

# KAI KURIE VYRIAUSYBĖS AKTŲ KONSTITUCINGUMO KONTROLĖS KLAUSIMAI

*Vytautas Sinkevičius*

*Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas  
El. paštas: v.sinkevicius@mruni.eu*

**Santrauka.** Konstitucijoje nustatyta, kad Vyriausybė gali priimti nutarimus, sprendimus, rezolucijas. Konstitucijoje taip pat vartojamas „Vyriausybės akto“ terminas. Konstitucinė doktrina, kurioje aiškinamas šių skirtingų terminų turinys ir jų tarpusavio santykis, keitėsi. Keitėsi ir konstitucinė doktrina, atskleidžianti, kokių Vyriausybės aktų atitiktį Konstitucijai gali tirti Konstitucinis Teismas. Straipsnyje siekiama atskleisti, kaip buvo koreguojama nurodyta doktrina, kokios aplinkybės lėmė jos pokyčius, koks jos dabartinis turinys. Parodoma, kad šiuo metu esanti doktrina yra visiškai priešinga doktrinai, kuri buvo suformuota Konstitucinio Teismo veiklos pradžioje.

**Reikšminiai žodžiai:** Vyriausybės aktai, konstitucingumo kontrolė, Konstitucinio Teismo įgaliojimai, konstitucinė doktrina, doktrinos pokyčiai.

## Įvadas

Konstitucijoje vartojami įvairūs terminai, apibūdinantys Vyriausybės priimamus teisės aktus: Vyriausybės nutarimas, sprendimas, rezolucija. Taip pat vartojamas „Vyriausybės akto“ terminas. Mokslo darbuose, kuriuose analizuojamas Vyriausybės teisinis statusas, *inter alia* jos priimami teisės aktai, dažniausiai apsiribojama teiginiais, kad Vyriausybė priima nutarimus, kad jie yra poįstatyminiai teisės aktai<sup>1</sup>. Mokslo darbų, atskleidžiančių Kons-

---

1 Arvydas Andruškevičius, *Administracinė teisė* (Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas, 2008); Audrius Bakaveckas, „Viešojo administravimo teisės aktai“, iš *Lietuvos administracinė teisė* (Vilnius: MRU, 2005), 483–488; Darijus Beinoravičius, „Teisės aktai“, iš *Teisės teorijos įvadas* (Vilnius: Leidykla MES, 2012), 327–354; Egidijus Jarašiūnas, *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis teismas* (Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003); Egidijus Šileikis, *Alternatyvi konstitucinė teisė* (Vilnius: Teisi-

titucijoje vartojamų skirtingų terminų – „Vyriausybės nutarimas“, „Vyriausybės sprendimas“, „Vyriausybės rezoliucija“, „Vyriausybės aktas“ – turinį ir jų tarpusavio santykį, stokojama<sup>2</sup>. Mokslo darbuose beveik nėra nagrinėta ir tai, kaip ir kodėl keitėsi konstitucinė doktrina, atskleidžianti, kokių Vyriausybės aktų atitiktį Konstitucijai gali tirti Konstitucinis Teismas<sup>3</sup>. Konstitucinė doktrina, kuri buvo suformuota Konstitucinio Teismo veiklos pradžioje, palaipsniui buvo pakeista taip, kad buvo sukurta visiškai nauja doktrina, pakeičianti ankstesnę. Straipsnyje atskleidžiama, kaip nurodyta doktrina buvo koreguojama, nagrinėjamos aplinkybės, lėmusios doktrinos pokyčius. Atliekant mokslinį tyrimą buvo taikomi teisės aktų sisteminės analizės, loginis, apibendrinimo ir kiti bendrieji mokslinio tyrimo metodai.

## 1. Vyriausybės akto samprata

Pagal Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalį valstybės valdžią vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismai. Vyriausybė yra vykdomoji valdžia. Kartu tai ir tvarkomoji valdžia, nes sprendama valstybės valdymo reikalus ji turi teisę priimti visiems privalomus teisės aktus. Vyriausybė užima ypatingą vietą vykdomosios valdžios institucijų sistemoje<sup>4</sup>, tai kolegiali institucija, ją sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai. Svarbiausi Vyriausybės įgaliojimai yra nustatyti Konstitucijos 94 straipsnyje. Pagal ją Vyriausybė: tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką (1 punktas); vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus (2 punktas); koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą (3 punktas); rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Seimui; vykdo valstybės biudžetą, teikia Seimui biudžeto įvykdymo apyskaitą

---

nės informacijos centras, 2003); Kazimieras Liudvikas Valančius, *Teisės pagrindai: konstitucionalistinis aspektas* (Vilnius: Technika, 2008).

2 Šį klausimą yra nagrinėję Alvydas Pumputis ir Jolita Miliuvienė, „Vyriausybės teisės aktai“, iš *Lietuvos konstitucinė teisė (vadovėlis)* (Vilnius: Registrų centras, 2017), 544–546.

3 Šį klausimą yra nagrinėjęs Vytautas Sinkevičius, „Kokių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai tiria Konstitucinis Teismas“, iš *Konstituciniai ginčai* (Vilnius: MRU, 2019), 152–337.

4 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 5-99.

(4 punktas); rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų projektus (5 punktas); užmezga diplomatinius santykius ir palaiko ryšius su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis (6 punktas); vykdo kitas pareigas, kurias Vyriausybei paveda Konstitucija ir kiti įstatymai (7 punktas). Vyriausybės įgaliojimai nustatyti ne tik Konstitucijos 95, bet ir kituose Konstitucijos straipsniuose (84 straipsnio 3 punkte, 89 straipsnio 1 dalyje, 123 straipsnio 1 dalyje, 128 straipsnio 1 dalyje ir kt.). Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad valstybės valdymo sritys ir valdymo funkcijos yra labai įvairios, jos gali kisti, kad Vyriausybės įgaliojimai gali priklausyti nuo šalies ekonominės ir socialinės būklės, sprendžiamų problemų ir daugelio kitų aplinkybių, kurioms pasikeitus gali keistis ir Vyriausybės įgaliojimų turinys bei apimtis<sup>5</sup>. Todėl Konstitucijoje yra įtvirtinti tik svarbiausi Vyriausybės įgaliojimai ir nustatoma, kad Vyriausybė vykdo ne tik Konstitucijoje, bet ir kituose įstatymuose nurodytas pareigas (Konstitucijos 94 straipsnio 7 punktas). Pabrėžtina, kad, viena vertus, pagal Konstituciją įstatymų leidėjas įstatymais gali suteikti Vyriausybei daugiau ar mažiau įgaliojimų, tačiau tai darydamas jis negali Vyriausybei suteikti tokių įgaliojimų, kurie pagal Konstituciją priskirti kitoms valstybės valdžią įgyvendinančioms institucijoms. Kita vertus, įstatymais negali būti apriboti tokie Vyriausybės įgaliojimai, kurie jai nustatyti Konstitucijoje.

Vykdydama Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytus įgaliojimus, Vyriausybė leidžia norminius ir individualius teisės aktus. Vyriausybės priimami teisės aktai yra poįstatyminiai aktai; jie yra įstatymų taikymo aktai, jais detalizuojamos ir sukonkretinamos įstatymų normos, reglamentuojamas jų įgyvendinimas; svarbu, kad poįstatyminius teisės aktus Vyriausybė priimtų neviršydamą savo įgaliojimų ir kad šie poįstatyminiai teisės aktai neprieštarėtų Konstitucijai ir įstatymams<sup>6</sup>.

Pagal Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalį Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia priimdama nutarimus. Konstitucijoje taip pat vartojama „Vyriausybės sprendimo“ (123 str. 2 d.) ir „Vyriausybės akto“ sąvoka (102 str. 1d., 105 str. 2 d. 2 p., 106 str. 3 d., 107 str.1 d.). Pagal Konstitucinį aktą „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, kuris yra sudedamoji Konstitucijos dalis, Vyriausybė turi įgaliojimus nagrinėti pasiūlymus priimti

5 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 101-2916.

6 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. rugsėjo 29 d. nutarimas“, TAR, 2017-01-02, Nr. 1.

Europos Sąjungos teisės aktus ir dėl šių pasiūlymų gali priimti sprendimus ir rezoliucijas (4 str.).

Koks yra sąvokų „Vyriausybės nutarimas“, „Vyriausybės sprendimas“, „Vyriausybės aktas“, „Vyriausybės sprendimas dėl pasiūlymo priimti Europos Sąjungos teisės aktus“, „Vyriausybės rezoliucija dėl pasiūlymo priimti Europos Sąjungos teisės aktus“ santykis?

Konstitucinę doktriną, kurioje aiškinamas nurodytų sąvokų turinys ir jų tarpusavio santykis, lėmė atitinkamu laikotarpiu galiojančių Konstitucijos normų aiškinimas. Šiuo aspektu galima išskirti du minėtos konstitucinės doktrinos formavimo etapus: *pirma*, Konstitucijos normų aiškinimas iki 2004 m. rugpjūčio 14 d., t. y. *iki tol*, kol įsigaliojo Seimo 2004 m. liepos 13 d. priimtas Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir, *antra*, Konstitucijos normų aiškinimas *po to*, kai 2004 m. rugpjūčio 14 d. įsigaliojo minėtas Konstitucinis aktas.

Iki tol, kol 2004 m. rugpjūčio 14 d. įsigaliojo Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, Konstitucijoje buvo vartojamos trys sąvokos: „Vyriausybės nutarimas“ (95 str. 1 d.), „Vyriausybės sprendimas“ (123 str. 2 d.) ir „Vyriausybės aktas“ (102 str. 1 d., 105 str. 2 d. 2 p., 106 str. 3 d., 107 str.1 d.). Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalies normą „Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose visų Vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus“, 1999 m. lapkričio 23 d. nutarime<sup>7</sup> yra konstatavęs, kad „šioje normoje nustatyta Vyriausybės veiklos organizacinė forma (klausimai sprendžiami Vyriausybės posėdžiuose), nurodyta, kokia balsų dauguma reikalinga nutarimams priimti (už juos turi balsuoti daugiau kaip pusė visų Vyriausybės narių), nustatyta Vyriausybės priimamų teisės aktų rūšis (valstybės valdymo reikalai sprendžiami priimant Vyriausybės nutarimą)“. Taigi, nurodytame nutarime Konstitucinis Teismas išaiškino, kad pagal Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalį visi valstybės valdymo reikalai, Konstitucijoje ir įstatymuose priskirti Vyriausybės kompetencijai, sprendžiami priimant tik nutarimus. Ši nuostata pakartota Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarime, kuriame rašoma, kad „Vyriausybės nutarimas yra teisės aktas, kuriuo Vyriausybė sprendžia valstybės valdymo reikalus. Valstybės valdymo

7 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 101-2916.

reikalai negali būti sprendžiami Vyriausybei priimant kitos rūšies aktą<sup>8</sup>.

Aiškindamas, koks yra Konstitucijoje vartojamų sąvokų „Vyriausybės nutarimas“, „Vyriausybės aktas“ ir „Vyriausybės sprendimas“ turinys ir jų santykis, Konstitucinis Teismas minėtame 2001 m. lapkričio 19 d. nutarime konstatavo, kad Konstitucijoje vartojama sąvoka „Vyriausybės aktai“, kaip ir sąvoka „Vyriausybės sprendimai“, yra „bendrinė, ji ne apibūdina Vyriausybės aktų rūšį, bet reiškia Vyriausybės valios pareiškimą įgyvendinant jai nustatytą kompetenciją. Konstitucijoje įtvirtinta tik viena Vyriausybės teisės aktų, kuriuos ji turi teisę priimti sprendama valstybės valdymo reikalus, rūšis – nutarimai, valstybės valdymo reikalai, Konstitucijoje ir įstatymuose priskirti Vyriausybės kompetencijai, negali būti sprendžiami Vyriausybei priimant kitos rūšies aktą. Konstitucinis Teismas 2003 m. gegužės 30 d. nutarime yra nurodęs ir tai, kad Vyriausybės nutarimai, kuriais sprendžia valstybės valdymo reikalus, visada turi būti oficialiai paskelbti nepaisant to, ar Vyriausybės priimami teisės aktai yra norminiai, ar individualūs, taip pat nepaisant to, kokiam subjektui ar subjektų ratui jie skirti<sup>9</sup>.

2004 m. liepos 13 d. Konstituciją papildžius Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, – šis Konstitucinis aktas, kaip minėta, įsigaliojo 2004 m. rugpjūčio 14 d., jis yra sudedamoji Konstitucijos dalis, – pakito ir oficiali konstitucinė doktrina. Jos pokyčius lėmė tai, kad nurodytame Konstituciniame akte numatyta, jog „Vyriausybė pasiūlymus priimti Europos Sąjungos teisės aktus nagrinėja teisės aktų nustatyta tvarka. Dėl šių pasiūlymų Vyriausybė gali priimti sprendimus ar rezoliucijas, kurių priėmimui *netaikomos Konstitucijos 95 straipsnio nuostatos*“ (4 str.). Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Vyriausybės sprendimai ir rezoliucijos dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus yra valstybės valdymo reikalų sprendimas.

Konstituciniame akte nėra nustatyta, kokiais atvejais Vyriausybė gali priimti sprendimus, o kokiais – rezoliucijas, taip pat nėra nurodyta, kokios konkrečios Konstitucijos 95 straipsnio nuostatos *nėra taikomos* priimant Vyriausybės sprendimus ir rezoliucijas. Aiškindamas Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ nuostatą, kad „Vyriausy-

8 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 102-3636.

9 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 53-2361.

bės sprendimų ar rezoliucijų dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus priėmimui netaikomos Konstitucijos 95 straipsnio nuostatos“, Konstitucinis Teismas 2007 m. birželio 27 d. nutarime yra konstatavęs, jog ankstesnės oficialios konstitucinės doktrinos nuostatos, kad „Vyriausybė, spręsdama valstybės valdymo reikalus, visada turi priimti nutarimus ir kad Vyriausybės teisės aktai turi būti oficialiai paskelbti nepaisant to, ar jie yra norminiai, ar individualūs, taip pat nepaisant to, kokiam subjektui ar subjektų ratui jie skirti, *netaikytinos* Vyriausybės sprendimams ir rezoliucijoms, kurie priimami pagal Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 4 straipsnį“<sup>10</sup>. Konstitucinis Teismas 2018 m. kovo 2 d. nutarime yra konstatavęs ir tai, kad, „pagal Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 4 straipsnį, teisės aktuose nustatant pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus nagrinėjimo tvarką, *gali būti nekeliami ir kai kurie kiti reikalavimai*, Konstitucijos 95 straipsnyje nustatyti Vyriausybės aktų, kuriais sprendžiami valstybės valdymo reikalai, priėmimui“. Konstitucinis Teismas išaiškino, kad dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus gali būti leidžiama spręsti ne Vyriausybės posėdžiuose, o kitokia Vyriausybės veiklos organizacine forma (be kita ko, Vyriausybės pasitarimuose), dėl šių pasiūlymų priimamiems Vyriausybės sprendimams ir rezoliucijoms taip pat galima netaikyti Konstitucijos 95 straipsnio 2 dalyje įtvirtinto Vyriausybės nutarimams keliamo reikalavimo, kad juos pasirašytų Ministras Pirmininkas ir tos srities ministras<sup>11</sup>.

Taigi, po to, kai Konstitucija buvo papildyta Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, Vyriausybė, spręsdama jos kompetencijai priskirtus valstybės valdymo reikalus, pagal Konstituciją gali priimti *trijų rūšių Vyriausybės aktus*: nutarimus, sprendimus ir rezoliucijas. Pabrėžtina, kad Vyriausybės nutarimai gali būti priimami sprendžiant visus valstybės valdymo klausimus, kuriuos Vyriausybei priskiria Konstitucija ir įstatymai, išskyrus tuos valstybės valdymo reikalus, kai Vyriausybė išreiškia Lietuvos poziciją dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus – tokie valstybės valdymo reikalai, kaip minėta, sprendžiami priimant ne Vyriausybės nutarimus, o Vyriausybės sprendimus ir rezoliucijas. Vyriausybės sprendimai ir rezoliucijos (kaip teisės akto rūšys) gali būti priimami spren-

10 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 72-2865.

11 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. kovo 2 d. nutarimas“, TAR, 2018-03-05, Nr. 3510.

džiant ne visus valstybės valdymo klausimus, o tik tuos, kurie skirti išreikšti Lietuvos poziciją dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus.

Taigi, konstitucinės doktrinos, suformuotos iki 2004 m. rugpjūčio 14 d., t. y. iki tol, kol įsigaliojo konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, nuostata, kad Konstitucijoje vartojama sąvoka „Vyriausybės sprendimas“ yra bendrinė, „ji ne apibūdina Vyriausybės aktų rūšį, bet reiškia Vyriausybės valios pareiškimą įgyvendinant jai nustatytą kompetenciją“ buvo pakoreguota tuo požiūriu, kad sąvoka „Vyriausybės sprendimas“ yra *bendrinė ne visais atvejais*, o tik tais, kai tai nėra Vyriausybės sprendimas, kuriuo išreiškiama Lietuvos pozicija dėl pasiūlymo priimti Europos Sąjungos teisės aktus. Vyriausybės sprendimas, kuriuo išreiškiama Lietuvos pozicija dėl pasiūlymo priimti Europos Sąjungos teisės aktus, yra teisės akto rūšis, o ne bendrinė sąvoka. Kitais atvejais sąvoka „Vyriausybės sprendimas“ ir toliau gali būti aiškinama kaip bendrinė, t. y. ne kaip konkreti Vyriausybės teisės akto rūšis, o kaip reiškianti Vyriausybės valios pareiškimą įgyvendinant jai nustatytą kompetenciją.

Palyginus Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalies ir Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 4 straipsnio nuostatas, matyti, kad Konstitucijoje numatyta skirtinga Vyriausybės nutarimų, kuriais sprendžiami valstybės valdymo reikalai, ir Vyriausybės sprendimų ir rezoliucijų, kuriais išreiškiama Lietuvos pozicija dėl pasiūlymo priimti Europos sąjungos teisės aktus, priėmimo tvarka. Pagal Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalį *Vyriausybės nutarimai* priimami Vyriausybės posėdžiuose, visų Vyriausybės narių balsų dauguma, Vyriausybės nutarimus pasirašo Ministras Pirmininkas ir atitinkamos srities ministras, be to, Vyriausybės nutarimai turi būti oficialiai paskelbti nepaisant to, ar jie yra norminiai, ar individualūs, taip pat nepaisant to, kokiam subjektui ar subjektų ratui jie skirti. Minėta, kad Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 4 straipsnyje numatyta, jog Vyriausybės sprendimų ir rezoliucijų, išreiškiančių Lietuvos poziciją dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus, priėmimui netaikomos Konstitucijos 95 straipsnio nuostatos, kad pasiūlymai priimti Europos Sąjungos teisės aktus nagrinėjami teisės aktų nustatyta tvarka. Iš konstitucinės nuostatos, kad Vyriausybė turi įgaliojimus priimti sprendimus ir rezoliucijas, išreiškiančias Lietuvos poziciją dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus, ir iš nuostatos, kad „pasiūlymai priimti Europos Sąjungos teisės aktus nagrinėjami teisės aktų nustatyta tvarka“ kyla *inter*

*alia* tai, kad pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus nagrinėjimo tvarka turi būti nustatyta įstatyme, ji gali būti detalizuota Vyriausybės nutarimuose. Vyriausybės veiklą reglamentuoja Vyriausybės įstatymas, todėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktų nagrinėjimo tvarka turi būti nustatyta ne bet kokiame, o būtent Vyriausybės įstatyme. Seimas 2004 m. lapkričio 11 d. papildė Vyriausybės įstatymą 41<sup>1</sup> straipsniu<sup>12</sup> ir nustatė, kad „Vyriausybės sprendimai ir Vyriausybės rezoliucijos priimami *Vyriausybės pasitarime* dalyvaujančių Vyriausybės narių balsų dauguma“ (41<sup>1</sup> str. 1 p.). Nurodytame straipsnyje taip pat buvo nustatyta, kad „Vyriausybės sprendimus ir Vyriausybės rezoliucijas pasirašo Ministras Pirmininkas Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka“ (41<sup>1</sup> str. 2 p.).

Taigi, Vyriausybės įstatyme (2004 m. lapkričio 11 d. redakcija) buvo nustatyta, kad Vyriausybės sprendimai ir Vyriausybės rezoliucijos priimami ne Vyriausybės posėdžiuose, o Vyriausybės pasitarimuose. Be to, buvo numatyta kitokia balsų dauguma, reikalinga priimti Vyriausybės sprendimą ar rezoliuciją – tam nereikėjo visų Vyriausybės narių balsų daugumos, pakako, kad už tai balsuotų dauguma Vyriausybės pasitarime dalyvaujančių Vyriausybės narių. Dar vienas skirtumas – Vyriausybės sprendimus ir Vyriausybės rezoliucijas pasirašo tik Ministras Pirmininkas, atitinkamos valdymo srities ministro parašo nereikia.

Tenka atkreipti dėmesį, kad Vyriausybės įstatyme nebuvo teisės normų, nustatančių, kiek Vyriausybės narių turi dalyvauti Vyriausybės pasitarime, kad jis būtų laikomas teisėtu. Nebuvo reglamentuota ir tai, ar Vyriausybės pasitarime turi teisę dalyvauti visi Vyriausybės nariai, ar tik tie, kuriuos į pasitarimą pakvietė Ministras Pirmininkas. Toks teisinis reguliavimas leido susidaryti ir tokioms teisinėms situacijoms, kai Vyriausybės sprendimus ir rezoliucijas, kuriomis išreiškama Vyriausybės pozicija dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus, galėjo priimti nedidelė Vyriausybės narių dalis.

Konstitucinis Teismas tokį teisinį reguliavimą 2018 m. kovo 2 d. nutarime įvertino kaip prieštaraujantį Konstitucijai<sup>13</sup>. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad Vyriausybė yra kolegiali vykdomosios valdžios institucija, įgyvendinanti valstybinį valdymą. Pagal Konstitucijos 91 straipsnį Vyriausybę

12 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 37 straipsnio pakeitimo ir papildymo, įstatymo papildymo 41<sup>1</sup> straipsniu bei vienuoliktuoju skirsnium“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr.171- 6322.

13 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. kovo 2 d. nutarimas“, TAR, 2018-03-05, Nr. 3510.



sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai. Dėmesys buvo atkreiptas ir į tai, kad Lietuva yra demokratinė valstybė, o vienas iš sprendimų priėmimo demokratiškesnių principų yra daugumos principas. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „atsižvelgiant į Vyriausybės, kaip kolegialios vykdomosios valdžios institucijos, konstitucinę prigimtį, taip pat į iš Konstitucijoje įtvirtinto demokratinio sprendimų priėmimo principo kylantį reikalavimą kolegialioms valstybės institucijoms priimti sprendimus balsų dauguma, pagal Konstituciją, *inter alia* jos 95 straipsnio 1 dalį, visi Vyriausybės aktai, kuriuos Vyriausybė priima spręsdama valstybės valdymo reikalus (*inter alia* Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 4 straipsnyje nurodytu atveju tvirtindama Lietuvos Respublikos poziciją dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus), *turi būti priimami visų Vyriausybės narių balsų dauguma*“ (išskirta – aut.). Atskleisdamas Vyriausybės įstatymo 41<sup>1</sup> straipsnio 1 dalies (2004 m. lapkričio 11 d. redakcija) turinį, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad joje nustatytas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį Vyriausybės sprendimai ir rezoliucijos dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus gali būti priimami Vyriausybės pasitarime dalyvaujančių, t. y. ne visų, Vyriausybės narių balsų dauguma. Pagal Konstituciją Vyriausybės aktas, kuris priimtas sprendžiant valstybės valdymo reikalus, – nagrinėjamu atveju, Vyriausybės sprendimai ir rezoliucijos, išreiškiant Lietuvos poziciją dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus, – jeigu jis priimtas ne visų Vyriausybės narių balsų dauguma, o tik Vyriausybės pasitarime dalyvaujančių Vyriausybės narių balsų dauguma, „negali būti laikomas Vyriausybės, kaip kolegialios vykdomosios valdžios institucijos, valios išraiška“.

Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Vyriausybės įstatymo 41<sup>1</sup> straipsnio 1 dalies (2004 m. lapkričio 11 d. redakcija) nuostata, jog Vyriausybės sprendimai ir Vyriausybės rezoliucijos priimami Vyriausybės pasitarime dalyvaujančių Vyriausybės narių balsų dauguma, nepaisoma minėto iš Konstitucijos, *inter alia* jos 95 straipsnio 1 dalies, kylančio reikalavimo, kad visi valstybės valdymo reikalai turi būti sprendžiami visų Vyriausybės narių balsų dauguma, todėl nurodyta Vyriausybės įstatymo 41<sup>1</sup> straipsnio 1 dalies (2004 m. lapkričio 11 d. redakcija) nuostata prieštarauja Konstitucijos 95 straipsnio 1 daliai.

Reaguodamas į Konstitucinio Teismo nutarimą, Seimas 2018 m. gegužės 31 d. pakeitė Vyriausybės įstatymo 41<sup>1</sup> straipsnį ir jo pirmame punkte nustatė, kad „Vyriausybės sprendimai ir Vyriausybės rezoliucijos priima-

mi visų Vyriausybės narių balsų dauguma.“<sup>14</sup> Šis įstatymas įsigaliojo nuo 2018 m. liepos 1 d.

## 2. Ar Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti ir negaliojančius Vyriausybės aktus?

Konstitucijoje nustatyta, kad Konstitucinis Teismas sprendžia, ar įstatymas, kitas Seimo aktas, Vyriausybės aktas, Respublikos Prezidento aktas neprieštaruja Konstitucijai. Nors iš pirmo žvilgsnio šios nuostatos *tekstinė išraiška* yra gana aiški, – nurodomi teisės aktai, kurie yra konstitucinės kontrolės objektai, – tačiau ją interpretuojant Konstituciniam Teismui teko nueiti gana ilgą ir vingiuotą kelią, kuriame buvo ir duobių, ir pakilimų<sup>15</sup>. Konstitucinis Teismas turėjo atrasti tikrąją teisę, įtvirtintą šioje nuostatoje. Nes už jos, kaip ir už kiekvienos kitos konstitucinės nuostatos tekstinės išraiškos, slypi tam tikra teisė, tam tikra vertybė, kuri ne visada išreikšta *expressis verbis*, – ji kartais išreikšta labai dusliai, bet, kad ir kaip būtų, ta teisė yra įtvirtinta. Konstitucinis Teismas, pirmiausia, turėjo atsakyti į klausimą: ar pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti *tik galiojančių* įstatymų, kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai, *ar ir negaliojančių*, t. y. tų, kurie iki kreipimosi į Konstitucinį Teismą ar po to, kai jau buvo kreiptasi į Konstitucinį Teismą, yra panaikinti ar pakeisti?

Pirmą kartą Konstitucinis Teismas į šį klausimą *netiesiogiai* atsakė, kai sprendė bylą, kurioje pagal Seimo narių grupės prašymą buvo prašoma iš-tirti, ar Konstitucijai neprieštaruja kai kurios Seimo statuto 137 straipsnio nuostatos. Kol Konstitucinis Teismas rengėsi nagrinėti bylą, Seimas 1993 m. spalio 12 d. pakeitė Seimo Statuto 137 straipsnį. Konstitucinis Teismas 1993 m. spalio 13 d. sprendime<sup>16</sup> konstatavo, kad „Seimas faktiškai panai-kino ginčijamą teisės normą, o tai yra pagrindas pradėti teisenai byloje nutraukti“. Konstitucinis Teismas nutraukė pradėtą teiseną vadovaudama-

14 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo Nr. I-464 41<sup>1</sup> straipsnio pakeitimo įstatymas“, TAR, 2018-06-06, Nr. 9502.

15 Vytautas Sinkevičius, „Kokių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai tiria Konstitucinis Teismas“, iš *Konstituciniai ginčai* (Vilnius: MRU, 2019), 152–337.

16 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. spalio 13 d. sprendimas“, *Valstybės žinios*, 1993, Nr. 54-1060.

sis Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalimi, kurioje nustatyta, kad „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas priimti sprendimą pradėti teisenai nutraukti“. Atkreipkime dėmesį, kad Konstitucinis Teismas savo sprendimą nutraukti pradėtą teiseną pagrindė ne Konstitucijos, o įstatymo nuostatomis.

Šiandien kiekvienas, kuris bent kiek išmano Konstituciją, pasakytų, kad Konstitucijos negalima aiškinti vadovaujantis įstatymais, nes taip būtų paneigta Konstitucijos viršenybė teisės sistemoje<sup>17</sup>. Tad ir šiuo nurodytu atveju pirmiausia reikėjo remtis Konstitucija ir išsiaiškinti, ar Konstitucija leidžia netirti negaliojančių įstatymų ir kitų teisės aktų atitikties Konstitucijai, ir tik po to pasiremti ar nepasiremti įstatymo nuostatomis. Deja, tuo metu Konstitucinis Teismas nuėjo kitu, daug paprastesniu, bet, manytina, ne konstituciniu keliu.

Vėlesni Konstitucinio Teismo sprendimai parodė, kad neturi reikšmės, koks subjektas – Seimo narių grupė, ar teismas – kreipėsi į Konstitucinį Teismą: vadovaudamasis minėta Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies nuostata, kad „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas priimti sprendimą pradėti teisenai nutraukti“, Konstitucinis Teismas nutraukdavo pradėtą teiseną net ir tuo atveju, jeigu į jį kreipdavosi teismas, suabejojęs, ar įstatymas ir kitas teisės aktas, taigi, ir Vyriausybės nutarimas, kurie turėjo būti taikomi jo nagrinėjamoje byloje, neprieštarauja Konstitucijai. Konstitucinio Teismo 1993 m. gruodžio 21 d. sprendimas, taip pat kiti jo sprendimai, kai Konstitucinis Teismas nutraukdavo pradėtą teiseną net ir tuo atveju, jeigu į jį kreipdavosi teismas, leidžia manyti, kad Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalį, kurioje buvo nustatyta, jog „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas priimti sprendimą pradėti teisenai nutraukti“, Konstitucinis Teismas savo veiklos pradžioje suprato ir aiškino kaip nustatančią jo *pareigą* nutraukti pradėtą teiseną, jeigu ginčijamas įstatymas ar kitas teisės aktas būdavo panaikinamas.

Doktrininę nuostatą, kad Konstitucinis Teismas nagrinėja tik *galiojančių* įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai, Konstitucinis Teismas pirmą kartą *tiesiogiai* suformulavo 1995 m. sausio 25 d. sprendime<sup>18</sup>. Į Konstitucinį Teismą kreipėsi Lietuvos Aukščiausiojo

17 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 62-2276, atitaisyimas – 2001-10-10, Nr. 86.

18 Pastaba: Konstitucinio Teismo 1996 m. sausio 25 d. sprendimas oficialiai nebuvo paskelb-

Teismo civilinių bylų kolegija, prašydama spręsti, ar Vyriausybės 1993 m. liepos 9 d. nutarimu patvirtintos muitų mokėjimo tvarkos 7 ir 11 punktai neprieštaruja Lietuvos Respublikos muitų tarifų įstatymo 18 straipsniui. Lietuvos Aukščiausiajam Teismui kilo abejonė, *inter alia*, ar pagal Konstituciją Vyriausybė gali nustatyti baudų dydžius už laiku nesumokėtus muitus. Po to, kai Lietuvos Aukščiausiasis Teismas kreipėsi į Konstitucinį Teismą, Vyriausybė 1994 m. gegužės 16 d. nutarimu pripažino ginčijamą Vyriausybės aktą netekusiu galios. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 105 straipsnį ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnį Konstitucinis Teismas nagrinėja ir sprendžia, ar įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai, taip pat Lietuvos Respublikos Prezidento bei Vyriausybės aktai neprieštaruja Konstitucijai arba įstatymams. Taigi *Konstitucinis Teismas kompetentingas nagrinėti bylas tik dėl galiojančių minėtų teisės aktų atitikties Konstitucijai ir įstatymams*“ (išskirta – aut.). Kadangi Vyriausybė pripažino ginčijamą Vyriausybės nutarimą netekusiu galios, todėl, pasak Konstitucinio Teismo, „pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio ketvirtąją dalį prašymas Konstituciniame Teisme *negali būti nagrinėjamas*“ (išskirta – aut.). Konstitucinis Teismas priėmė sprendimą atsisakyti nagrinėti Lietuvos Aukščiausiojo Teismo prašymą.

Taigi Konstitucinis Teismas 1995 m. sausio 25 d. sprendime ne tik pirmą kartą labai aiškiai konstatavo, kad *pagal Konstituciją jis turi įgaliojimus nagrinėti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai*, bet ir tai, kad jeigu įstatymas ar kitas *ginčijamas teisės aktas yra panaikintas, jo tyrimas Konstituciniame Teisme negalimas* (prašymas ištirti panaikinto įstatymo ar kito teisės akto konstitucingumą negali būti nagrinėjamas).

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad nors *sprendimo motyvuojamoje dalyje* Konstitucinis Teismas nurodė, kad jo įgaliojimai tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai nustatyti Konstitucijos 105 straipsnyje ir Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnyje, tačiau sprendimo rezoliucinėje dalyje, kurioje nurodoma, kuo vadovaujasi Konstitucinis Teismas priimdamas sprendimą atsisakyti nagrinėti Lietuvos Aukščiausiojo Teismo prašymą ištirti, ar Vyriausybės nutarimo nuostatos neprieštaruja Muitų įstatymui, taigi, ir Konstitucijai, nuorodos į Konstitucijos 105 straips-

---

tas, jis saugomas Konstitucinio Teismo archyve.

nį nėra: sprendimo rezoliucinėje dalyje rašoma, kad Konstitucinis Teismas vadovaujasi Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies nuostatomis, jog „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas priimti sprendimą pradėti teisenai nutraukti“.

Negalima nematyti ir to, kad Konstitucinis Teismas visiškai neanalizavo Konstitucijos 105 straipsnio turinio ir nepateikė jokių argumentų, pagrindžiančių Konstitucinio Teismo poziciją, kad būtent pagal Konstitucijos 105 straipsnį jis turi įgaliojimus tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai.

Tokia klaidinga Konstitucijos 105 straipsnio interpretacija ir doktrina, kad Konstitucinis Teismas esą gali tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, sudarė prielaidas ydingai situacijai susidaryti: Seimas, Vyriausybė priimdavo konstitucingumo požiūriu abejotinus teisės aktus, jie buvo taikomi, asmenims sukeldavo teisinių padarinių, o Seimo narių grupei ar teismui kreipusis į Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti tokių teisės aktų atitiktį Konstitucijai, – Seimas, Vyriausybė juos panaikindavo ar pakeisdavo, Konstitucinis Teismas atsisakydavo juos tirti arba nutraukdavo pradėtą teiseną. Taigi, ginčijamų įstatymų ir kitų teisės aktų, vadinasi, ir Vyriausybės aktų, kurie po kreipimosi į Konstitucinį Teismą būdavo panaikinami ar pakeičiami, konstitucingumo kontrolė buvo negalima.

Kita vertus, Konstitucinis Teismas, suformavęs minėtą doktriną, nepaisė Konstitucijos nuostatos, kad Konstitucija yra vientisas aktas, Konstitucijos 105 straipsnį aiškino izoliuotai nuo kitų Konstitucijos straipsnių, „nematė“ ar tiesiog ignoravo šio straipsnio sąsajas su Konstitucijos 110 straipsnio 2 dalimi, pagal kurią „tais atvejais, kai yra pagrindo manyti, kad įstatymas ar kitas teisinis aktas, kuris turėtų būti taikomas konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai, teisėjas sustabdo šios bylos nagrinėjimą ir kreipiasi į Konstitucinį Teismą, prašydamas spręsti, ar šis įstatymas ar kitas teisinis aktas atitinka Konstituciją“. Doktrina, kad Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai, reiškė, jog Konstitucijos 110 straipsnio 2 dalies (kai teismai kreipiasi į Konstitucinį Teismą) tam tikra apimtimi neįmanoma įgyvendinti. Ji tam tikra apimtimi tapo fiktyvi, nes Konstitucinis Teismas nepateikdavo teismams atsakymo į jų užduotą klausimą: ar įstatymas ar kitas teisės aktas, taigi, ir Vyriausybės aktas, kurie jau yra panaikinti (netekę galios), bet turi būti taikomi konkrečioje byloje, neprieštarauja Konstitucijai. Teismai atsi-

durdavo nepavydėtinoje padėtyje, nes jie, nors ir turėdami pagrindą manyti, kad įstatymas ar kitas teisės aktas, taigi, ir Vyriausybės aktas, kurie turi būti taikomi jų nagrinėjamoje konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai, atsakymo į pateiktą klausimą iš Konstitucinio Teismo negaudavo, jie turėdavo taikyti tokį konstitucingumo požiūriu abejotiną įstatymą ar kitą teisės aktą. Taip galėjo būti pažeistos asmens teisės ir laisvės, nors teismai į Konstitucinį Teismą kreipdavosi būtent dėl to, kad norėdavo pašalinti jiems kilusias abejones dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, konstitucingumo, išvengti Konstitucijai prieštaraujančių įstatymų ir kitų teisės aktų taikymo jų nagrinėjamosiose bylose ir taip nepažeisti asmens teisių ir laisvių.

Doktrina, kad Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai, kėlė ne tik teorinių, bet ir praktinių problemų. Vien dėl to, kad Konstitucija negali būti aiškinama taip, kad kurios nors Konstitucijos nuostatos, mūsų nagrinėjamu atveju – Konstitucijos 110 straipsnio 2 dalies nuostatų, numatančių teismo teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą, būtų neįmanoma įgyvendinti visa apimtimi<sup>19</sup>. Kitaip tariant, Konstitucijoje nėra fiktyvių nuostatų, Konstitucija nepreziuumuoja tokio jos aiškinimo, kad kuri nors jos nuostata galėtų būti įgyvendinta tik iš dalies, o ne visiškai. Buvo akivaizdu, kad konstitucinę doktriną būtina koreguoti.

Konstitucinio Teismo požiūris, kad jis pagal Konstituciją turi įgaliojimus nagrinėti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, *netikėtai pasikeitė* 1999 m. viduryje, kai Konstitucinis Teismas pagal Seimo narių grupės prašymą išnagrinėjo, ar 1998 metų valstybės biudžeto įstatymo kai kurie straipsniai neprieštarauja Konstitucijai. Nors 1998 metų valstybės biudžeto įstatymo galiojimas jau buvo pasibaigęs (jo galiojimas baigėsi 1998 m. gruodžio 31 d.), Konstitucinis Teismas 1999 m. liepos 9 d. priėmė nutarimą<sup>20</sup>, kuriuo 1998 m. valstybės biudžeto įstatymo kai kuriuos straipsnius pripažino prieštaraujančiais Konstitucijai. Konstitucinis Teismas

19 Konstitucinio Teismo nutarimuose suformuota doktrina, kad Konstitucijos normos ir principai sudaro darnią sistemą, nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima aiškinti taip, kad būtų iškreiptas ar paneigtas kurios nors kitos konstitucinės nuostatos turinys, nes taip būtų iškreipta ir viso konstitucinio reguliavimo esmė, pažeista konstitucinių vertybių pusiausvyra. Žr., pvz., „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 113-5057.

20 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. liepos 9 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 61-2015.

nepateikė jokių argumentų, kodėl jis išnagrinėjo jau negaliojančio įstatymo atitiktį Konstitucijai, kodėl jis pakeitė savo ankstesnę doktriną, kad pagal Konstitucijos 105 straipsnį Konstitucinis Teismas esą turi įgaliojimus tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai.

Kad ir kaip būtų, tai, kad Konstitucinis Teismas išnagrinėjo negaliojančio įstatymo nuostatų atitiktį Konstitucijai, sudarė prielaidas pakoreguoti Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies nuostatos „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną“ ankstesnę sampratą. Primintina, kad Konstitucinis Teismas minėtą įstatymo nuostatą anksčiau aiškino kaip reiškiančią, kad „pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio ketvirtąją dalį prašymas Konstituciniame teisme *negali būti nagrinėjamas*“. Tokia šios nuostatos samprata buvo *radikaliai pakeista* Konstitucinio Teismo 2000 m. balandžio 5 d. nutarime<sup>21</sup>. Šis nutarimas buvo priimtas išnagrinėjus tuo metu veikusio Aukštesniojo administracinio teismo prašymą ištirti, ar Vyriausybės 1993 m. rugsėjo 30 d. nutarimu Nr. 731-19 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemos operatyvinės veiklos nuostatų patvirtinimo“ patvirtintų „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemos operatyvinės veiklos nuostatų“ 4.7 papunktis neprieštaruja Konstitucijos 94 straipsnio 2 bei 7 punktams ir Operatyvinės veiklos įstatymo 7 straipsnio 3 dalies 7 punktui. Aukštesnysis administracinis teismas, nagrinėdamas konkrečią bylą, suabejojo, *inter alia*, tuo, ar Vyriausybės nutarimu patvirtintuose Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemos operatyvinės veiklos nuostatuose galėjo būti nustatyta, kad operatyvinės įskaitos naudojimo tvarką nustato vidaus reikalų ministras, nes Operatyvinės veiklos įstatymo 7 straipsnio 3 dalies 7 punkte nustatyta, kad operatyvinės veiklos subjektai turi teisę sudaryti operatyvinę įskaitą ir ja naudotis Vyriausybės nustatyta tvarka. Pareiškėjas teigė, kad „Konstitucija nesuteikia Vyriausybei teisės jai įstatymo pavestas pareigas deleguoti kitiems subjektams. Dėl to Nuostatų 4.7 papunktis, kuriuo Vyriausybė deleguoja vidaus reikalų ministrui pareigą nustatyti operatyvinės įskaitos sudarymo ir naudojimo tvarką, prieštaruja Konstitucijos 94 straipsnio 2 ir 7 punktams“. Pridurtina, kad nurodytas ginčijamas Vyriausybės nutarimas buvo pažymėtas žyma „visiškai slaptai“, šis teisės aktas „Valstybės žiniuose“ nebuvo skelbtas. Konstituciniame Teisme

21 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. balandžio 5 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 30-840.

minėtas Vyriausybės nutarimas buvo gautas kartu su Aukštesniojo administracinio teismo prašymu.

Kol byla buvo rengiama Konstitucinio Teismo posėdžiui, Vyriausybė 2000 m. kovo 31 d. nutarimu pakeitė ginčijamą „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemos operatyvinės veiklos nuostatų“ 4.7 papunktį ir jame nustatė, kad operatyvinės įskaitos naudojimo tvarką nustato Vyriausybė. Taigi, Vyriausybės nutarimo ginčijamą nuostatą suderino su Operatyvinės veiklos įstatymo reikalavimu, kad operatyvinės veiklos subjektai turi teisę sudaryti operatyvinę įskaitą ir ja naudotis Vyriausybės nustatyta tvarka. Galima manyti, kad Vyriausybė, pakoregavusi ginčijamą teisinį reguliavimą taip, kad jis atitiktų įstatymą, tikėjosi, jog Konstitucinis Teismas, vadovaudamasis Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalimi, kurioje, kaip minėta, nustatyta, kad „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną“, pradėtą teiseną šioje byloje nutrauks. Vyriausybė turėjo pagrindo tikėtis tokio sprendimo, nes anksčiau analogiškais atvejais Konstitucinis Teismas nutraukdavo pradėtą teiseną.

Tačiau šį kartą Konstitucinis Teismas laikėsi kitokio požiūrio. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies formuluotė „teisės akto panaikinimas yra pagrindas priimti sprendimą pradėtai teisei nutraukti“ aiškintina kaip „nustatanti Konstitucinio Teismo *teisę*, atsižvelgiant į nagrinėjamos bylos aplinkybes, nutraukti pradėtą teiseną, bet *ne kaip nustatanti*, jog kiekvienu atveju, kai ginčijamas teisės aktas yra panaikintas, pradėta teisei turi būti *nutraukta*“ (išskirta – aut.). Konstitucinis Teismas nurodė, kad „Aukštesniajam administraciniam teismui kreipusis su prašymu ištirti, ar Nuostatų 4.7 papunktis neprieštarauja Konstitucijai ir įstatymui (nors nurodytas papunktis ir yra pakeistas), o Konstituciniam Teismui neišsprendus šio klausimo iš esmės, nebūtų pašalintos teismui kilusios abejonės dėl teisės akto konstitucingumo. Nepašalinus abejonių dėl byloje taikytino teisės akto konstitucingumo ir pritaikius tokį aktą sprendžiant bylą galėtų būti pažeistos asmens konstitucinės teisės bei laisvės“. Konstitucinis Teismas nusprendė tirti, ar Konstitucijai ir Operatyvinės veiklos įstatymo 7 straipsnio 3 dalies 7 punktui neprieštarauja Nuostatų 4.7 papunktis *tos redakcijos, kuria jis galiojo, kai buvo priimti vidaus reikalų ministro įsakymai, dėl kurių teisėtumo asmuo su skundu kreipėsi į Aukštesnįjį administracinį teismą*. Konstitucinio Teismo sprendimas pradėti tirti Vyriausybės nutarimo nuostatos, kuri jau negaliojo, atitiktį Konstitucijai,



reiškė, kad naujai atsiradusi aplinkybė, t. y. ginčijamo teisės akto (jo dalies) panaikinimas ar pakeitimas nėra kliūtis Konstituciniam Teismui nagrinėti bylą, nes negaliojanti ar pakeista teisės norma, kurios konstitucingumu abejoja teismas, turi būti taikoma to teismo nagrinėjamoje konkrečioje byloje.

Taigi, Konstitucinis Teismas 2000 m. balandžio 5 d. nutarime suformulavo tokią oficialią konstitucinę doktriną: Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies nuostata „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną“ aiškintina kaip „nustatanti Konstitucinio Teismo teisę atsižvelgiant į bylos aplinkybes, nutraukti pradėtą teiseną, bet ne kaip nustatanti, jog kiekvienu atveju, kai ginčijamas teisės aktas yra panaikinamas, pradėta teiseną turi būti nutraukta; teismui kreipusis su prašymu ištirti, ar teisės aktas neprieštarauja Konstitucijai ir įstatymui (nors ginčijamas teisės aktas yra pakeistas ar panaikintas), o Konstituciniam Teismui neišsprendus šio klausimo iš esmės, nebūtų pašalintos teismui kilusios abejonės dėl teisės akto konstitucingumo; nepašalinus abejonių dėl byloje taikytino teisės akto konstitucingumo ir pritaikius tokį teisės aktą sprendžiant bylą, galėtų būti pažeistos asmens konstitucinės teisės ir laisvės.

Nurodytos konstitucinės justicijos bylos nagrinėjimas baigėsi tuo, kad Konstitucinis Teismas 2000 m. balandžio 5 d. nutarime pripažino, jog Vyriausybės 1993 m. rugsėjo 30 d. nutarimu Nr. 731-19 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemos operatyvinės veiklos nuostatų patvirtinimo“ patvirtintų „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemos operatyvinės veiklos nuostatų“ 4.7 papunktis ta apimtimi, kuria nustatė, jog operatyvinės įskaitos naudojimo tvarką nustato vidaus reikalų ministras, *prieštaravo* Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnio 2 bei 7 punktams ir Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo 7 straipsnio 3 dalies 7 punktui.

Tenka atkreipti dėmesį, kad Konstitucinis Teismas 2000 m. balandžio 5 d. nutarime pakoregavo tik Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies nuostatos „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną“ ankstesnę sampratą, bet net neužsiminė apie savo ankstesnę Konstitucijos 105 straipsnio aiškinimą, esą pagal jį Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir tik galiojančių Vyriausybės teisės aktų, atitiktį Konstitucijai. Primintina, kad formuodamas savo ankstesnę doktriną, jog jis turi įgaliojimus tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, Konstitucinis Teismas nurodydavo, kad jis vadovaujasi būtent Konstitucijos 105 straips-

niu, nors, kaip minėta, šio straipsnio turinio neaiškino.

Susiduriama su teorine problema, apie kurią jau buvo užsiminta. Ar, prieš tai nepakoregavus Konstitucijos 105 straipsnio ankstesnės sampratos, buvo galima koreguoti paprasto įstatymo, šiuo atveju – Konstitucinio Teismo įstatymo nuostatų sampratą, kuri buvo grindžiama ankstesne, klaidinga, Konstitucijos 105 straipsnio samprata? Manytina, kad ne. Pradžioje buvo būtina pakoreguoti Konstitucijos 105 straipsnio ankstesnę sampratą ir taip sudaryti konstitucines prielaidas koreguoti ankstesnę Konstitucinio Teismo įstatymo nuostatų sampratą, tik po to buvo galima jas aiškinti kitaip. Deja, Konstitucinis Teismas pasirinko kitą būdą. Negalėtume jo apibūdinti kaip konstituciškai pagrįsto.

Konstitucinio Teismo 2000 m. balandžio 5 d. nutarimo nuostata, kad Konstitucinis Teismas *turi teisę spręsti, ar nutraukti pradėtą teiseną*, kai įstatymas ar teisės aktas, taigi, ir Vyriausybės nutarimas, yra panaikintas, bet *neturi pareigos jos nutraukti*, reiškė, kad Konstitucinis Teismas palaipsniui pradėjo suvokti, jog pagal Konstitucijos 105 ir kitus straipsnius jis turi daug daugiau įgaliojimų, negu savo veiklos pradžioje manė jų turįs. O gal tiesiog įgijo daugiau patirties ir pasitikėjimo, pradėjo mažiau galvoti apie tai, kaip į jo priimtus nutarimus reaguos Seimas, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė, – ar neapkaltins, pavyzdžiui, trukdymu kovoti su organizuotu nusikaltamumu, vykdyti ūkio bei finansų sistemos reformas ir kt. Kad Konstituciniam Teismui nebuvo lengva atsisakyti savo ankstesnės doktrinos, jog jis pagal Konstituciją esą turi įgaliojimus tirti tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, manytina, rodo įvairios aplinkybės. Viena iš jų, – naują Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies formuluotės „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną“ sampratą Konstitucinis Teismas *pritaikė anksčiau*, t. y. 1999 m. liepos 5 d. nutarime, kai išnagrinėjo jau minėto *negaliojančio* 1998 m. valstybės biudžeto įstatymo straipsnių atitiktį Konstitucijai, *negu ją oficialiai deklaravo* 2000 m. balandžio 5 d. nutarime. Teisinė logika diktuotų priešingą veiksmų seką: pradžioje, kaip minėta, turėtų būti suformuojamas konstitucinis pagrindas, leidžiantis tirti ir negaliojančių įstatymų ar kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai, t. y. pirmiau turėtų būti pateikta nauja Konstitucijos 105 straipsnio ir Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies formuluotės „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną“ samprata, leidžianti tirti ir negaliojančių įstaty-

mų, taip pat kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai. Tik po turėtų būti tiriama, ar negaliojančio 1998 m. valstybės biudžeto įstatymo ginčijamos nuostatos neprieštarauja Konstitucijai. Sunku pasakyti, kodėl šiuo atveju nebuvo paimta minėtos teisinės logikos. Galima manyti, kad Konstitucinio Teismo teisėjai šiuo klausimu neturėjo vienos nuomonės, kad jų požiūriai į tai, ar Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti ir negaliojančių teisės aktų atitiktį Konstitucijai, labai skyrėsi. Tokias prielaidas leidžia daryti, pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 2000 m. balandžio 5 d. nutarimo teiginys, kad Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies formuluotė „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną“ aiškintina kaip nustatanti Konstitucinio Teismo *teisę spręsti, ar nutraukti pradėtą teiseną*, kai ginčijamas teisės aktas yra panaikintas. Tenka atkreipti dėmesį į tai, jog konstatavęs, kad jis *turi teisę spręsti, ar nutraukti pradėtą teiseną*, Konstitucinis Teismas pasiliko sau teisę nutraukti pradėtą teiseną *visais atvejais, kai ginčijamas teisės aktas yra panaikintas*, neatsižvelgiant į tai, koks subjektas kreipėsi į Konstitucinį Teismą. Taigi, ir tuo atveju, kai į Konstitucinį Teismą kreipėsi teismas, kuriam kilo abejonių, ar jo nagrinėjamoje byloje taikytinas įstatymas ir kitas teisės aktas, taigi, ir Vyriausybės aktas, neprieštarauja Konstitucijai. Tokia Konstitucinio Teismo pozicija buvo aiškiai nesuderinama su Konstitucijos 110 straipsnio 2 dalimi, pagal kurią „tais atvejais, kai yra pagrindo manyti, kad įstatymas ar kitas teisinis aktas, kuris turėtų būti taikomas konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai, teisėjas sustabdo šios bylos nagrinėjimą ir kreipiasi į Konstitucinį teismą, prašydamas spręsti, ar šis įstatymas ar kitas teisinis aktas atitinka Konstituciją“. Teismo teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą suponuoja jo *pareigą* spręsti, ar įstatymas ir kitas teisės aktas, kuris turi būti taikomas konkrečioje teismo nagrinėjamoje byloje, neprieštarauja Konstitucijai. Neturi reikšmės, ar įstatymas ir kitas teisės aktas, kuris turi būti taikomas konkrečioje teismo nagrinėjamoje byloje, galioja ar negalioja. Jeigu jis turi būti taikomas, – Konstitucinis Teismas privalo atsakyti teismui, ar toks įstatymas ir kitas teisės aktas, taigi, ir Vyriausybės aktas, atitinka Konstituciją. Kitaip Konstitucijos 110 straipsnyje numatyta teismo teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl byloje taikytino įstatymo ar kito teisės akto konstitucingumo būtų fiktyvi, iliuzinė. Bet 2000 metais Konstitucinis Teismas nesiryžo taip plačiai aiškinti savo įgaliojimų. Tad Konstitucinio Teismo 2000 m. balandžio 5 d. nutarimo nuostata, kad Konstitucinis Teismas turi *teisę spręsti, ar nutraukti pradėtą teiseną*, kai ginčijamas teisės ak-

tas yra panaikintas, atskleidė tik dalį įgaliojimų, kuriuos pagal Konstitucijos 105 ir kitus straipsnius turi Konstitucinis Teismas. Tai buvo konstituciškai nepagrįstas siaurinamasis Konstitucijos 105 ir 110 straipsnių nuostatų aiškinimas.

Tenka atkreipti dėmesį ir į tai, kad 2000 m. balandžio 5 d. nutarime koreguodamas savo ankstesnę požiūrį, ką reiškia Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies formuluotė „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną“, Konstitucinis Teismas nepadarė nuorodos į Konstitucijos 102, 105 ir 110 straipsnius, vadinasi, Konstitucija nesirėmė. O savo teisę spręsti, ar nutraukti pradėtą teiseną, kai ginčijamas teisės aktas yra panaikintas, kildino iš savo pateiktos Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies nuostatų naujos sampratos, t. y. iš ordinarinio įstatymo nuostatų naujo aiškinimo. Nors toks naujų konstitucinės doktrinos elementų pagrindimas nebuvo teisiškai stiprus, greičiau priešingai, – jis buvo labai silpnas, bet tai buvo svarbus žingsnis koreguojant ir plėtojant ankstesnę Konstitucinio Teismo doktriną, kokių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai gali tirti Konstitucinis Teismas.

Konstitucijos 102, 105 ir 110 straipsnių, taip pat Konstitucinio Teismo įstatymo formuluotės „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas nutraukti pradėtą teiseną“ *samprata dar kartą buvo esmingai pakoreguota* Konstitucinio Teismo 2002 m. rugpjūčio 21 d. nutarime<sup>22</sup>. Jame konstatuota, kad Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalies ir 110 straipsnio nuostatos reiškia, jog tais atvejais, kai į Konstitucinį Teismą *kreipiasi bylą nagrinėjantis teismas*, kuriam kyla abejonių dėl byloje taikytino įstatymo ir kito teisės akto, taigi, ir dėl Vyriausybės akto, konstitucingumo, *Konstitucinis Teismas turi pareigą išnagrinėti teismo prašymą neatsižvelgdamas į tai, ar ginčijamas ar kitas teisės aktas galioja ar ne*. Konstitucinis Teismas taip pat nurodė, jog Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalies nuostatos, kad ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas priimti sprendimą pradėtai teisei nutraukti, negalima aiškinti neatsižvelgiant į Konstitucijos 110 straipsnio nuostatas, – įstatymo formuluotė „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas priimti sprendimą pradėtai teisei nutraukti“ aiškintina kaip nustatanti Konstitucinio Teismo *teisę tais atvejais kai į Konstitucinį Teismą kreipėsi ne*

<sup>22</sup> „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. rugpjūčio 21 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 82-3529.

*teismai*, bet kiti Konstitucijos 106 straipsnyje nurodyti subjektai, atsižvelgiant į bylos aplinkybes *nutraukti pradėtą teiseną*, o ne kaip nustatanti, kad kiekvienu atveju, kai ginčijamas teisės aktas yra panaikintas, pradėta teisena turi būti nutraukta.

Taigi, anksčiau suformuota konstitucinė doktrina, kad Konstitucinis Teismas turi teisę spręsti, ar nagrinėti teismo prašymą ištirti įstatymų ir kitų teisės aktų, taikytinų jo nagrinėjamoje konkrečioje byloje, atitiktį Konstitucijai tais atvejais, kai ginčijami įstatymai ir kiti teisės aktai jau yra panaikinti ar pakeisti, Konstitucinio Teismo 2002 m. rugpjūčio 21 d. nutarime virto Konstitucinio Teismo *pareiga nagrinėti* teismo prašymą, nepriklausomai nuo to, ar įstatymai ir kiti teisės aktai, taikytini jo nagrinėjamoje konkrečioje byloje, galioja ar yra netekę galios. Tai buvo konstituciškai pagrįstas Konstitucijos 102, 105 ir 110 straipsnių nuostatų sisteminis aiškinimas.

Doktrina, kokių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai gali tirti Konstitucinis Teismas, dar kartą buvo ženkliai *pakoreguota* Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarime<sup>23</sup>. Konstitucinis Teismas nagrinėjo, ar Konstitucijai neprieštarauja 2002 m. liepos 5 d. priimto Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo (naujos redakcijos) nuostatos. Įstatyme buvo nurodyta, kad jis įsigalioja nuo 2003 m. sausio 1 d., taigi tik nuo tos datos jis gali būti taikomas. Interpretuodamas Konstitucijos 105 straipsnio 1 dalies nuostatą, kad Konstitucinis Teismas nagrinėja, ar Konstitucijai neprieštarauja įstatymai ir kiti Seimo *priimti* aktai, Konstitucinis Teismas minėtame nutarime konstatavo, jog „Konstitucijos 105 straipsnio 1 dalyje vartojama formuluotė „įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai“ reiškia, kad Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti Seimo priimtų ir oficialiai paskelbtų įstatymų ir kitų aktų (jų dalių) atitiktį Konstitucijai *nepriklausomai nuo to, kokia yra nustatyta šių įstatymų ar kitų aktų (jų dalių) taikymo pradžios data*“ (išskirta – aut.). Kitaip tariant, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad pagal Konstituciją jis turi įgaliojimus tirti ir dar *neįsigaliojusiu* (*nepradėtų taikyti*) įstatymų ir kitų Seimo priimtų teisės aktų atitiktį Konstitucijai. Svarbu, kad šie įstatymai ir kiti Seimo priimti teisės aktai būtų priimti ir oficialiai paskelbti. Formuluodamas tokią savo įgaliojimų sampratą, Konstitucinis Teismas rėmėsi tiek Konstitucijos 105 straipsnio 1

23 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 93-4000.

dalyje vartojamos formuluotės „Seimo *priimti* aktai“ gramatiniu (lingvistiniu) aiškinimu, t. y. įstatymai ir kiti teisės aktai yra *priimti*, tiek ir tuo, kad „Konstitucijoje nėra nuostatų, kad Konstitucinis Teismas tiria tik galiojančių įstatymų ir kitų Seimo priimtų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, tik galiojančių Respublikos Prezidento ir Vyriausybės teisės aktų atitiktį Konstitucijai“.

Nors Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarime rašoma apie Konstitucinio Teismo teisę tirti dar *neįsigaliojusių (nepradėtų taikyti)* tik Seimo priimtų įstatymų ir kitų Seimo priimtų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, manytina, tai nereiškia, kad Konstitucinis Teismas esą neturi įgaliojimų tirti, ar Konstitucijai neprieštaruoja kitų teisėkūros subjektų, t. y. Respublikos Prezidento ir Vyriausybės priimti, oficialiai paskelbti, bet dar neįsigalioję (nepradėti taikyti) teisės aktai. Manytina, kad Konstitucinio Teismo doktrina dėl dar *neįsigaliojusių (nepradėtų taikyti) Seimo priimtų* įstatymų ir kitų teisės aktų tyrimo, *mutatis mutandis* taikytina ir Respublikos Prezidento, ir Vyriausybės priimtiems, oficialiai paskelbtiems, bet dar neįsigaliojusiems (nepradėtiems taikyti) teisės aktams.

Taigi, Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarime pateiktas Konstitucijos 102, 105 ir 110 straipsnių nuostatų, numatančių Konstitucinio Teismo įgaliojimus, aiškinimas reiškė, kad Konstitucinis Teismas visiškai atsisakė savo ankstesniuose sprendimuose ir nutarimuose suformuotos konstitucinės doktrinos, ją radikaliai pakeitė, suformavo iš esmės visiškai naują konstitucinę doktriną. Formuodamas naują konstitucinę doktriną, Konstitucinis Teismas nepateikė jokių paaiškinimų, kodėl 1995 m. sausio 25 d. sprendime Konstitucinis Teismas, kaip minėta, rašė, kad pagal Konstituciją jis turi įgaliojimus tirti tik *galiojančių* įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, o štai dabar, praėjus septyneriems metams, staiga konstatuoja, kad „Konstitucijoje nėra nuostatų, kad Konstitucinis Teismas tiria tik galiojančių įstatymų ir kitų Seimo priimtų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, tik galiojančių Respublikos Prezidento ir Vyriausybės teisės aktų atitiktį Konstitucijai“.

Pridurtina, kad pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti ir iki Konstitucijos įsigaliojimo priimtų įstatymų, ir kitų teisės aktų atitiktį aukštesnės galios teisės aktams, pirmiausia, Konstitucijai, tačiau tik tų, kurie nebuvo nustoję galios iki Konstitucijos įsigaliojimo<sup>24</sup>.

24 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas“, *Valstybės*

Konstitucinis Teismas pagal Konstituciją taip pat turi įgaliojimus tirti, ar Konstitucijai neprieštarauja bet kuris įstatymas ar kitas Seimo priimtas aktas, taip pat tai, ar Konstitucijai ir įstatymams neprieštarauja bet kuris Respublikos Prezidento ar Vyriausybės aktas, nepriklausomai nuo to, ar teisės aktas yra (ar būtų) visiško slaptumo, slaptumo, konfidencialumo ar kokia nors kita žyma, ar šie aktai yra individualūs, ar norminiai, ar jie yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo<sup>25</sup>.

Pagal Konstitucijos 102 ir 105 straipsnius Konstitucinis Teismas tiria įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai. Vadinas, Konstitucinis Teismas privalo ištirti, ar ginčijamas įstatymas ir kitas teisės aktas neprieštarauja ne tik pareiškėjo nurodytiems Konstitucijos straipsniams ir principams, bet visai Konstitucijai kaip vientisam aktui, t. y. visoms Konstitucijos normoms ir principams.

Konstitucinės kontrolės objektas yra ir tokie Seimo bei Vyriausybės priimti poįstatyminiai teisės aktai, kuriuose nėra įtvirtinta teisinio reguliavimo (teisės normų), tiesiogiai darančio įtaką teisiniams santykiams. Tokių teisės aktų nuostatų konstitucingumas vertintinas, *inter alia*, jų turinio, kurio pagrindu turėtų vykti teisėkūros procesai, atitikties Konstitucijai aspektu<sup>26</sup>.

Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „negalioja joks įstatymas ar kitas teisės aktas priešingas Konstitucijai“. Pagal Konstitucijos 102 ir 105 straipsnius Konstitucinis Teismas tiria, ar „bet kuris Seimo, Respublikos Prezidento arba Vyriausybės aktas, taip pat bet kuris referendumu priimtas aktas (jo dalis) neprieštarauja bet kuriam aukštesnės galios aktui, *inter alia* (ir pirmiausia) Konstitucijai, būtent: ar bet kuris konstitucinis įstatymas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, ar bet kuris įstatymas (jo dalis), taip pat Seimo statutai (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai ir konstituciniams įstatymams, ar bet kuris Seimo poįstatyminis teisės aktas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir įstatymams, Seimo statutui, ar bet kuris Respublikos Prezidento aktas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir įstatymams, ar bet kuris Vyriausybės aktas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir

---

*žinios*, 2003, Nr. 103-4611.

25 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. balandžio 5 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 30-840.

26 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. rugsėjo 28 nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2011, Nr. 118-5564.

įstatymams<sup>27</sup>.

Ratifikavus Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją (toliau – ir Konvencija), ji tapo sudedamąja Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalimi. Atskleisdamas Konstitucijos nuostatų (normų ir principų) turinį, Konstitucinis Teismas vis plačiau naudojasi Konvencijos normomis ir tokia jų samprata, kokią pateikia Europos žmogaus teisių teismas. Būdamas susaistytas Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalies normos, įtvirtinančios Konstitucijos viršenybę, Konstitucinis Teismas, tirdamas įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, negali tiesiogiai remtis Konvencijos nuostatomis ir jų turinį atskleidžiančia EŽTT jurisprudencija, todėl jis laikosi požiūrio, kad „Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, kaip teisės aiškinimo šaltinis, yra svarbi ir Lietuvos teisės aiškinimui ir taikymui“<sup>28</sup>. Taigi, Konvencijai suteikiamas tik papildomo (pagalbinio) Konstitucijos aiškinimo šaltinio statusas. Tačiau realus Konvencijos poveikis aiškinant Konstituciją yra daug didesnis. Galima teigti, kad, atskleisdamas Konstitucijos nuostatų turinį, pateikdamas jų sampratą, Konstitucinis Teismas neretai į jas „įdeda“ būtent tokią sampratą, kokią Konvencijos nuostatomis yra suteikęs Europos Žmogaus Teisių Teismas.

2004 m. gegužės 1 d. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, Europos Sąjungos teisė taip pat tapo nacionalinės teisės dalimi, ji daro akivaizdų poveikį Konstitucinio Teismo jurisprudencijai, Konstitucijos ir įstatymų bei kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, kurių atitiktis Konstitucijai tiriamą, aiškinimui. Konstitucinis Teismas 2006 m. gruodžio 21 d. nutarime nurodė, kad „Europos Bendrijų Teisingumo Teismo jurisprudencija, kaip teisės aiškinimo šaltinis, yra svarbi ir Lietuvos teisės aiškinimui bei taikymui“<sup>29</sup>. Tokia Konstitucinio Teismo pozicija pakartota ir kituose Konstitucinio Teismo aktuose, *inter alia* 2017 m. gruodžio 20 d. sprendime<sup>30</sup>. Tačiau nurodytame sprendime Konstitucinis Teismas neapsiribojo teiginiu, kad Europos

27 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 36-1292.

28 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 1-7.

29 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 141-5430.

30 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimas Nr. KT21-S11/2017 byloje Nr. 11/2016“. Teisės aktų registre sprendimas oficialiai nebuvo paskelbtas, jis saugomas Konstitucinio Teismo archyve.



Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencija, kaip teisės aiškinimo šaltinis, yra svarbi ir Lietuvos teisės aiškinimui bei taikymui. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „Europos Sąjungos teisė yra Lietuvos Respublikos teisės, *inter alia* Konstitucijos, aiškinimo šaltinis tose srityse, kuriose pagal Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 1 straipsnį Lietuvos Respublika dalijasi ar patiki Europos Sąjungai valstybės institucijų kompetenciją“ (išskirta – aut.). Taigi, Konstitucinis Teismas suformulavo doktriną, kad *tais atvejais, kai atitinkamos teisinio reguliavimo sritys „priskiriamos pasidalijamajai Europos Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai, nėra pagrindo aiškinti su šiomis sritimis susijusių Konstitucijos <...> nuostatų kitaip, nei nurodytas sritis reguliuoja Europos Sąjungos teisė“*. Būtent tokia išvada darytina iš šio Konstitucinio Teismo 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimo teiginio: „<...> kadangi žemės ūkio, vidaus rinkos sritys priskiriamos pasidalijamajai Europos Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai, nėra pagrindo aiškinti su šiomis sritimis susijusių Konstitucijos, *inter alia* jos 46 straipsnio, nuostatų kitaip, nei nurodytas sritis reguliuoja Europos Sąjungos teisė“.

Negalima neatkreipti dėmesio į tai, kad nurodyta doktrina iš esmės pakeitė ankstesnį Konstitucinio Teismo požiūrį, jog Konstitucija gali būti aiškinama remiantis tik ja pačia, kad Konstitucijos normų ir principų negalima aiškinti remiantis įstatymų leidėjo ir kitų teisėkūros subjektų priimtais aktais, nes taip būtų paneigta Konstitucijos viršenybė teisės sistemoje<sup>31</sup>. Konstitucinis Teismas 2017 m. gruodžio 20 d. sprendime konstatavo, kad Lietuvos Respublikos narystė Europos Sąjungoje ir jos konstitucinis įtvirtinimas Konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, – šis Aktas yra Konstitucijos sudedamoji dalis, – sudarė prielaidas atsirasti dar vienam Konstitucijos aiškinimo šaltiniui. Konstitucinio Teismo 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimo nuostata, kad *tais atvejais, kai „atitinkamos teisinio reguliavimo sritys priskiriamos pasidalijamajai Europos Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai, nėra pagrindo aiškinti su šiomis sritimis susijusių Konstitucijos <...> nuostatų kitaip, nei nurodytas sritis reguliuoja Europos Sąjungos teisė“* (išskirta – aut.), reiškia, kad *Konstitucijos nuostatų turinys aiškintinas vadovaujantis ne tik pačia Konstitucija, bet ir Europos Sąjungos teisės normomis*. Vadinasi, Konstitucinis Teismas ne-

31 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 105-3894.

tiesiogiai pakoregavo ir Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalies, kurioje nustatyta, kad negalioja joks įstatymas ar kitas teisės aktas, priešingas Konstitucijai, sampratą, t. y. Europos Sąjungos teisei, reguliuojančiai sritis, priskiriamas pasidalijamajai Europos Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai, suteikė tokią pačią teisinę galią, kaip ir pačios Konstitucijos. Nors tai labai įdomi teorinė ir praktinė problema, Konstitucijos ir Europos Sąjungos teisės santykis nėra šio tyrimo dalykas, todėl atkreiptinas dėmesys tik į tai, kad Konstitucinis Teismas, suformulavęs nurodytą doktriną, *visiškai nenagrinėjo*, koks jos santykis su Konstitucijos 7 straipsnio nuostata, kad negalioja joks įstatymas ar kitas teisės aktas, priešingas Konstitucijai. Neįsitraukiant į diskusijas šiuo klausimu, apsiribotina tuo, kad Konstitucinio Teismo 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimo nuostata, jog tais atvejais, kai „atitinkamos teisinio reguliavimo sritys priskiriamos pasidalijamajai Europos Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai, *nėra pagrindo* aiškinti su šiomis sritimis susijusių Konstitucijos <...> nuostatų kitaip, nei nurodytas sritis reguliuoja Europos Sąjungos teisė“, sulaukė teisės mokslininkų kritikos<sup>32</sup>.

Taigi, Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 102, 105 ir 110 straipsnių nuostatas ir ieškodamas atsakymo į klausimą, kokių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktų Konstitucijai jis turi įgaliojimus tirti, nuėjo ilgą ir vingiuotą, deja, neretai duobėtą kelią.

Nors konstitucinės jurisprudencijos ir joje formuojamos oficialios konstitucinės doktrinos raidai būdinga tai, kad oficiali konstitucinė doktrina bet kuriuo konstitucinio teisinio reguliavimo (atitinkamų Konstitucijos nuostatų aiškinimo) klausimu yra formuojama ne „visa iškart“, bet „byla po bylos“, vienus tos doktrinos elementus (fragmentus), atskleistus ankstesnėse konstitucinės justicijos bylose priimtuose Konstitucinio Teismo aktuose, papildant kitais, atskleidžiamais Konstitucinio Teismo aktuose, priimamuose naujose konstitucinės justicijos bylose<sup>33</sup>, šiuo atveju turime kitokią situaciją. Ankstesnėse bylose suformuota doktrina, kad pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti *tik galiojančių* įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, kitaip tariant, Konstitucija draudžia Konstituciniam

32 Toma Birmontienė, „Konstitucinė teisė ir tarptautinė bei Europos Sąjungos teisė: kas diktuoja teisės sistemų sąveikos ribas?“, iš *XXI amžiaus iššūkiai tarptautinei teisei. (Liber amicorum Sauliui Katuokai)* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 71–101.

33 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 36-1292.

Teismui tirti negaliojančių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, vēlesnēse bylose nebuvo papildyta naujais elementais, o buvo visiškai pakeista, nurodant, kad „Konstitucijoje nėra nuostatų, kad Konstitucinis Teismas tiria tik galiojančių įstatymų ir kitų Seimo priimtų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, tik galiojančių Respublikos Prezidento ir Vyriausybės teisės aktų atitiktį Konstitucijai“. Nors Konstitucinio Teismo nutarimuose nėra pateikta paaiškinimų, kodėl jis kardinaliai pakeitė savo ankstesnę doktriną, galima manyti, kad jos pakeitimą lēmė būtinumas didinti galimybes įgyvendinti asmenų teises ir laisves, teisėtus interesus, būtinumas labiau apginti, apsaugoti Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, poreikis užtikrinti, kad nė vienas teisės aktas (jo dalis), prieštaraujantis aukštesnės galios teisės aktams, pirmiausia, Konstitucijai, neturėtų imuniteto pašalinimui iš teisės sistemos<sup>34</sup>.

Taigi, aptartos konstitucinės doktrinos pokyčiai atsirado ne atsitiktinai, o naujai interpretuojant praeitį, kad būtų atliepta į dabarties ir ateities reikmes. Kad ir kiek duobių ir pakilimų būta šiame oficialios konstitucinės doktrinos formavimo kelyje, jis neturi ir negali turėti pabaigos.

## Išvados

Konstitucijoje vartojamos įvairios sąvokos, apibūdinančios Vyriausybės priimamus teisės aktus: Vyriausybės nutarimas, sprendimas, rezoliucija, taip pat vartojama sąvoka „Vyriausybės aktas“. Konstitucinė doktrina, kurioje atskleidžiamas šių skirtingų sąvokų turinys ir jų tarpusavio santykis, keitėsi. Doktrinos pokyčius lēmė tai, kad 2013 m. liepos 13 d. Konstitucija buvo papildyta Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“. Ankstesnė doktrina buvo pakoreguota tuo aspektu, kad sąvoka „Vyriausybės sprendimai“ ne visais atvejais yra bendrinė, t. y. reiškianti Vyriausybės valios pareiškimą, – Vyriausybės sprendimai, kuriuos ji priima išreikšdama Lietuvos Respublikos poziciją dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus, yra ne bendrinė sąvoka, o Vyriausybės priimamų teisės aktų rūšis.

Konstitucinio Teismo jo veiklos pradžioje (1993 m.) suformuota oficia-

---

<sup>34</sup> Kad tai yra vienas iš pagrindų, kuriam esant galima reinterpretuoti anksčiau suformuotą konstitucinę doktriną, rašoma, pavyzdžiui, „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarime“, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 36-1292.

li konstitucinė doktrina, kad Konstitucinis Teismas pagal Konstitucijos 105 straipsnį turi įgaliojimus tirti *tik galiojančių* įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir tik galiojančių Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai, buvo konstituciškai nepagrįsta. Toks Konstitucijos 105 straipsnio aiškinimas buvo nesuderinamas su kitais Konstitucijos straipsniais, *inter alia* su Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalimi, pagal kurią „asmuo, kurio konstitucinės teisės ir laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą“, taip pat su Konstitucijos 110 straipsnio 2 dalimi, pagal kurią „tais atvejais, kai yra pagrindo manyti, kad įstatymas ar kitas teisės aktas, kuris turėtų būti taikomas konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai, teisėjas sustabdo šios bylos nagrinėjimą ir kreipiasi į Konstitucinį Teismą prašydamas spęsti, ar šis įstatymas ar kitas teisės aktas neprieštarauja Konstitucijai“.

Nurodyta oficiali konstitucinė doktrina, aiškinanti, kokių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai turi įgaliojimus tirti Konstitucinis Teismas, laikui bėgant buvo kardinaliai pakeista. Buvo suformuota visiškai priešinga doktrina, pagal kurią Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti ne tik galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, taigi, ir tik galiojančių Vyriausybės aktų, atitiktį Konstitucijai, bet ir negaliojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, taip pat ir tokių, kurie yra priimti ir oficialiai paskelbti, nepriklausomai nuo to, kokia yra nustatyta šių įstatymų ar kitų aktų (jų dalių) taikymo pradžios data.

Oficialios konstitucinės doktrinos pokyčius lėmė būtinumas didinti galimybes įgyvendinti asmenų teises ir laisves, teisėtus interesus, būtinumas labiau apginti, apsaugoti Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, poreikis užtikrinti, kad nė vienas teisės aktas (jo dalis), prieštaraujantis aukštesnės galios teisės aktams, pirmiausia, Konstitucijai, neturėtų imuniteto pašalinimui iš teisės sistemos.

## SOME ISSUES OF THE CONSTITUTIONAL REVIEW OF THE ACTS OF THE GOVERNMENT

**Vytautas Sinkevičius**

*Mykolas Romeris University, Lithuania*

**Summary.** *The Constitution uses various terms to describe legal acts adopted by the Government: a resolution, a decision of the Government, as well as the term “act of the Government”. The constitutional doctrine, which reveals the content of those different terms and their interrelationships, has changed. The changes in the doctrine were determined by the fact that, on 13 July 2013, the Constitution was supplemented with the Constitutional Act on Membership of the Republic of Lithuania in the European Union. The previous doctrine was modified in the sense that the decisions of the Government that it adopts in expressing the position of the Republic of Lithuania on proposals for the adoption of legal acts of the European Union are not a general concept, but a type of legal acts adopted by the Government. The official constitutional doctrine formulated by the Constitutional Court at the beginning of its activity – according to which, under Article 105 of the Constitution, the Constitutional Court had the power to investigate only the constitutionality of effective laws and other effective legal acts, and thus only the acts of the Government in force – was constitutionally unfounded. Such an interpretation of Article 105 of the Constitution was incompatible with other articles of the Constitution, inter alia, with Paragraph 1 of Article 30 of the Constitution, according to which “A person whose constitutional rights or freedoms are violated shall have the right to apply to a court”, as well as Paragraph 2 of Article 110 of the Constitution, according to which “In cases when there are grounds to believe that a law or another legal act that should be applied in a concrete case is in conflict with the Constitution, the judge shall suspend the consideration of the case and shall apply to the Constitutional Court, requesting that it decide whether the law or another legal act in question is in compliance with the Constitution”. The said official constitutional doctrine, pointing out the types of laws and other legal acts, and, thus, the types of acts of the Government whose constitutionality can be investigated by the Constitutional Court, has been radically changed over time: a completely opposite doctrine has been formulated, according to which,*

*the Constitutional Court also has the power to investigate the constitutionality of non-effective legal acts, and, thus, of non-effective acts of the Government, as well as the constitutionality of such laws and other legal acts that have been adopted and officially published, regardless of the date of the beginning of the application of those laws or other acts (or parts thereof). The changes in the official constitutional doctrine were determined by the necessity to increase the possibilities of implementing the rights and freedoms of persons and their legitimate interests, the necessity to better defend and protect the values enshrined in the Constitution, and the need to ensure that no legal act (or part thereof) conflicting with higher-ranking legal acts, first of all, with the Constitution, would have immunity from the removal of the legal system.*

**Keywords:** *acts of the Government, constitutional review, powers of the Constitutional Court, constitutional doctrine, changes in the doctrine.*

---

**Vytautas Sinkevičius**, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorius, socialinių mokslų (teisė) daktaras. **Mokslinių tyrimų kryptys:** konstitucinė teisė, parlamento teisė, konstitucinė justicija, Konstitucijos aiškinimas.

**Vytautas Sinkevičius**, professor at the Institute of Public Law at the Law School of Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests:** constitutional law, parliamentary law, constitutional justice, interpretation of the Constitution.