



**LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO
PETICIJŲ KOMISIJA**

**IŠVADA
DĖL ARŪNO SODONIO PETICIJOS**

2023 m. vasario 8 d.
Vilnius

Lietuvos Respublikos Seimo Peticijų komisija 2023 m. vasario 8 d. posėdyje iš esmės išnagrinėjo Arūno Sodonio peticiją ir priėmė sprendimą teikti Seimui išvadą atmesti šioje peticijoje pateiktą pasiūlymą Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme įtvirtinti teisinį reguliavimą, pagal kurį Vyriausybė galėtų kreiptis į Seimą dėl įstatymo ir Seimo nutarimo išaiškinimo, o Seimas šį išaiškinimą turėtų pateikti Seimo nutarimu. Sprendimas priimtas, atsižvelgus į Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento ir Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos argumentus, kurie pateikiami šioje išvadoje.

Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad teisėkūros principai išreiškia tam tikrus imperatyvius reikalavimus, keliamus teisėkūroje dalyvaujantiems subjektams, siekiant sukurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą. Vadovaujantis teisėkūros aiškumo principu (Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 6 punktas), visuose teisės aktuose, įskaitant ir įstatymus, ir Seimo nutarimus, įtvirtintas teisinis reguliavimas turi būti logiškas, nuoseklus, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas, taip pat turi atitikti sistemiškumo principo (Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 7 punktas) reikalavimus. Taigi Teisėkūros pagrindų įstatyme pirmiausiai įtvirtinta pareiga teisės aktų leidėjui užtikrinti rengiamų teisės aktų atitiktį teisėkūros principams ir reikalavimams, o teisės aktų, t. y. ir įstatymų, ir Seimo nutarimų, aiškinimo poreikis sietinas su jų taikymu. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1995 m. spalio 26 d. nutarime yra pažymėjęs, kad būtinybė aiškinti įstatymo normas ar nuostatas paprastai atsiranda tuomet, kai įstatymas nevisiškai atitinka jam, kaip struktūriškai vientisam ir užbaigtam dokumentui, keliamus reikalavimus (akto turinio vientisumas, dėstymo logiškumas, prieštaravimų nebuvimas, teisinio reguliavimo apibrėžtumas, tikslus teisės terminų vartojimas, aiškus normų, įvairių nuostatų atskyrimas akte ir kt.).

Seimo kanceliarijos Teisės departamentas ir Teisingumo ministerija, teikdami nuomonę dėl pareiškėjo pateikto pasiūlymo, pažymi, kad Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje nėra nustatytas oficialus teisės aktų aiškinimo, kurį atlieka teisės aktą priėmęs teisėkūros subjektas, institutas.

Įgaliojimai teisės aktus vertinti ir juos aiškinti, sprendžiant konkrečias bylas *ad hoc*, yra suteikti teismams. Konstitucinis Teismas yra nurodęs, kad įstatymų leidėjo neišspręsti teisės taikymo klausimai yra teismų praktikos dalykas (Konstitucinio Teismo 1998 m. liepos 9 d. nutarimas, 2006 m. lapkričio 20 d., 2011 m. lapkričio 16 d. sprendimai, 2011 m. spalio 25 d. nutarimas), taip pat pažymėjęs, kad įstatymų leidėjo neišspręstus teisės taikymo klausimus gali spręsti teismai, nagrinėjantys ginčus dėl atitinkamų teisės aktų (jų dalių) taikymo (2006 m. lapkričio 20 d., 2011 m. lapkričio 16 d. sprendimai, 2011 m. spalio 25 d. nutarimas). Lietuvos Aukščiausiasis Teismas savo praktikoje taip pat yra konstatavęs, kad pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 straipsnį teisingumo vykdymas yra išimtinė teismo kompetencija, todėl teismai, vykdydami teisingumą, ne tik turi teisę, bet ir privalo aiškinti įstatymą, nes teisės aiškinimas yra neatskiriama teisingumo vykdymo proceso dalis (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1998 m. rugsėjo 14 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-53/1998, 2011 m. lapkričio 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-406/2011, kt.). Be to, sprenddamas šalių ginčą, teismas byloje nustatytiems faktams ir šalis siejantiems materialiniams teisiniams santykiams taiko konkrečias materialiosios teisės normas; šiuo atveju abstrakti teisės norma tampa konkrečių šalių konkretaus elgesio taisykle, o teismo sprendimas yra individualus teisės taikymo aktas; tam, kad galėtų tinkamai pritaikyti abstrakčią teisės normą konkrečiam ginčui spręsti, teismas šią normą privalo išaiškinti, atskleisti jos tikrąją prasmę; taigi teisės aiškinimas yra viena iš teismo, kaip įstatymo įgalios teisės taikymo institucijos, kompetencijos sudedamųjų dalių, būtina prielaida įgyvendinti pagrindinę teismo funkciją – vykdyti teisingumą (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. lapkričio 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-406/2011).

Taigi įstatymų leidėjo neišspręsti ir konkrečiose faktinėse situacijose iškilę teisės taikymo klausimai yra teismų praktikos dalykas, valstybės institucijos, taikančios įstatymą, pareiga ir neatskiriama teisingumo vykdymo proceso dalis. Tokių įgaliojimų suteikimas teismams yra suprantamas ir aiškus – tai reikalinga tam, kad galimos teisės spragos ar kiti teisėkūros proceso sąlygoti neaiškumai teisės aktuose neužkirstų kelio teismams tinkamai ir efektyviai vykdyti teisingumą. Pareiškėjo siūlomame įstatymo projekte Seimui suteikiamų įgaliojimų aiškinti įstatymus ir Seimo nutarimus paskirtis ir tokio aiškinimo reikšmė nėra atskleisti; nėra aiškūs nei tokio įstatymų ir Seimo nutarimų aiškinimo paskirtis, nei adresatai, nei tokio aiškinimo privalomumas, nei jo praktinis pritaikymas ir pasekmės.

Atkreipiamas dėmesys ir į tai, kad teisės normos aiškinimas negali atstoti ar pakeisti teisės normos tikslinimo, teisės normos aiškinimu negali būti plečiamas ar siaurinamas teisės normos turinys. Jeigu būtinybė aiškinti teisinį reguliavimą atsiranda tuomet, kai jis neatitinka jam, kaip struktūriškai vientisam ir užbaigtam dokumentui, keliamų reikalavimų ir esant sisteminio pobūdžio problemai dėl neaiškaus teisės akto, taip pat teisinio reguliavimo spragoms, nuostatų nesuderinamumui ar neatitikimui aukštesnės galios teisės aktams, teisės aktą priėmęs subjektas,

siekdamas teisinio reguliavimo aiškumo ir suderinamumo, matydamas nevienodą šio teisės akto supratimo ir taikymo praktiką, turėtų jį keisti, patikslindamas jo nuostatas, o ne jį aiškinti. Atsižvelgiant į Teisėkūros pagrindų įstatyme įtvirtintus teisėkūros aiškumo bei sistemiškumo principus, teisės aktų nuostatų aiškinimas sisteminių problemų, teisės spragų atvejais neturėtų būti laikomas tinkamu šių teisinio reguliavimo trūkumų sprendimo instrumentu, t. y. teisės normų aiškinimas neturėtų pakeisti įstatyminio reguliavimo.

Įtvirtinant teisę Seimo nutarimu aiškinti Seimo priimtą teisės aktą, sukurtas aiškinimo institutas užimtų neaiškią vietą teisinėje sistemoje. Vadovaujantis Konstitucinio Teismo jurisprudencija, įstatymai nustato bendro pobūdžio taisykles, o poįstatyminiuose teisės aktuose jos gali būti detalizuojamos, gali būti reglamentuojama jų įgyvendinimo tvarka (Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d., 1996 m. gruodžio 19 d., 2004 m. kovo 5 d., 2014 m. gegužės 9 d. nutarimai); iš konstitucinio teisinės valstybės principo, kitų konstitucinių imperatyvų kykla reikalavimas įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams paisyti iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos; šis reikalavimas *inter alia* reiškia, kad draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais, taip pat, kad žemesnės galios teisės aktuose draudžiama nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytuoju aukštesnės galios teisės aktuose (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas); poįstatyminiu teisės aktu yra realizuojamos įstatymo normos, todėl poįstatyminiu teisės aktu negalima pakeisti įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis, nes taip būtų pažeista Konstitucijoje įtvirtinta įstatymų viršenybė poįstatyminių teisės aktų atžvilgiu (Konstitucinio Teismo 2002 m. rugpjūčio 21 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai); pažymėtina ir tai, kad poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai, jie turi būti priimami remiantis įstatymais, nes poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai). Atsižvelgiant į oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatas, oficialaus teisės akto aiškinimo institutas gali sudaryti prielaidas konstitucinio teisės aktų hierarchijos principo pažeidimui. Poįstatyminiai teisės aktai nėra skirti įstatymams ar kitiems teisės aktams išaiškinti, o juose yra nustatomos teisės normos, tik detalizuojančios bendresnio pobūdžio ir aukštesnės teisinės galios taisykles. Nustačius Seimo teisę Seimo nutarimu, t. y. kitu priimamu teisės aktu, aiškinti anksčiau priimtus teisės aktus (ir įstatymus), būtų neaišku, kaip (koku būdu) ir kokiais atvejais tai reikia ar galima daryti, taip pat kiltų klausimų dėl abiejų teisės aktų teisinės galios, ypač atsižvelgiant į tai, kad Seimo nutarimu, kuris yra žemesnės teisinės galios negu įstatymas, negali būti reguliuojami tie patys teisiniai santykiai, kaip įstatymu. Taigi Seimo nutarimu aiškinant įstatymus galėtų būti keičiami tiek pradiniai įstatymo tikslai, tiek įstatymo normų turinys, ir tai būtų daroma ne

įstatymu, o žemesnės teisinės galios teisės aktu, todėl galėtų būti pažeistas ir konstitucinis teisės aktų hierarchijos principas. Be to, įtvirtinus teisės normų aiškinimą Seimo nutarimais, keičiantis tam tikroms aplinkybėms ir atsiradus poreikiui keisti teisinį reguliavimą, būtų neaišku, ar turėtų būti keičiamas tik konkretus įstatymas, ar ir jį aiškinantis Seimo nutarimas (jei būtų keičiamas ir įstatymą aiškinantis Seimo nutarimas, nebeliktų aiškios skirties tarp teisėkūros ir teisės aiškinimo; jei būtų keičiamas tik įstatymas, Seimo nutarimai, aiškinantys įstatymą, netektų aktualumo ir būtų nesuderinti su įstatyminiu reguliavimu). Vadinasi, nustačius teisę Seimo nutarimu (teisės aktu) aiškinti Seimo priimtą teisės aktą, tokiu teisės aiškinimu būtų kuriamos teisės normos ir toks aiškinimas jau galėtų būti laikomas teisėkūra, t. y. būtų neaišku, kaip atskirti teisės aiškinimo ir teisėkūros aktą (teisės normas). Taigi toks teisinis reguliavimas pažeistų teisės aktų hierarchijos principą ir keltų taikymo problemų. Dar daugiau neaiškumo ir problemų sukeltų noras toki įstatymo aiškinimą taikyti atgal, neįvertinus poveikio jau priimtiems teismų ar valstybės institucijų sprendimams, suformuotai teismų praktikai ar įvykdytam ūkio subjektų konsultavimui. Seimo kanceliarijos Teisės departamentas atkreipia dėmesį ir į tai, kad pareiškėjo siūlomas teisinis reguliavimas, kuriuo siekiama išskirti tik Seimą, nors norminius administracinius teisės aktus priima labai platus valstybės institucijų ir įstaigų ratas, sistemiškai nederėtų su viso teisėkūros proceso Lietuvos Respublikoje reglamentavimu.

Pareiškėjo siūlymo Vyriausybės įstatyme įtvirtinti teisinį reguliavimą, pagal kurį Vyriausybė galėtų kreiptis į Seimą dėl įstatymo ir Seimo nutarimo išaiškinimo, kurį Seimas turėtų pateikti Seimo nutarimu, įtvirtinimas sudarytų prielaidas pažeisti konstitucinį valdžių padalijimo principą. Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad valdžios galias riboja Konstitucija, Konstitucijos 67 straipsnyje nustatyti Seimo įgaliojimai, Konstitucijos 96 straipsnyje įtvirtinta tiek visos Vyriausybės, tiek atskirų ministrų atskaitomybė Seimui (o ne atvirkščiai). Nurodytų Konstitucijos nuostatų visuma nesudaro prielaidų teigti, kad Seimas privalėtų aiškinti savo priimtą teisės aktą pagal Vyriausybės kreipimąsi, net jei tai būtų nustatyta Vyriausybės įstatyme.

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos peticijų įstatymo 12 straipsnio 3 dalimi ir Seimo Peticijų komisijos nuostatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos Seimo 1999 m. lapkričio 11 d. nutarimu Nr. VIII-1408 „Dėl Seimo Peticijų komisijos nuostatų patvirtinimo“, 28 punktu, Seimo Peticijų komisijos išvada dėl A. Sodonio peticijoje pateikto pasiūlymo atmetimo teikiama Seimui, taip pat siūloma įtraukti į Seimo pavasario sesijos darbotvarkę Seimo nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo Peticijų komisijos išvados dėl Arūno Sodonio peticijos“ projektą.

Komisijos pirmininkas

Edmundas Pupinis