privalomas, jo neteisėtumas nebegali būti tikrinamas. Taigi kad kiltų civilinės atsakomybės santykis dėl neteisėto teismo akto, priimtasis sprendimas turi būti apskųstas ir panaikintas instancine tvarka kaip neteisėtas ir neapgrįstas. Tačiau, remiantis LAT suformuota praktika, teismo akto panaikinimas pats savaime nereiškia, kad žala bus atlyginta. Pavyzdžiui, spręsdamas klausimą dėl žalos, padarytos civiliniame procese, atlyginimo, šis teismas 2000 m. rugsėjo 14 d. civilinėje byloje Nr. 3K-3-823/2000 *firma „Rosete Pidal“ v. Vilniaus apygardos teismas* yra konstatavęs, kad „nors Lietuvos Aukščiausiasis Teismas 1996 m. gegužės 7 d. nutartimi panaikino Vilniaus apygardos teismo 1995 m. rugpjūčio 23 d. sprendimą, tačiau nutartimi nekonstatuoti Vilniaus apygardos teismo **kalti** (čia ir toliau citatoje paryškinta mano – S. S.) veiksmai, pats sprendimo panaikinimo faktas taip pat neįgalina padaryti išvadą apie 1995 m. rugpjūčio 23 d. sprendimą priėmusio teismo **kaltę**. Iš kasacinės instancijos teismo 1996 m. gegužės 7 d. nutarties motyvuojamosios dalies matyti, kad Vilniaus apygardos teismo 1995 m. rugpjūčio 23 d. sprendimas panaikintas dėl netinkamo byloje pateiktų įrodymų vertinimo. Įrodymų vertinimo taisyklės nustato CPK 65 str., o reikalavimas įvertinti įrodymus pagal vidinį teisėjo įsitikinimą yra teisėjo nepriklausomumo principo išraiška. Todėl vien kitoks byloje pateiktų įrodymų įvertinimas aukštesnės instancijos teisme (instancinės teismų sistemos tikslas maksimaliai sumažinti teisinės klaidos galimybę priimant sprendimus dėl šalių ginčo iš esmės) negali būti traktuojamas kaip žemesnės instancijos teismo **kaltas veiksmas**, suponuojantis civilinės atsakomybės taikymo poreikį žalos, padarytos dėl klaidingo sprendimo priėmimo, padarymo atveju“.

Autorė neginčija, kad šioje byloje teismas priėmė teisingą sprendimą, kiek ši išvada susijusi su rezoliucine sprendimo dalimi, tačiau kyla klausimas, ar nutartyje buvo tinkamai vartojamos sąvokos „kaltė“ ir „neteisėti veiksmai“. Juk jei aukštesnės instancijos teismas panaikintų žemesnės instancijos teismo baudžiamojame byloje priimtą sprendimą (kad ir dėl netinkamo įrodymų vertinimo), išeity, kad atsiranda viešosios deliktinės atsakomybės santykis, ir asmens baudžiamajame procese dėl teismo veiksmų patirta žala, jam pareiškus tokį reikalavimą, turi būti atlyginama, nes valstybės atsakomybė už baudžiamajame procese padarytą žalą kyla be kaltės (LR CK 6.272 str. 1 d.). Tačiau ar tai nereikštų teismų nepriklausomumo principo apribojimo arba net visiško paneigimo, nes baudžiamajame procese, kaip ir civiliniame procese, įrodymai vertinami pagal teisėjo vidinį įsitikinimą, pagrįstą išsamiu ir nešališku bylos aplinkybių išnagrinėjimu (Lietuvos Respublikos baudžiamojame proceso kodekso (toliau – LR BPK) 20 str. 5 d. [15], Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso (toliau – LR CPK) 185 str. 1 d. [16])? Tačiau tas pats teismas savo praktikoje ne kartą yra konstatavęs, kad „baudžiamosios bylos nutraukimas ar išteisinamojo nuosprendžio priėmimas savaime nereiškia iki tol buvusių procesinių sprendimų neteisėtumo, jeigu jie buvo priimti laikantis procesinių normų“ [17, 18]. Problema nebūtų kilusi, jei analizuojamoje byloje *firma „Rosete Pidal“ v. Vilniaus apygardos teismas* LAT būtų tinkamai teorijos požiūriu pavartojęs sąvoką „kaltė“ ir šioje situacijoje nustatęs, kad liko neįrodyti neteisėti veiksmai – juk negalima laikyti, kad teismas pažeidė įstatymą, todėl veikė neteisėtai, jei jis naudojosi jam suteikta diskrecijos teise vertinti įrodymus pagal vidinį įsitikinimą ir neperžengė šios diskrecijos ribų. Autorės nuomone, teismo akto panaikinimas instancine tvarka dėl jo neteisėtumo nereiškia, kad yra nustatytas neteisėtumas LR CK 6.272 straipsnio prasme, t. y. LR CPK 263 str. bei LR BPK 376 str. 3 d. ir kituose LR BPK straipsniuose vartojama teismo sprendimo neteisėtumo sąvoka nevisiškai pagal savo turinį sutampa su akto neteisėtumo sąvoka, įtvirtinta LR CK 6.271 str. 4 d. Autorės nuomone, siekiant konstatuoti teismo akto neteisėtumą, jo panaikinimas instancine tvarka yra bū-

<sup>1</sup> Autorės nuomone, nepaisant to, kad ši norma įtvirtinta 6.271 str. ir daro nuorodą tik į 6.271 str. įtvirtintą atsakomybę, ji taip pat turėtų būti taikoma sprendžiant valstybės atsakomybės klausimus, kai žalą padaro 6.272 str. nurodytos institucijos ir pareigūnai – 6.272 str. yra specialus straipsnis 6.271 str. atžvilgiu; todėl, remiantis teisės teorija, kadangi specialioji norma išimčių nenumato, turi būti taikoma bendroji norma.

<sup>2</sup> Čia ir toliau sąvoka „sprendimas“ vartojama plačiąja prasme, kaip apimanti bet kokiais procesiniais dokumentais ir procesine forma įforminamus teismo ar teisėjo aktus.



tinai, tačiau greta to turi būti nustatomi ir kiti neteisėtumo kriterijai, kurie turėtų priklausyti nuo to, ką civilinės teisės mokslas pasiūlytų praktikai, o praktika akceptuotų (tai galėtų būti kad ir diskrecijos ribų peržengimas).

Sprendžiant vykdomosios valdžios neteisėtais aktais padarytos žalos atlyginimo klausimus, neteisėtumo sąlygos vertinimas teismų praktikoje didesnių problemų nekelia. Kadangi visų vykdomosios valdžios institucijų veikla (jų teisės bei pareigos) yra ganėtinai detalai reglamentuojama įstatymais bei poįstatyminiais teisės aktais, nesunku pritaikyti LR CK 6.271 str. 4 d. normą, siekiant patikrinti, ar nebuvo pažeista aukštesnės galios teisės norma, o nustatius pažeidimą – konstatuoti neteisėtumą. Be to, dėl ganėtinai detalaus vykdomosios valdžios institucijų įstatyminio teisių bei pareigų reglamentavimo, šių institucijų veikla retai (arba bent jau mažesniu mastu) susijusi su diskrecinių funkcijų realizavimu. Dėl to teismams retai tenka susidurti su sudėtingais klausimais, ar konkretus valdžios sprendimas yra geriausias iš įmanomų, ar nebuvo pažeista bendro pobūdžio pareiga elgtis atidžiai ir rūpestingai.

Tačiau teismų praktika rodo, kad, trūkstant teorinės klausimų analizės teisinėje literatūroje, kiekvienoje byloje, kurioje analizuojama diskrecinį elementą turinti valstybės institucijų bei pareigūnų veikla, susiduriama su sprendimo pagrindimo teisinės argumentacijos trūkumu. Pastebima, kad jeigu pareiškėjas nurodo kelis atsakovus žalos atlyginimo byloje, kurių vieni turi plačias diskrecines galias, o kiti yra tik pirmųjų priimtų sprendimų vykdytojai, teismai arba iš viso vengia vertinti pirmųjų institucijų bei pareigūnų aktų teisėtumą, arba pateikia teisiniu požiūriu teisinėje valstybėje visiškai neįtikinamus argumentus. Kaip pavyzdys galėtų būti 2004 m. rugsėjo 14 d. LVAT nutartis [19]. Šioje byloje pareiškėjas įrodinėjo, kad žala jam padaryta Vyriausybės, Seimo ir Prezidento veiksmais, kuriais, pažeidžiant Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 str., 48 str. 1 d. ir 52 str., buvo priimtas prieštaraujantis Konstitucijai Valstybinio socialinio draudimo pensijų įstatymas. Tačiau teismo nutartyje net nebandoma analizuoti nurodytų institucijų veiksmų neteisėtumo požiūriu ir apsiribojama trumpu konstatavimu, kad „pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 107 str. 1 d. ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 72 str. 1 d., Konstitucinio Teismo nutarimų, kuriais įstatymai ar kiti teisės aktai pripažįstami prieštaraujančiais Konstitucijai, galia yra nukreipta į ateitį; dėl ko viešojo administravimo subjektų veiksmai, atlikti remiantis atitinkamais įstatymais iki jų pripažinimo prieštaraujančiais Konstitucijai, yra laikomi atitinkamais įstatymų reikalavimus“. Matyti, kad byloje liko neanalizuota ir neįsigilinta į tai, ar nebuvo žala padaryta neteisėtais diskrecines galias turinčių institucijų veiksmais (nors pareiškėjas tokį klausimą kėlė), ar teismai apskritai gali kvestionuoti šių institucijų veiksmus teisėtumo požiūriu. Keisčiausia tai, kad savo praktikoje pripažindamas valstybės pareigą atlyginti atsiradusią žalą ne tik tais atvejais, kai valstybės pareigūnas ar institucija pažeidžia konkrečią įstatymo normą, bet ir tais atvejais, kai pažeidžiama bendro pobūdžio pareiga elgtis atidžiai ir rūpestingai [20], šioje byloje Teismas nepalietė ir šio aspekto. Juk tikriausiai jokiais teisiniais argumentais neįmanoma paneigti teiginio, kad, priimdamos Lietuvos Respublikos Konstitucijai prieštaraujantį įstatymą, visos įstatymo priėmimo procese dalyvavusios institucijos mažų mažiausiai pažeidė bendro pobūdžio pareigą elgtis atidžiai ir rūpestingai. Tiesa, autorės manymu, LR CK 6.246 str. 1 d. įtvirtintas neteisėtumo nustatymo elementas – bendro pobūdžio pareiga elgtis atidžiai ir rūpestingai – neturėtų būti taikomas sprendžiant valstybės deliktinės atsakomybės klausimus: nes, pirma, pats LR CK numato specialią normą LR CK 6.246 str. 1 d. įtvirtintos normos atžvilgiu, taikytiną nustatinėjant neteisėtumą viešosios atsakomybės atveju (LR CK 6.271 str. 4 d.), antra, pareiga elgtis atidžiai ir rūpestingai yra pernelyg bendro pobūdžio, kad ją būtų įmanoma praktiškai pritaikyti valstybės institucijai padarius žalos. Tuo labiau, kad šio elemento naudojimas nustatinėjant valdžios institucijų ir pareigūnų veiksmų neteisėtumą nėra ir būtinas, nes kiti teisės aktai įtvirtina nemažai konkretesnių įpareigojimų valstybės institucijoms bei pareigūnams teisiškai tinkamai elgtis individų atžvilgiu. Tačiau, siekdamas užtikrinti savo praktikos vienodumą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas galėjo išdėstyti savo nuomonę, kodėl, jo manymu, nebuvo pažeista bendro pobūdžio pareiga elgtis atidžiai ir rūpestingai priimant Lietuvos Respublikos Konstitucijai prieštaraujantį įstatymą.

Taigi užtenka keletu Lietuvos teismų sprendimų bylų analizės, kad išaiškėtų pagrindinės spragos Lietuvos teisinėje sistemoje suvokiant ir aiškinant neteisėtumo kaip valstybės deliktinės atsakomybės sąlygos tikrąją prasmę ir turinį. Autorės nuomone, vertėtų pasinaudoti senas teisės tradicijas turinčių valstybių patirtimi ir praktika šiais klausimais, nepamirštant ir naujai kuriamų teorijų, pagrindžiančių valstybės pareigą priimti (atlikti) tik teisėtus aktus ir, savo ruožtu, privačių asmenų teisę kontroliuoti, kaip ši pareiga yra vykdoma. Tai padėtų ne tik suformuoti vienodą, teisės mokslu pagrįstą teismų viešosios atsakomybės bylų sprendimo praktiką, bet ir išvengti galimų teisminių procesų tarptautinėse institucijose ir teismuose.

## Išvados

1. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos Respublikoje įtvirtintas valstybės deliktinės atsakomybės be kaltės režimas (išskyrus atvejį, kai žala padaroma neteisėtais teismo ar teisėjo veiksmais civiliniame procese), ypač svarbi tampa neteisėtumo kaip šios rūšies atsakomybės sąlygos tinkama samprata. Klausimo aktualumas dar labiau išryškėja turint omenyje, kad Lietuvos Respublikoje galiojantys teisės aktai įtvirtina valstybės imunitetą nuo civilinės atsakomybės už visų valdžios šakų institucijų bei pareigūnų veiksmais padarytos žalos atlyginimo atsisakymą. Esant tokiam viešosios atsakomybės reglamentavimui, neteisėtumo sąlyga iš esmės lieka vienintelė, kuri nustato konkrečias – siauresnes ar platesnes – Lietuvos valstybės deliktinės atsakomybės ribas.

2. Valstybės deliktinės atsakomybės atvejais neteisėtumas objektyviai negali būti aiškinamas tapačiai kaip privataus asmens padarytos žalos atlyginimo teisiniame santykiyje, nes: pirma, teismams pradėjus kištis į kitų valdžios šakų veiklą, gali būti lengvai pažeistas valdžių padalijimo principas, antra, kai kuriais atvejais teismai gali neturėti finansinių, techninių ir kitokio pobūdžio galimybių, kad galėtų išsiaiškinti, ar priimtas aktas yra teisėtas, ar nebuvo galima pasiekti geresnių rezultatų (sukelti mažiau neigiamų pasekmių, jei būtų pasirinktas kitas variantas), trečia, labai platus neteisėtų veiksmų kaip deliktinės atsakomybės sąlygos aiškinimas gali turėti neigiamas pasekmes valdžios institucijų veiklai, nes, pradėjus labai plačiai taikyti atsakomybę, jos pradėtų vengti priiminėti diskrecinio pobūdžio sprendimus.

3. Lietuvos aukščiausiųjų teisminės sistemos grandžių sprendimų bylų analizė leidžia daryti išvadą, kad, trūkstant mokslinės teisinės literatūros valstybės deliktinės atsakomybės klausimais, kai kuriais atvejais pastebimas netinkamas neteisėtumo sampratos traktavimas viešosios atsakomybės deliktiniame santykiyje.

4. Skirtingų užsienio valstybių teisės moksle ir teismų praktikoje siūlomi įvairūs teisėtumo bei neteisėtumo kaip valstybės deliktinės atsakomybės sąlygos nustatymo kriterijai, kurie, nepaisant skirtumų, turi nemažai panašumų. Pirmiausia pažymėtina, kad dažniausiai teismai arba apskritai neanalizuoja aktų teisėtumo, arba jeigu ir analizuoja, dažnai pripažįsta, kad valdžios institucija elgėsi teisėtai, tais atvejais, kai žala padaryta vykdant diskrecines valdžios funkcijas. Kita vertus, senas teisės tradicijas turinčiose užsienio valstybėse ieškoma kitų teisinių būdų pasiekti teisinę ir socialinę tvarką tais atvejais, kai nėra galimybių nustatyti neteisėtumo (atsakomybės be kaltės režimai Prancūzijoje ir Vokietijoje). Tačiau taip pat pažymėtina, kad pastaruoju metu diskrecinės funkcijos suprantamos vis siauriau, be to, nukentėjusiajam yra galimybė prisiteisti žalos atlyginimą, jeigu buvo peržengtos diskrecijos ribos.

5. Pastaruoju metu, stiprėjant valstybės socialinei funkcijai, atsiranda visiškai naujų teorijų (tokių kaip šiame straipsnyje aptartoji *legisprudence* teorija), sudarančių nevaržomas teises galimybes analizuoti, tikrinti bei konstatuoti kiekvienos valdžios šakos institucijos bei pareigūnų aktų teisėtumą.

6. Užsienio valstybių patirtis gali būti panaudota Lietuvos teisės moksle ir praktikoje, ieškant tikrosios neteisėtumo kaip viešosios atsakomybės sąlygos prasmės.



## PASTABOS IR LITERATŪRA

1. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 74–2262.
2. Mikelėnas V. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai. – Vilnius: Justitia, 1995.
3. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I) – Vilnius: Justitia, 2003.
4. Selelionytė S. Valstybė kaip civilinės deliktinės atsakomybės subjektas // Jurisprudencija: LTU mokslo darbai. 2004. T 59 (51).
5. Van Gerven W., Lever J., Larouche P. *Tort Law*. – Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2000.
6. Bendorienė A., Bogušienė V., Dagtė E. ir kiti. Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius: Alma littera, 2001.
7. House of Lords, 1990, Caparo Industries v. Dickman. [http://oxcheps.new.ox.ac.uk/casebook/Resources/CAPARO\\_1.pdf](http://oxcheps.new.ox.ac.uk/casebook/Resources/CAPARO_1.pdf).
8. Harker R. Barrett v Enfield: A wise decision at an awkward junction? – <http://www.scottishlaw.org.uk/journal/oct2000/delictpublicauth.pdf>.
9. Keeton P. W. Prosser and Keeton on Torts, 5th ed. – West Publishing Co, 1994.
10. Johnson V. R. Studies in American Tort Law. – Carolina Academic Press, 1994.
11. Markesinis B. S. The German Law of Torts. – Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2002.

12. **Bocken H.** Syllabus on Comparative Tort Law // Distributed during course of lectures delivered by Hubert Bocken at the University of Gent in October – December, 2001.
13. **Vaišvila A.** Teisinė valstybė ir jos perspektyvos // Jurisprudencija: LTU mokslo darbai. 2000. T. 15 (7).
14. **Wintgens L.** Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation. – Oxford: Hart Publishing, 2002.
15. **Lietuvos Respublikos** baudžiamojo proceso kodeksas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 37–1341. Nr. 46.
16. **Lietuvos Respublikos** civilinio proceso kodeksas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 36–1340.
17. **Lietuvos Aukščiausiojo Teismo** 2001 m. sausio 29 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-34/2001 P. Narkevičius prieš Lietuvos Respublikos teisingumo ministeriją.
18. **Lietuvos Aukščiausiojo Teismo** 2003 m. spalio 1 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-895/2003 M. Bolotovas prieš Lietuvos Respublikos teisingumo ministeriją, Generalinę prokuratūrą.
19. **Lietuvos vyriausiojo** administracinio teismo 2004 m. rugsėjo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. Nr. A<sup>8</sup>–754–04 pagal pareiškėjo V. Kuznecovo skundą atsakovei Lietuvos valstybei.
20. **Lietuvos vyriausiojo** administracinio teismo 2004 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>11</sup> – 1033/2004 pagal pareiškėjo UAB „Griflit“ skundą atsakovui Lietuvos valstybei.



### *Unlawfulness as a Prerequisite of Tort Liability of the State*

*Doctoral Candidate Simona Selelionytė  
Mykolas Romeris University*

**Keywords:** *unlawfulness, public liability, wrongful acts of the public institutions, tort liability of the state, public institution, officer.*

#### **SUMMARY**

*This article analyses the concept of unlawfulness as a prerequisite of tort liability of the state. The main question raised in the article is whether unlawfulness should be (or must) be understood in the same meaning while solving questions of tort liability of the state and questions of tort liability of other kinds, or should other standards be applied in case of tort liability of the state, if yes – what kind of standards. Auxiliary questions analysed in this article having the aim to answer the main question are the following: 1) whether the duty of the state to compensate damages arises if public institution or official is in breach of general duty to act carefully and attentively instead of concrete legal norm? Law-governed state acknowledges that every public institution and official should exercise its competence within maximum of care and attentiveness. But if the answer to the question would be “yes”, then criterions should be found according to which unlawfulness of act could be stated (taking into account that the act may not be abolished as contradicting to concrete legal norm); 2) Should duty of the state to compensate damages arise in every case when private persons suffer damages? What criterions should be used to draw the line between the existence of duty to compensate damages and between non-existence of such duty? 3) Should duty of the state to compensate damages arise in every case when it is stated in administrative procedure (or any other procedure foreseen in laws) that an act of a public institution or official is unlawful, i.e. if meaning of unlawfulness is the same in tort liability of the state and other branches of law?*

*As judicial practise of Lithuanian courts is a very scarce regarding these issues, and as there is no any legal literature which should analyse valid norms of Lithuanian laws regulating tort liability of the state, the main attention in this is article is drawn to the analysis of legal civil theory and judicial practice of foreign developed countries chosen by the author: England, United States of America, Germany and France. Legal theory called “legisprudence” developed by Belgian scientist Luc J. Wintgens is also presented in the article trying to show how new theories should substantiate possibility to questions acts of the modern state in respect of their lawfulness and unlawfulness. The article discloses the main problems found in the judicial practise of the Lithuanian courts while solving questions of unlawfulness of acts adopted (performed) by public institutions and officials and presents the possible answers to these problems.*