

## LEGISLATYVINĖ OMISIJA KONSTITUCINIO TEISMO NUTARIMUOSE: KAI KURIE DISKUSINIAI KLAUSIMAI

Vytautas Sinkevičius

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto  
Viešosios teisės institutas  
Elektroninis paštas: v.sinkevicius@mruni.eu

Pateikta 2017 m. gruodžio 15 d., parengta spaudai 2017 m. gruodžio 21 d.

DOI: 10.13165/JUR-17-24-2-02

**Santrauka.** *Legislatyvinės omisijos konstitucinė doktrina formavosi palaipsniui. Savo veiklos pradžioje Konstitucinis Teismas laikėsi nuostatos, kad jis neturi įgaliojimų tirti teisės spragų. Vėliau doktrina buvo reinterpretuota taip, kad Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus ne tik konstatuoti, kad tiriamajame įstatyme (jo dalyje) esama legislatyvinės omisijos, bet ir savo nutarimu, priimtu konstitucinės justicijos byloje, pripažinti tokį teisinį reguliavimą prieštaraujančiu Konstitucijai. Diskutuoti skatina tie Konstitucinio Teismo nutarimuose išryškėję legislatyvinės omisijos nebuvimo aspektai, kurie grindžiami įstatymuose nustatytu implicitiniu teisiniu reguliavimu.*

*Konstitucinio Teismo nutarimuose kartais stokojama argumentų, pagrindžiančių jo teiginius, kad iš įstatymuose nustatyto visuminio teisinio reguliavimo matyti, jog įstatyme yra įtvirtinti atitinkami valstybės institucijų įgaliojimai*

**Reikšminiai žodžiai:** *legislatyvinė omisija, eksplisicinis ir implicitinis teisinis reguliavimas, Konstitucinis Teismas, Konstitucija.*

### Įvadas

Teisės spraga yra tada, kai tam tikri visuomeniniai santykiai turi būti sureguliuoti teisės normomis, bet jie nėra sureguliuoti. Savo veiklos pradžioje Konstitucinis

Teismas laikėsi nuostatos, kad jis neturi įgaliojimų tirti teisės spragų. Tai yra įstatymų leidėjo prerogatyva, teisės spraga negali prieštarauti Konstitucijai. Vėliau doktrina buvo reinterpretuota taip, kad Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus ne tik konstatuoti, kad tiriamajame įstatyme (jo dalyje) esama legislatyvinės omisijos, bet ir savo nutarimu, priimtu konstitucinės justicijos byloje, pripažinti tokį teisinį reguliavimą prieštaraujančiu Konstitucijai. Konstitucinio Teismo nutarimuose kartais stinga argumentų, pagrindžiančių jo teiginius, kad ginčijamame įstatyme *legislatyvinės omisijos* nėra, nes teisinis reguliavimas nustatytas *implicitiškai*, kad *implicitiškai* gali būti įtvirtinti ir valstybės institucijų įgaliojimai.

Atliekant tyrimą taikyti įstatymų ir Konstitucinio Teismo nutarimų bei sprendimų analizės, taip pat mokslinės literatūros analizės metodai. Analizuojant įstatymus ir Konstitucinio Teismo nutarimus bei sprendimus, taikyti verbalinis, loginis, sisteminis, istorinis jų aiškinimo metodai.

## 1. Legislatyvinės omisijos samprata

Teisinėje literatūroje pateikiama įvairių teisės spragų (*lacuna legis*) apibrėžimų<sup>1</sup>. Visus juos vienija tai, kad teisės spraga yra tada, kai tam tikri visuomeniniai santykiai turi būti sureguliuoti teisės normomis, bet jie nėra sureguliuoti. Tai „nevisiškas ar nebaigtas konstitucinės pareigos vykdymas“<sup>2</sup>. Teisės spragas lemia objektyvūs ir subjektyvūs veiksniai. Objektyviems veiksniams priskiriami tie, kurie susiję su naujų visuomeninių santykių susiformavimu ir teisėkūros subjektu vėlavimu laiku tuos naujus santykius sureguliuoti, kitaip tariant, įstatymų leidėjas nespėja laiku reaguoti į pasikeitusią tikrovę, į naujus visuomenės poreikius. Subjektyvieji veiksniai yra susiję su nekokybiška įstatymų leidyba, su įstatymų leidėjo nenusimanimu apie realią padėtį ir jo daromomis klaidomis. O klaidos gali atsirasti dėl to, kad įstatymų leidėjas klaidingai mano, jog kokių nors santykių nereikia reguliuoti; klaidingai mano, jog teisę galima sukonkretinti ją taikant; sprendžia klausimą ne taip, kaip reikėtų; priima neaiškias teisės normas.<sup>3</sup> Teisės spragos gali būti ne tik atsitiktinės, t. y. kai įstatymų leidėjas tam tikrų santykių nereguliuoja, nes nežino jų esant, bet ir neatsitiktinės, kai „įstatymų leidėjas, žinodamas esant faktinius santykius, dėl politinių, ekonominių ar kitokių priežasčių tikslingai jų nereguliuoja“<sup>4</sup>.

1 Legislatyvinės omisijos problemos konstitucinėje jurisprudencijoje. Europos Konstitucinių Teismų XIV kongresas (Vilnius, 2008 m. birželio 3-6 d.), Pagrindinis pranešimas. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2008, p. 13–19.

2 MENDES, GILMAR. Brazilijos konstitucinė jurisdikcija: nekonstitucinės legislatyvinės omisijos problema. Konstitucinė jurisprudencija. 2008, 2 (10), p. 103.

3 JARAŠIŪNAS, E., SPRUOGIS, E. Legislatyvinės omisijos problemos konstitucinėje jurisprudencijoje. Konstitucinė jurisprudencija, 2007, 4 (80), p. 370–372.

4 JARAŠIŪNAS, E., SPRUOGIS, E. Legislatyvinės omisijos problemos konstitucinėje jurisprudencijoje. Konstitucinė jurisprudencija, 2007, 4 (80), p. 371.

Kai kalbame apie *legislatyvinę omisiją*, kalbame apie teisės spragas, kurias draudžia Konstitucija.

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog „teisės spraga, *inter alia* legislatyvinė omisija, visuomet reiškia, kad atitinkamų visuomeninių santykių teisinis reguliavimas apskritai nei eksplicitiškai, nei implicitiškai nėra nustatytas nei tam tikrame teisės akte (jo dalyje), nei kuriuose nors kituose teisės aktuose, tačiau poreikis tuos visuomeninius santykius teisiškai sureguliuoti yra, o *legislatyvinės omisijos atveju* tas teisinis reguliavimas, paisant iš Konstitucijos kylančių teisės sistemos nuoseklumo, vidinio neprieštaravimo imperatyvų ir atsižvelgiant į tų visuomeninių santykių turinį, turi būti nustatytas būtent tame teisės akte (būtent toje jo dalyje), nes to reikalauja kuris nors aukštesnės galios teisės aktas, *inter alia* pati Konstitucija“.<sup>5</sup>(išskirta – V. S.). Konstitucinis Teismas laikosi nuostatos, kad „teisės spraga, *inter alia* legislatyvinė omisija, kaip viena iš eksplicitinio teisinio reguliavimo nenustatymo atmainų, iš esmės skiriasi nuo tokio eksplicitinio teisinio reguliavimo nenustatymo, kuris reiškia, kad teisės akte (jo dalyje) yra implicitiškai nustatytas eksplicitinį teisinį reguliavimą papildantis ir pratęsiantis teisinis reguliavimas (*inter alia* teisinis reguliavimas, įtvirtinantis elgesį, priešingą eksplicitiškai nustatytajam). Tais atvejais, kai tam tikras teisės akte (jo dalyje) implicitiškai įtvirtintas teisinis reguliavimas nustato tam tikrą elgesį ir šitaip papildo bei pratęsia eksplicitinį teisinį reguliavimą, nėra pagrindo teigti, esą tas teisės aktas (jo dalis) atitinkamų visuomeninių santykių apskritai nereguliuoja, nes tie visuomeniniai santykiai iš tikrųjų yra teisiškai sureguliuoti, tačiau tas teisinis reguliavimas atitinkamuose teisės aktuose (jų dalyse) yra įtvirtintas ne eksplicitiškai, *expressis verbis*, o implicitiškai ir aiškinant teisę yra išvedamas iš eksplicitinių teisės nuostatų“<sup>6</sup> Pabrėžtina, kad legislatyvinė omisija yra tik teisėkūros subjekto veiklos rezultatas. Konstitucinis Teismas netiria teisėkūros subjekto neveikimo, delsimo priimti atitinkamą teisės aktą<sup>7</sup>. Legislatyvinės omisijos nėra ir tada, kai teisės spraga atsiranda dėl to, kad Konstitucinis Teismas pripažįstą įstatymą ar kitą teisės aktą (jo dalį) prieštaraujančiais Konstitucijai<sup>8</sup>.

## 2. Legislatyvinės omisijos doktrinos susiformavimas

Legislatyvinės omisijos konstitucinė doktrina formavosi palaipsniui. Savo veiklos pradžioje Konstitucinis Teismas laikėsi nuostatos, kad jis apskritai neturi įgaliojimų tirti teisės spragų. Tokia doktrina buvo suformuota Konstitucinio Teismo 1994 m.

5 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendimas. Valstybės žinios. 2006, Nr. 88-3475; 2016 m. gruodžio 7 d. nutarimas. TAR. 2016-12-07, Nr. 28387.

6 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendimas. Valstybės žinios. 2006, Nr. 88-3475; 2016 m. sausio 25 d. nutarimas. TAR. 2016-01-25, Nr. 1547.

7 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendimas. Valstybės žinios. 2006, Nr. 88-3475.

8 *Ibid.*

balandžio 21 d. nutarime<sup>9</sup>, priimtam ištyrus, ar Konstitucijai neprieštarauja tuo metu galiojusio Santuokos ir šeimos kodekso straipsniai, numatę, kad pripažįstama tik santuoka, įregistruota valstybinėse civilinės metrikacijos įstaigose. Pareiškėjas – Plungės rajono apylinkės teismas savo prašymą motyvavo tuo, kad Konstitucijos 38 straipsnio ketvirtoje dalyje nustatyta, jog valstybė pripažįsta ir bažnytinę santuokos registraciją, o pagal Santuokos ir šeimos kodekso 6 straipsnio antrą dalį pripažįstama tik santuoka, sudaryta valstybiniuose civilinės metrikacijos organuose. Prašyme dėmesys buvo atkreiptas ir į tai, kad Santuokos ir šeimos kodekso 11 straipsnyje nurodyta, jog santuoka sudaroma valstybiniuose civilinės metrikacijos organuose, o to paties kodekso 12 straipsnio antrojoje dalyje skelbiama, kad sutuoktinių teisės ir pareigos sukuria tik santuoka, sudaryta valstybiniuose civilinės metrikacijos organuose. Šios teisės bei pareigos atsiranda nuo santuokos įregistravimo civilinės metrikacijos organuose dienos.

Išnagrinėjęs bylą, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „Konstitucijos 38 straipsnio ketvirtojoje dalyje nustatyta: „Valstybė pripažįsta ir bažnytinę santuokos registraciją“. O Santuokos ir šeimos kodekso 6 straipsnio antrojoje dalyje skelbiama, kad pripažįstama tik santuoka, sudaryta valstybiniuose civilinės metrikacijos organuose, religinės santuokos apeigos, kaip ir kitos religinės apeigos, neturi teisinės reikšmės. Ši norma pati savaime (*ipso*) prieštarauja minėtai Konstitucijos nuostatai“. Aiškindamasis, ar Konstitucijai neprieštarauja Santuokos ir šeimos kodekso 12 straipsnio antroji dalis, kurioje įtvirtinta, kad sutuoktinių teisės ir pareigos sukuria tik santuoka, sudaryta valstybiniuose civilinės metrikacijos organuose, kad šios teisės bei pareigos atsiranda nuo santuokos įregistravimo civilinės metrikacijos organuose dienos, Konstitucinis Teismas nurodė, kad minėtoje straipsnio dalyje „yra išdėstytos dvi savarakišką teisinę reikšmę turinčios nuostatos, todėl ir jų vertinimas turi būti skirtingas.

*Pirmoji nuostata*, kad sutuoktinių teisės ir pareigos sukuria tik santuoka, sudaryta valstybiniuose civilinės metrikacijos organuose, prieštarauja Konstitucijos 38 straipsnio ketvirtosios dalies teiginiui, jog „Valstybė pripažįsta ir bažnytinę santuokos registraciją“. Šios konstitucinės nuostatos turinys leidžia daryti išvadą, kad nuo bažnytinės santuokos registracijos dienos taip pat atsiranda sutuoktinių teisės ir pareigos.

*Antroji nuostata*, jog sutuoktinių teisės ir pareigos atsiranda nuo santuokos įregistravimo civilinės metrikacijos organuose dienos, iš esmės įtvirtina santuokos ir su ja susijusių teisių santykių pradžią. Registraciją vykdanči civilinės metrikacijos įstaiga pagal šios normos kontekstą turi tą reikšmę, kad *čia pabrėžiamas santuokos sudarymo registracijos teisinis faktas, o ne subjektas*, t. y. pagal šios normos turinį svarbu yra ne tai, kas registruoja santuoką, o tai, kad sutuoktinių teisės ir pareigos atsiranda nuo santuokos įregistravimo dienos. *Todėl bažnytinės santuokos registravimo subjektų nepaminėjimas šioje normoje ir 11 straipsnyje turi būti vertinamas kaip teisės*

9 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. balandžio 21 d. nutarimas. Valstybės žinios. 1994, Nr. 31-562.

*spraga, o ne kaip Konstitucijai prieštaraujanti norma. Konstitucinis Teismas nesprendžia teisės spragų klausimų. Tai yra įstatymų leidėjo prerogatyva.*“ (išskirta – V.S.).

Taigi, 1994 m. buvo suformuota doktrina, kad atitinkamo teisinio reguliavimo nenustatymas teisės normoje yra teisės spraga; Konstitucinis Teismas nesprendžia teisės spragų klausimų; jas spręsti yra įstatymų leidėjo prerogatyva.

Tokios pačios nuostatos Konstitucinis Teismas laikėsi ir vėliau nagrinėtose bylose. Antai, Seimo narių grupei kilo abejonių, ar Konstitucijai neprieštaruoja Seimo statuto pataisos, kuriomis buvo panaikinta anksčiau Seimo statute įtvirtinta norma, jog, gavus Seimo sutikimą Seimo narį patraukti baudžiamojon atsakomybėn, jis negali būti suimtas Seimo rūmuose. Konstitucinis Teismas 2001 m. sausio 25 d. nutarime<sup>10</sup> konstatavo, kad „pareiškėjas ginčija tai, kad Seimo statuto 23 straipsnyje nenustatytas tam tikras teisinis reguliavimas. Todėl konstatuotina, kad byloje dėl šio prašymo nėra tyrimo dalyko“ (išskirta – V.S.). Toliau Konstitucinis Teismas teigia, kad „pagal Konstitucijos 102 straipsnį ir Konstitucinio Teismo įstatymo 63 straipsnio 1 dalį Konstitucinis Teismas nagrinėja bylas dėl įstatymų ir kitų teisės aktų atitikties Konstitucijai, dėl Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktų atitikties Konstitucijai ir įstatymams“.

Taigi, nors šiame nutarime Konstitucinis Teismas vartoja kitokią terminiją, negu tą, kuri buvo 1994 m. balandžio 21 d. nutarime – nerašo, kad jis netiria teisės spragų, o konstatuoja, kad jeigu teisinis reguliavimas nėra nustatytas, tai reiškia, kad nėra tyrimo dalyko, – doktrinos esmė liko tokia pati: Konstitucinis Teismas netiria teisės spragų, jis tiria tik tai, kas yra nustatyta įstatymuose ir kituose teisės aktuose.

### 3. *Legislatyvinės omissijos doktrinos reinterpretavimas*

Konstitucinio Teismo požiūris į tai, ar jis turi įgaliojimus tirti teisės spragas *visiškai pasikeitė* 2003 m. kovo 4 d. nutarime<sup>11</sup>, priimtame ištyrus, ar Konstitucijai neprieštaruoja Nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą *įstatymo pakeitimo įstatymo* nuostatos, kuriomis Seimas panaikino prieš tai įstatymo 2 straipsnio 1 dalies 5 punkte (1999 m. gegužės 13 d. redakcija) buvusią normą, kad nuosavybės teisės į įstatyme nurodytą nekilnojamąjį turtą atkuriamos Lietuvos Respublikos piliečiams, kuriems turtas perleistas *nesilaikant įstatymo nustatytos formos* ir tvarkos testamentu (naminiu testamentu) arba sutartimis (pirkimo–pardavimo, dovanojimo ar kitokiu rašytiniu dokumentu), taip pat piliečiams, kuriems nuosavybės teisių perėmėjai testamentu paliko turtą.

Apibūdinamas anksčiau galiojusio Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalies 5 punkto (1999 m. gegužės 13

10 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas. Valstybės žinios. 2001, Nr. 10-295.

11 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas. Valstybės žinios. 2003, Nr. 24-1004.

d. redakcija) nuostatas, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad taip įstatymų leidėjas atsižvelgė į neteisėtai nacionalizuoto ar kitais neteisėtais būdais nusavinto turto savininkų valią dėl neteisėtai nusavinto turto likimo – pagal nurodytą įstatymo normą nepriklausomai nuo to, laikytasi ar nesilaikyta okupacijos metu veikusiųose įstatymuose nustatytos nekilnojamojo turto perleidimo tvarkos, Lietuvos Respublikos piliečiai ar jų teisių perėmėjai turėjo teisę į nuosavybės teisių atkūrimą. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad nors įstatymų leidėjas turi diskreciją nustatyti nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo sąlygas ir tvarką, tai darydamas jis turi atsižvelgti į konstitucinius nuosavybės teisės apsaugos, asmenų lygiateisiškumo principus, kitus konstitucinius imperatyvus. Seimo 2002 m. sausio 15 d. priimtu įstatymu pakeitus Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalies 5 punktą (1999 m. gegužės 13 d. redakcija) taip, kad jame neliko anksčiau buvusios normos, pagal kurią nuosavybės teisės į įstatyme nurodytą nekilnojamąjį turtą atkuriamos piliečiams, kuriems turtas perleistas nesilaikant įstatymo nustatytos formos ir tvarkos testamentu (naminiu testamentu) arba sutartimis (pirkimo–pardavimo, dovanojimo ar kitokiu rašytiniu dokumentu), taip pat piliečiams, kuriems nuosavybės teisių perėmėjai testamentu paliko turtą, *nurodyti piliečiai, neteko teisės atkurti nuosavybės teises į įstatyme nurodytą nekilnojamąjį turtą*. Konstitucinis Teismas nutarė, kad Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalis (2002 m. sausio 15 d. redakcija ir 2002 m. spalio 29 d. redakcija) *ta apimtimi, kuria joje nėra įtvirtinta anksčiau šios dalies 5 punkte (1999 m. gegužės 13 d. redakcija) buvusi nuostata*, jog nuosavybės teisės į nekilnojamąjį turtą atkuriamos Lietuvos Respublikos piliečiams, kuriems turtas perleistas nesilaikant įstatymo nustatytos formos ir tvarkos testamentu (naminiu testamentu) arba sutartimis (pirkimo–pardavimo, dovanojimo ar kitokiu rašytiniu dokumentu), taip pat piliečiams, kuriems nuosavybės teisių perėmėjai testamentu paliko turtą, *prieštarauja* Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 ir 29 straipsniams, konstituciniam teisinės valstybės principui.

Taigi, 2003 m. Konstitucinis Teismas suformavo doktriną, kad jis turi įgaliojimus tirti teisės spragas, turi įgaliojimus ne tik konstatuoti, kad tiriamajame įstatyme (jo dalyje) esama legislatyvinės omisijos, bet ir savo nutarimu, priimtu konstitucinės justicijos byloje, pripažinti tokį teisinį reguliavimą prieštaraujančiu Konstitucijai.

Nors Konstitucinio Teismo įgaliojimai tirti teisės spragų konstitucingumą Konstitucijoje nėra nustatyti *expressis verbis*, jie kyla iš Konstitucijoje įtvirtinto visuminio teisinio reguliavimo, pagal kurį negali būti tokio įstatymo ar kito teisės akto, kurio atitikties Konstitucijai negalima būtų tirti, taip pat ir tuo aspektu, kad jame nėra įtvirtinta tai, kas pagal Konstituciją jame turi būti įtvirtinta. Konstitucija yra aukščiausioji teisė<sup>12</sup>, tai teisė be spragų, „ji ne tik užtikrina savo išskirtinę padėtį teisės sistemoje, bet ir imperatyviai nulemia visos teisės sistemos hierarchinį apibrėžtumą“<sup>13</sup>. Teisės

12 KŪRIS, E. Konstitucija kaip teisė be spragų. Jurisprudencija, 2006, 12(90), p. 8.

13 MESONIS, G. Konstitucijos interpretacinis poreikis. Jurisprudencija. 2009, 4(118), p. 59.

mokslinėje literatūroje nurodoma, kad „teisės spragų konstitucingumo kontrolės tendencija Europoje yra akivaizdi – tokią kontrolę vykdo daugelis konstitucinių teismų“<sup>14</sup>. Legislatyvinės omisijos *par excellence* „aptikimas“ žemesnės galios teisės akte (jo dalyje), jeigu tai būtina dėl nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos logikos, yra pakankamas pagrindas tą teisės aktą (jo dalį) *pripažinti prieštaraujančiu* (atitinkama apimtimi, t. y. ta apimtimi, kuria tame teisės akte (jo dalyje) nėra įtvirtintas aukštesnės galios teisės aktų, *inter alia* (ir pirmiausia) Konstitucijos, reikalaujamas teisinis reguliavimas) *Konstitucijai* (kitam aukštesnės galios teisės aktui)<sup>15</sup>.

Pabrėžtina tai, kad Konstitucinis Teismas, konstatuodamas, jog yra legislatyvinė omisija (teisės spraga, kurią draudžia Konstitucijai), turi nurodyti konkrečius Konstitucijos straipsnius (jų dalis) ar konstitucinius principus, kuriems ginčijama teisės norma *prieštarauja*. Apibrėždamas teisės normos prieštaravimo Konstitucijai apimtį, Konstitucinis Teismas dažnai vartoja formuluotę „<...> prieštarauja tiek, kiek joje nėra nustatyta <...>“, taip pat formuluotes „<...> prieštarauja ta apimtimi, kuria nenustatyta, kad <...>“<sup>16</sup>, „<...> prieštarauja tiek, kiek pagal joje nustatytą teisinį reguliavimą galima <...>“, „<...> prieštarauja tiek, kiek pagal joje nustatytą teisinį reguliavimą <...> negali būti <...>“<sup>17</sup>, „<...> prieštarauja tiek, kiek ji siejasi su <...>“<sup>18</sup>, „<...> prieštarauja ta apimtimi, kuria joje nėra įtvirtinta anksčiau buvusi nuostata <...>“. Savo ruožtu pareiškėjai, kreipdamiesi į Konstitucinį Teismą ir ginčydami įstatymo ar kito teisės akto (jo dalies) atitiktį Konstitucijai legislatyvinės omisijos aspektu, privalo pateikti teisinius argumentus, kodėl, jų nuomone, teisinis reguliavimas, kuris nėra įtvirtintas jų ginčijamame įstatyme ar kitame teisės akte (jo dalyje), pagal Konstituciją turi būti įtvirtintas būtent jų ginčijamame įstatyme ar kitame teisės akte (jo dalyje)<sup>19</sup>. Teismams keliamas dar vienas labai svarbus reikalavimas – legislatyvinės omisijos aspektu ginčyti įstatymo ar kito teisės akto (jo dalies) atitiktį Konstitucijai jie gali tik tada, kai tas įstatymas ar kitas teisės aktas tikrai turi būti taikomas jų nagrinėjamoje byloje (Konstitucijos 110 straipsnio 2 dalis). Jeigu į Konstitucinį Teismą kreipiamasi dėl įstatymo ar kito teisės akto, kuris neturi būti taikomas teismo nagrinėjamoje kon-

14 STAUGAITYTĖ, V. Konstitucinio Teismo nutarimų tipai. Konstitucinė jurisprudencija. 2007, 4 (8), p. 261.

15 URBAITIS, K. Konstitucinės kontrolės raida Lietuvoje. Konstitucinė jurisprudencija. 2012, 2(26), p. 291.

16 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas. Valstybės žinios. Nr. 24-1004.

17 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. spalio 5 d. nutarimas. TAR. 2016-10-05, Nr. 24590.

18 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas. Valstybės žinios. Nr. 24-1004.

19 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. balandžio 16 d. sprendimas. Valstybės žinios. 2004, Nr. 57-2006.

krečioje byloje, Konstitucinis Teismas konstatuoja, kad pareiškėjas (teismas) neturi *locus standi*<sup>20</sup>.

#### 4. Diskusiniai *legislatyvinės omissijos* doktrinos aspektai

Nauji legislatyvinės omissijos aspektai atsirado Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarime<sup>21</sup>, priimtame ištyrus, ar Konstitucijai neprieštarauja Referendumo įstatymo nuostatos. Pareiškėjo – Vyriausiojo administracinio teismo – nuomone, Referendumo įstatymo 10 straipsnis *ties, kiek jame nenustatyti* Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai vertinti piliečių siūlomo referendumu priimti Konstitucijos įstatymo projekto atitiktį Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir atlikto vertinimo pagrindu priimti sprendimus, kuriais nebūtų leidžiama inicijuoti priėmimo referendumu tokių Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto nuostatų, kuriomis būtų pažeista pati Konstitucija, prieštarauja Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

Pareiškėjas teigė, kad viešojoje teisėje galioja teisėtumo ir teisinio apibrėžtumo principai, kurie viešojo administravimo subjektą įpareigoja veikti tik įstatymo jam suteiktų įgaliojimų ribose. *Jeigu viešojo administravimo subjektas veikia viršydamas jam nustatytos kompetencijos ribas (ultra vires) – tai yra pagrindas viešojo administravimo subjekto aktą pripažinti neteisėtu*. Vyriausiasis administracinis teismas pabrėžė, kad viešojo administravimo subjektas turi tik tuos įgalinimus, kurie jam konkrečiai suteikti, plečiamas kompetencijos aiškinimas – negalimas. Pareiškėjo nuomone, iš Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo matyti, kad būtent Vyriausiajai rinkimų komisijai turėtų būti suteikti įgaliojimai priimti sprendimus, kuriais nebūtų leidžiama inicijuoti referendumo dėl tokių Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto nuostatų, kurias priėmus būtų pažeista pati Konstitucija. Tokie Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai gali būti nustatyti tik Referendumo įstatyme, jo 10 straipsnyje, kuriame reglamentuojamas piliečių referendumo iniciatyvinės grupės įregistravimas, tačiau jie šiame teisės akte *nėra aiškiai ir konkrečiai įtvirtinti, kaip yra reikalaujama pagal viešosios teisės principus*. Vadinasi, kyla *legislatyvinės omissijos* egzistavimo klausimas <...> (*išskirta – V. S.*).

Konstitucinis Teismas nutarė, kad Referendumo įstatyme pareiškėjo nurodytos legislatyvinės omissijos nėra, o Referendumo įstatymas *ties, kiek jame nėra eksplisitiškai nustatyti* Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai vertinti piliečių referendumui siūlomo Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto atitiktį Konstitucijai ir atlikto vertinimo pagrindu priimti sprendimą, kuriuo nebūtų leidžiama inicijuo-

20 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 22 d. sprendimas. Valstybės žinios. 2007, Nr. 57-2200.

21 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimas. TAR. 2014-07-11, Nr. 10117.



ti priėmimo referendumu tokio Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto, kuriuo būtų nepaisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, *neprieštarauja* Konstitucijai.

Panagrinėkime, kokiais argumentais Konstitucinis Teismas grindė legislatyvinės omisijos *nebuvimą* ir ar jo naudoti argumentai yra teisiškai pagrįsti. Konstitucinis Teismas aiškino, kaip „įstatymuose reguliuojami šioje konstitucinės justicijos byloje nagrinėjamu aspektu aktualūs Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai organizuojant ir vykdant referendumus“. Konstitucinis Teismas pacitavo Referendumo įstatymo 10 straipsnyje „Piliečių iniciatyvinės grupės įregistravimas“ įtvirtintas normas, *inter alia*, kad „Vyriausioji rinkimų komisija posėdyje sprendžia grupės įregistravimo klausimą“ ir „ne vėliau kaip per 15 dienų nuo grupės prašymo gavimo dienos savo posėdyje surašo grupės įregistravimo aktą“. Apibendrinamas įstatymo 10 straipsnyje nustatytą teisinį reguliavimą, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad: „šiam straipsnyje *expressis verbis* nėra įtvirtinti Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai vertinti Lietuvos Respublikos piliečių referendumui siūlomo Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto atitiktį Konstitucijai ir atlikto vertinimo pagrindu priimti sprendimą, kuriuo nebūtų leidžiama inicijuoti priėmimo referendumu tokio Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto, kuriuo būtų nepaisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų; tačiau nustatyta, kad Vyriausioji rinkimų komisija savo posėdyje, įvertinusi jai pateiktą prašymą ir kartu pateiktą siūlomo referendumu priimti sprendimo tekstą, turi išspręsti piliečių referendumo iniciatyvinės grupės įregistravimo klausimą (išskirta – V. S.).

Geriant Konstitucinio Teismo požiūrį, vis dėlto negalima nepasakyti, kad, mūsų nuomone, cituotame Referendumo įstatyme 10 straipsnyje *nėra įtvirtinti* Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai vertinant jai pateiktą prašymą *kartu įvertinti ir pateiktą siūlomo referendumu priimti sprendimo tekstą*. Referendumo įstatyme 10 straipsnyje, kaip minėta, nustatyta, kad „Vyriausioji rinkimų komisija posėdyje sprendžia grupės įregistravimo klausimą“, šiame straipsnyje nėra nuostatos, kad Vyriausioji rinkimų komisija turi įgaliojimus „kartu įvertinti *pateiktą siūlomo referendumu priimti sprendimo tekstą*“. Atkreipkime dėmesį, kad Konstitucinis Teismas nenurodo konkrečių Referendumo įstatymo 10 straipsnio nuostatų, kuriomis remiasi teigdamas, jog šiame straipsnyje nustatyta, kad Vyriausioji rinkimų komisija, vertindama jai pateiktą referendumo iniciatyvinės grupės prašymą kartu turi įvertinti ir pateiktą siūlomo referendumu priimti sprendimo tekstą. Nuorodos į konkrečias Referendumo įstatymo nuostatas, jų turinio analizė buvo būtinos. Jeigu įgaliojimai vertinti pateiktą siūlomo referendumu priimti sprendimo tekstą nėra įtvirtinti *expressis verbis*, – su tuo visiškai sutinkame, – tai iš kokių konkrečių įstatymo straipsnio nuostatų jie kyla, kokiais teisiniais argumentais tai galima pagrįsti? Kitaip tariant, iš kokių konkrečių įstatymo straipsnio nuostatų kyla *implicitinis* teisinis reguliavimas, numatantis Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimus vertinant iniciatyvinės grupės prašymą *kartu vertinti ir pateiktą siūlomo referendumu priimti sprendimo tekstą*? Deja, Konstitucinis Teismas į šį klausimą neatsakė. Teisiškai nepriimtina vien konstatuoti, kad Referendumo įstatymo 10 straipsnyje atitinkamas teisinis reguliavimas

yra nustatytas, tai reikia pagrįsti teisiniais argumentais. Ypač dėl to, kad Konstitucinio Teismo teiginys, jog Referendumo įstatymo 10 straipsnyje neva nustatyta, kad Vyriausioji rinkimų komisija, vertindama jai pateiktą referendumo iniciatyvinės grupės prašymą kartu turi įvertinti ir pateiktą siūlomo referendumu priimti sprendimo tekstą, paskui tampa pagrindu konstatuoti, jog Referendumo įstatyme nėra Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nurodytos legislatyvinės omisijos. Teiginys, kuris nėra pagrįstas konkrečiomis Konstitucijos ar įstatymų nuostatomis, jų analize, negali būti pagrindas priimti sprendimą, kad Referendumo įstatymo 10 straipsnyje legislatyvinės omisijos nėra, kad įstatymas neprieštarauja Konstitucijai. Nepakanka tik numanyti, kad nurodytasis teiginys kyla iš atitinkamų Konstitucijos ar įstatymo nuostatų, – tai būtina įrodyti remiantys konkrečiomis Konstitucijos ir įstatymų nuostatomis, formuluotėmis, sąvokomis, Konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtintu visumiiniu teisiniu reguliavimu ir pan., būtinai atskleidžiant nuostatų, kuriomis grindžiamas atitinkamas teiginys, turinį. Tai nebuvo padaryta<sup>22</sup>.

Konstitucinis Teismas, mėgindamas pagrįsti, jog Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatyme yra *implicitiškai* įtvirtintas šios komisijos įgaliojimas priimti sprendimą neregistruoti piliečių iniciatyvinės grupės surengti referendumą, kad būtų priimtas Konstitucijos pakeitimo įstatymas, – jeigu, Vyriausiosios rinkimų komisijos nuomone, toks įstatymas prieštarautų Konstitucijai, – nurodo ir Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo 4 straipsnio 1 dalies nuostatą, pagal kurią „Vyriausioji rinkimų komisija savo veikloje vadovaujasi Konstitucija“. Konstitucinio Teismo nuomone, ir iš nurodytos įstatymo nuostatos kyla ir tai, kad Vyriausioji rinkimų komisija privalo „vertinti, ar piliečių referendumo iniciatyvinė grupė laikosi įstatymų nustatytų reikalavimų referendumui siūlomiems įstatymų projektams, *inter alia* ar Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektu paisoma reikalavimų Konstitucijos pataisomis nepažeisti jos nuostatų darnos, laikytis materialųjų Konstitucijos keitimo apribojimų, ir atsakyti įregistruoti tokią piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kurios referendumui siūlomas projektas šių reikalavimų neatitinka“.

Konstitucinio Teismo teigimu, kitaip aiškinant Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo 3 straipsnio 6 dalies 1 punkto nuostatą „Vyriausioji rinkimų komisija registruoja piliečių iniciatyvinę grupę referendumui surengti“ būtų „paneigta to paties įstatymo 4 straipsnio 1 dalyje nustatyta Vyriausiosios rinkimų komisijos pareiga savo veikloje vadovautis Konstitucija, šiuo, rinkimų, Referendumo ir kitais įstatymais bei teisės aktais“. Nėra prasmės ginčytis, kad Vyriausioji rinkimų komisija savo veikloje turi vadovautis Konstitucija, Vyriausiosios rinkimų komisijos, rinkimų, Referendumo ir kitais įstatymais bei teisės aktais. Tai akivaizdu. Tačiau, ar iš nuostatos, kad Vyriausioji rinkimų komisija turi vadovautis Konstitucija, kyla jos įgaliojimai priimti sprendimą neregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinės grupės, jeigu Vyriausio-

22 Plačiau žr. SINKEVIČIUS, V., Nauji *legislatyvinės omisijos* „nebuvimas“ aspektai: pastabos Konstitucinio Teismo nutarimo parastėse. Konstitucinė jurisprudencija. 2015, 2(38), p. 288-323

sios rinkimų komisija padarytų išvadą, kad referendumui teikiamas Konstitucijos pataisos projektas prieštarauja Konstitucijai? Ne, nekyla. Visos valstybės ir kitos institucijos, jų pareigūnai savo veikloje turi vadovautis Konstitucija. Tai bendro pobūdžio reikalavimas, jis turi daugybę aspektų.

Nagrinėjamos problemos kontekste šis reikalavimas reiškia *inter alia* tai, kad valstybės institucijos gali vykdyti tik tuos įgaliojimus, kurie joms nustatyti Konstitucijoje, įstatymuose ir kituose teisės aktuose, kad jos negali turėti ir vykdyti tokių įgaliojimų, kurie nėra nustatyti Konstitucijoje, įstatymuose ir kituose teisės aktuose. Įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatyti valstybės institucijų įgaliojimai negali būti aiškinami plečiamai, šiuo atveju taikomas principas „uždrausta viskas, išskyrus tai, kas tiesiogiai leista įstatymo“<sup>23</sup>. Valstybės institucijos negali veikti viršydamos joms nustatytus įgaliojimus. Iš bendro pobūdžio reikalavimo vadovautis Konstitucija nekyla, kad Vyriausioji rinkimų komisija turi įgaliojimus neregistruoti piliečių iniciatyvinės grupės surengti referendumą dėl Konstitucijos pakeitimo, jeigu, Vyriausiosios rinkimų komisijos nuomone, referendumui siūlomos Konstitucijos pataisos projektas prieštarauja Konstitucijai. Tik tuo atveju, jeigu toks konkretus Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimas būtų įtvirtintas Konstitucijoje, būtų galima teigti, kad reikalavimas vadovautis Konstitucija kartu reiškia ir reikalavimą vykdyti konkretų Konstitucijoje įtvirtintą įgaliojimą.

Konstitucijoje nėra numatyta, kad Vyriausioji rinkimų komisija turi įgaliojimus neregistruoti piliečių iniciatyvinės grupės surengti referendumą dėl Konstitucijos pakeitimo, jeigu, Vyriausiosios rinkimų komisijos nuomone, referendumui siūlomos Konstitucijos pataisos projektas prieštarauja Konstitucijai. Vadinasi, nurodytojo Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimo negalima kildinti iš Konstitucijos. Jeigu iš bendro pobūdžio reikalavimo vadovautis Konstitucija būtų imta kildinti konkrečius Vyriausiosios rinkimų komisijos ar kokios nors kitos valstybės institucijos įgaliojimus, galėtų susidaryti ir tokia teisinė padėtis, kai kiekviena valstybės institucija pati spręstų, kokius konkrečius įgaliojimus kitų subjektų atžvilgiu ji turi. Tai būtų nesuderinama su konstituciniu teisiniu valstybės principu, kuris reiškia ir tai, kad valstybės institucijos įgaliojimai įstatymuose ir kituose teisės aktuose turi būti nustatyti *aiškiai, tiksliai, nedviprasmiškai*.

Taigi nei Referendumo, nei Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymuose, nei jokiuose kituose įstatymuose ir teisės aktuose, nėra nei *explicitiškai*, nei *implicitiškai* įtvirtinti Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai *vertinti*, ar piliečių referendumo iniciatyvinė grupė laikosi įstatymų nustatytų reikalavimų referendumui siūlojamiems įstatymų projektams, *inter alia*, ar Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektu paisoma reikalavimų Konstitucijos pataisomis nepažeisti jos nuostatų darnos, laikytis materialųjų Konstitucijos keitimo apribojimų ir *priimti sprendimą neregistruoti*

23 Žr., pvz., BAKAVECKAS, A. Administracinė teisė: teorija ir praktika. Vilnius: Mes, 2012, p. 123; Vansevičius, S. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000, p.195.

piliečių referendumo iniciatyvinės grupės, jeigu Vyriausioji rinkimų komisija padarytų išvadą, kad referendumui teikiamas Konstitucijos pataisos projektas prieštarauja Konstitucijai. O tokie įgaliojimai privalo būti įtvirtinti būtent Referendumo įstatymo 10 straipsnyje, nes būtent jame nustatyti Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai registruoti piliečių iniciatyvinę grupę. Nurodytų Vyriausiosios rinkimų komisijos *įgaliojimų neįtvirtinimas reiškia, kad yra* legislatyvinė omisija, t. y. tokia teisės spraga, kurią draudžia Konstitucija. Taigi, Konstitucinis Teismas, mūsų nuomone, *turėjo konstitucinį pagrindą* konstatuoti, kad Referendumo įstatymo 10 straipsnis *ties, kiek jame nėra nustatyti Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai* vertinti, ar piliečių referendumo iniciatyvinė grupė laikosi įstatymų nustatytų reikalavimų referendumui siūlomiems įstatymų projektams, *inter alia* ar Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektu paisoma reikalavimų Konstitucijos pataisomis nepažeisti jos nuostatų darnos, laikytis materialijų Konstitucijos keitimo apribojimų ir atsakyti įregistruoti tokią piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kurios referendumui siūlomas projektas šių reikalavimų neatitinka, *prieštarauja* Konstitucijos 7 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui. Konstitucinis Teismas nusprendė kitaip.

Taigi, 2014 m. liepos 11 d. nutarime Konstitucinis Teismas suformavo tokią doktriną: jeigu viešojo administravimo subjekto įgaliojimai įstatyme nėra įtvirtinti *eksplicitiškai (expressis verbis)*, o yra įtvirtinti *implicitiškai*, nors jie nėra apibrėžti aiškiai, tiksliai, suprantamai, nepriešaringai, – legislatyvinės omisijos *nėra*, toks teisinis reguliavimas neprieštarauja Konstitucijai.

Su tokia doktrina negalima sutikti, nes, kaip minėta, valstybės institucijos gali vykdyti tik tuos įgaliojimus, kurie joms aiškiai nustatyti Konstitucijoje, įstatymuose ir kituose teisės aktuose. Įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatyti valstybės institucijų įgaliojimai negali būti aiškinami plečiamai, šiuo atveju taikomas principas „uždrausta viskas, išskyrus tai, kas tiesiogiai leista įstatymo“. Valstybės institucijos negali veikti viršydamos joms nustatytus įgaliojimus. Nepakanka tik konstatuoti, kad atitinkamas *implicitinis* reguliavimas kyla iš Konstitucijos ar įstatymo nuostatų. Tai būtina įrodyti remiantys konkrečiomis Konstitucijos ir įstatymų nuostatomis, formuluotėmis, sąvokomis, Konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtintu visuminiu teisiniu reguliavimu ir pan., būtinai atskleidžiant atitinkamų ne tik atitinkamų Konstitucijos ir įstatymų nuostatų turinį, bet ir jų kylančio *implicitinio* teisinio reguliavimo turinį, nes *implicitinį* teisinį reguliavimą lemia *eksplicitiškai* įtvirtintos nuostatos, o ne priešingai (atvirkščiai). *Implicitinis* teisinis reguliavimas tik pratęsia *eksplicitinį* teisinį reguliavimą.

Dar daugiau neaiškumų, kas laikoma legislatyvine omisija, kada ji yra, o kada – jos nėra, sukelia Konstitucinio Teismo 2016 m. gruodžio 7 d. nutarimas<sup>24</sup>, priimtas ištyrus, ar Konstitucijai neprieštarauja Seimo 2011 m. gruodžio 21 d. priimto Žemės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymo nuostatos, reguliuojančios savivaldybių tary-

24 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. gruodžio 7 d. nutarimas. TAR. 2016-12-07, Nr. 28387.

bū teisės nustatyti žemės mokesčio tarifus. Pareiškėjas – Vilniaus apygardos administracinis teismas prašė ištirti, ar Konstitucijos 120 straipsnio 1 daliai, 127 straipsnio 3 daliai, konstituciniams savivaldybių ir valstybės interesų derinimo, teisinės valstybės principams neprieštarauja Žemės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnis *ties, kiek jame nenustatytas Žemės mokesčio įstatymo (2011 m. gruodžio 21 d. redakcija) 6 straipsnyje įtvirtintos savivaldybių tarybų teisės nustatyti žemės mokesčio tarifus įgyvendinimo mechanizmas 2013 metų mokestiniam laikotarpiui*. Pareiškėjo nuomone, 2013 m. sausio 1 d. įsigaliojusi nurodytu Žemės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymu pakeitus esminius žemės mokesčio elementus, Seimui kilo pareiga šio įstatymo 3 straipsnyje, kuriame sureguliuotas šio įstatymo įsigaliojimas ir įgyvendinimas, *eksplicitiškai* įtvirtinti aiškiai žemės mokesčio tarifų nustatymo 2013 metų mokestiniam laikotarpiui tvarką. Tokio teisinio reguliavimo neįtvirtinimas vertintinas kaip dėl teisėkūros klaidos padaryta teisės spraga, t. y. legislatyvinė omisija, kurią draudžia Konstitucija.

Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „atskleidžiant teisės normų turinį paprastai nepakanka taikyti vien lingvistinį aiškinimo metodą; teisės teorijoje žinomi įvairūs teisės aiškinimo metodai: lingvistinis, sisteminis, istorinis, lyginamasis ir kt.; atskleisti atskirų įstatyme pavartotų sąvokų prasmę galima išsiaiškinus įstatymo paskirtį, jo reguliuojamų santykių pobūdį ir apimtį, reguliavimo ypatumus ir pan.; tai galima padaryti taikant įvairius įstatymo aiškinimo metodus, iš jų – sisteminį, nes kiekviena teisės norma yra vientiso teisės akto sudedamoji dalis, susijusi su kitomis to teisės akto normomis“. Konstitucinis Teismas nurodė ir tai, kad „ne bet koks teisinio reguliavimo neaiškumas ar neapibrėžtumas yra pagrindas Konstituciniam Teismui atitinkamą teisinį reguliavimą pripažinti prieštaraujančiu konstituciniam teisinės valstybės principui. Sprendžiant, ar konkretus teisinis reguliavimas atitinka iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančius teisinio reguliavimo aiškumo ir apibrėžtumo imperatyvus, nepakanka konstatuoti, kad šis reguliavimas nėra aiškus, kai jis aiškinamas vien taikant lingvistinį teisės aiškinimo metodą. Galimos situacijos, kai taikant įvairius teisės aiškinimo metodus, iš jų – sisteminį, yra išsiaiškinama atskirų įstatymo nuostatų paskirtis, tikslai, jo reguliuojamų santykių pobūdis ir apimtis, reguliavimo ypatumai“. Konstitucinis Teismas priminė jo anksčiau suformuotą mokesčių doktriną, pagal kurią tokie esminiai mokesčio elementai kaip mokesčio objektas, mokestinių santykių subjektai, jų teisės ir pareigos, mokesčio dydžiai (tarifai), mokėjimo terminai, išimties ir lengvatų, baudos ir delspinigiai turi būti nustatomi įstatymu<sup>25</sup>; įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, kad teisinių santykių subjektai galėtų savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad taikant loginį ir sistemi-

25 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. kovo 15 d. nutarimas. Valstybės žinios. 2015, Nr. 23-585.

nį aiškinimą bei atsižvelgiant į įstatymų leidėjo ketinimus, akivaizdu, kad įstatymų leidėjas numatė ir planavo 2013 metų savivaldybių biudžetų pajamas, gaunamas ir iš žemės mokesčio; iš *visuminio teisinio reguliavimo kyla savivaldybių tarybų įgaliojimai nustatyti žemės mokesčio tarifus 2013 metų mokestiniam laikotarpiui*; vadinasi, pareiškėjo nurodytos *legislatyvinės omisijos* Žemės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnyje nėra.

Taigi, Konstitucinis Teismas padarė išvadą, kad savivaldybių tarybų įgaliojimai nustatyti žemės mokesčio tarifus 2013 metų mokestiniam laikotarpiui Žemės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatyme yra įtvirtinti *implicitiškai*. Teismo nuomone, tai reiškia, kad Žemės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnis *ties, kiek jame nėra eksplacitiškai įtvirtinti* savivaldybių tarybų įgaliojimai iki Žemės mokesčio įstatymo (2011 m. gruodžio 21 d. redakcija) įsigaliojimo nustatyti konkretų žemės mokesčio tarifą (kelis tarifus) 2013 metų mokestiniam laikotarpiui, *neprieštarauja* Konstitucijos 127 straipsnio 3 daliai, 120 straipsnio 1 daliai, konstituciniam savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principui. Kartu Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Žemės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnyje įtvirtintas teisinis reguliavimas – jame *eksplacitiškai nenustačius* iš visuminio teisinio reguliavimo kylančių savivaldybių tarybų įgaliojimų nustatyti žemės mokesčio tarifus 2013 metų mokestiniam laikotarpiui, vertintinas kaip prieštaringas, dviprasmiškas, neatitinkantis iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių teisinio reguliavimo aiškumo ir apibrėžtumo imperatyvų, kurių privalu laikytis nustatant įstatymo įsigaliojimo ir įgyvendinimo tvarką. Konstitucinis Teismas nutarė, kad Žemės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnis *ties, kiek jame eksplacitiškai nenustatyti* iš visuminio teisinio reguliavimo kylantys savivaldybių tarybų įgaliojimai nustatyti žemės mokesčio tarifus 2013 metų mokestiniam laikotarpiui, *prieštarauja* konstituciniam teisinės valstybės principui.

Atkreipkime dėmesį į minėtus Konstitucinio Teismo nutarimo teiginius, kurie, ne tik nedera tarpusavyje, bet paneigia vienas kitą. *Pirmas teiginys*: savivaldybių tarybų įgaliojimai nustatyti žemės mokesčio tarifus 2013 metų mokestiniam laikotarpiui kyla iš Žemės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatyme įtvirtinto visuminio teisinio reguliavimo, taigi, jie *neturi būti nustatyti įstatymo 3 straipsnyje*, todėl šiame straipsnyje *legislatyvinės omisijos nėra* (vadinasi, Konstitucinis Teismas teigia, kad nurodyti savivaldybių tarybų įgaliojimai *įstatymo 3 straipsnyje* neturi būti ir nėra nustatyti nei eksplacitiškai, nei implicitiškai); *antras teiginys*: Žemės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnis *ties, kiek jame eksplacitiškai nenustatyti* iš visuminio teisinio reguliavimo kylantys savivaldybių tarybų įgaliojimai nustatyti žemės mokesčio tarifus 2013 metų mokestiniam laikotarpiui *prieštarauja* konstituciniam teisinės valstybės principui. (Kitaip tariant, Konstitucinis Teismas teigia, kad savivaldybių tarybų įgaliojimai nustatyti žemės mokesčio tarifus 2013 metų mokestiniam laikotarpiui *turėjo būti įtvirtinti būtent įstatymo 3 straipsnyje*, jie turėjo būti įtvirtinti *eksplacitiškai*).

Matome, kad Konstitucinio Teismo nutarimo nuostata, jog nurodyti savivaldybių tarybų įgaliojimai *įstatymo 3 straipsnyje neturi būti ir nėra nustatyti* nei eksplicitiškai, nei implicitiškai, visiškai nedera su kita nutarimo nuostata, kad nurodyti savivaldybių tarybų įgaliojimai *turėjo būti nutatyti būtent įstatymo 3 straipsnyje*, kad jie turėjo būti nustatyti ne bet kaip, o *eksplicitiškai*. Jeigu nurodyti savivaldybių tarybų įgaliojimai įstatymo 3 straipsnyje nėra nustatyti, nors, kaip teigia Konstitucinis Teismas, jame turėjo būti nustatyti, argi tai nėra legislatyvinė omisija? Drįstame teigti, kad tai yra *legislatyvinė omisija*, nes įstatymo straipsnyje *eksplicitiškai* nėra nustatyta tai, kas jame turi būti nustatyta.

Taigi, Konstitucinis Teismas 2016 m. gruodžio 7 d. nutarime suformavo doktriną, kad subjekto įgaliojimai nustatyti mokesčius gali būti įtvirtinami *ne eksplicitiškai (expressis verbis)*, o išvedami iš teisinio reguliavimo visumos – t. y. gali būti įtvirtinti *implicitiškai*, ir kad tokiu atveju legislatyvinės omisijos nėra. Toks Konstitucinio Teismo požiūris iš esmės diskutuotinas, nes jis, mūsų nuomone, paneigia Konstitucinio Teismo anksčiau suformuotą doktriną, kad nustatant mokesčius įstatymuose įtvirtintas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, teisės aktų formulotės turi būti tikslios, kad teisinių santykių subjektai galėtų savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus. *Implicitinis* teisinis reguliavimas negali to užtikrinti. Iš Konstitucinio Teismo, suformuotos doktrinos, kad pagal Konstituciją visi svarbiausi mokesčio elementai turi būti aiškiai nustatyti įstatymu, kyla ir tai, kad įstatymu turi būti aiškiai įtvirtinti, pirmiausia, atitinkamo subjekto įgaliojimai nustatyti mokesčius, nagrinėjamu atveju, žemės mokesčio tarifus. Nėra konstitucinio pagrindo manyti, kad įstatymų leidėjas esą gali nustatyti tokį teisinį reguliavimą, iš kurio nėra aišku, ar subjektas turi įgaliojimus nustatyti mokesčių, jo tarifus, ar jų neturi.

Negalime sutikti ir su Konstitucinio Teismo 2016 m. gruodžio 7 d. nutarime išdėstytu požiūriu, kad *legislatyvinės omisijos nėra* ir tuo atveju, jeigu subjekto įgaliojimai nustatyti mokesčio tarifus išvedami iš teisinio reguliavimo visumos, t. y. jie įtvirtinti *implicitiškai*, nors *implicitinis* teisinis reguliavimas nėra aiškus. Mūsų nuomone, apie tai, kad įstatyme ar kitame teisės akte yra įtvirtintas *implicitinis* teisinis reguliavimas, galima kalbėti tik tuo atveju, jeigu *implicitinis* teisinis reguliavimas pratęsia *eksplicitinį* teisinį reguliavimą, yra aiškus, nedviprasmiškas, pakankamai tiksliai apibrėžiantis teisinių santykių subjektų teises ir pareigas. Jeigu įstatyme nustatytas teisinis reguliavimas yra toks, kad kyla abejonių, ar pagal įstatymą subjektas apskritai turi įgaliojimus nustatyti mokesčio tarifus, toks teisinis reguliavimas negali būti laikomas *implicitiškai* įtvirtinančiu nurodytus subjekto įgaliojimus, yra pagrindas konstatuoti legislatyvinės omisijos (spragos, kurią draudžia Konstitucija) buvimą ir tokį teisinį reguliavimą pripažinti prieštaraujančiu Konstitucijai.

Yra pagrindo kritiškai vertinti tokį Konstitucinio Teismo požiūrį, kai pradžioje konstatuojama, kad iš visuminio teisinio reguliavimo matyti, jog atitinkamas teisinis reguliavimas yra įtvirtintas *implicitiškai*, todėl legislatyvinės omisijos nėra, o po to konstatuojama, kad nėra aišku, kas yra įtvirtinta *implicitiškai*, kad tai, kas įtvirtin-

ta *implicitiškai*, pagal Konstituciją turi būti įtvirtinta *eksplicitiškai*, ir teisės norma tiek, kiek joje nėra *eksplicitiškai* (*expressis verbis*) nustatytas tam tikras teisinis reguliavimas, kuris joje turi būti nustatytas *eksplicitiškai*, pripažįstama prieštaraujančia Konstitucijai.

Matome, kad legislatyvinės omisijos konstitucinė doktrina nėra nuosekli, ji kartais prieštaringa. Diskutuoti daugiausia skatina tie Konstitucinio Teismo nutarimuose išryškėję legislatyvinės omisijos *nebuvimu* aspektai, kurie grindžiami įstatymuose nustatytu *implicitiniu* teisiniu reguliavimu. Argumentais, kad legislatyvinės omisijos *nėra*, nes atitinkamas teisinis reguliavimas nustatytas *implicitiškai*, turėtų būti remiamasi labai atsargiai. Ypač tada, kai kalbame apie viešosios teisės sritį, apie valstybės institucijoms priskirtus valdingus įgaliojimus, kurie pagal Konstituciją turi būti nustatomi *eksplicitiškai* (*expressis verbis*), o ne *implicitiškai*.

## Išvados

1. Savo veiklos pradžioje Konstitucinis Teismas laikėsi nuostatos, kad jis neturi įgaliojimų tirti teisės spragų, tai yra įstatymų leidėjo prerogatyva, teisės spraga negali prieštarauti Konstitucijai. Vėliau doktrina buvo reinterpretuota taip, kad Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus ne tik konstatuoti, kad tiriamajame įstatyme (jo dalyje) esama legislatyvinės omisijos, bet ir savo nutarimu, priimtu konstitucinės justicijos byloje, pripažinti tokį teisinį reguliavimą prieštaraujančiu Konstitucijai.
2. Nors Konstitucinio Teismo įgaliojimai tirti teisės spragų konstitucingumą Konstitucijoje nėra nustatyti *expressis verbis*, jie kyla iš Konstitucijoje įtvirtinto visuminio teisinio reguliavimo, pagal kurį negali būti tokio įstatymo ar kito teisės akto, kurio atitikties Konstitucijai negalima būtų tirti, taip pat ir tuo aspektu, kad jame nėra įtvirtinta tai, kas pagal Konstituciją jame turi būti įtvirtinta.
3. Diskutuotina Konstitucinio Teismo doktrina, teigianti, kad jeigu viešojo administravimo subjekto įgaliojimai įstatyme nėra įtvirtinti *eksplicitiškai* (*expressis verbis*), o yra išvedami iš teisinio reguliavimo visumos (įtvirtinti *implicitiškai*), nors jie *nėra* apibrėžti aiškiai, tiksliai, suprantamai, neprieštarinčiai – legislatyvinės omisijos *nėra*, toks teisinis reguliavimas neprieštarauja Konstitucijai.



## THE LEGISLATIVE OMISSION IN RULINGS PASSED BY THE CONSTITUTIONAL COURT: SOME DEBATABLE ISSUES

Vytautas Sinkevičius

Mykolas Romeris University, Lithuania

**Summary.** *The constitutional doctrine of the legislative omission has developed gradually. At the beginning of its activity, the Constitutional Court considered that it did not have legal powers to examine legal gaps. Later, the doctrine was reinterpreted to the effect that the Constitutional Court has powers not only to state that an examined law (part thereof) contains a legislative omission, but also to declare such a legal regulation unconstitutional by its ruling passed in the corresponding constitutional justice case. In its decision of 8 August 2006, the Constitutional Court held that “a legal gap, inter alia, legislative omission, always means that the legal regulation of certain social relations is established neither explicitly nor implicitly, neither in a particular legal act (part thereof) nor in any other legal act at all, even though there exists a need for a legal regulation of these social relations, as well as that, in the case of legislative omission, the said legal regulation must, by focusing on the imperatives of the consistency and inner non-discrepancy of the legal system and by taking into account the content of social relations, be established precisely in the said particular legal act (in particular part thereof), because this is required by a certain higher-ranking legal act, inter alia, the Constitution itself”. The powers of the Constitutional Court to examine the constitutionality of legal gaps are not laid down expressis verbis in the Constitution, but they arise from the overall legal regulation entrenched in the Constitution, whereby there may not be any such a law or another legal act that could escape the possibility of examining its constitutionality, including the cases where such a law or another legal act fails to establish something that is required under the Constitution. Questions arise as to the doctrine of the Constitutional Court according to which, in cases where the powers of a public administration are not laid down in a law explicitly (expressis verbis), but are derived from the overall legal regulation (they are consolidated implicitly), despite the fact that they are not defined clearly, precisely, comprehensibly, and consistently, there is no legislative omission and such a legal regulation is not in conflict with the Constitution.*

**Keywords:** *legislative omission, explicit and implicit legal regulation, Constitutional Court, Constitution.*

---

**Vytautas Sinkevičius**, socialinių mokslų (teisė) daktaras, Mykolo Romerio universiteto, Teisės fakulteto, Viešosios teisės instituto profesorius. Pagrindinės mokslinių tyrimų kryptys: konstitucijos aiškinimas, konstitucinė justicija, parlamento teisė.

**Vytautas Sinkevičius**, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Public Law Institute, Professor, doctor of Social Sciences (law). Research interests: interpretation of the Constitution, constitutional justice, parliamentary law.