



LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIS TEISMAS

NUTARIMAS

Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 2 punktui, 29 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsniui ir Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsniui

Vilnius, 1999 m. birželio 3 d.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, susidedantis iš Konstitucinio Teismo teisėjų Egidijaus Jarašiūno, Egidijaus Kūrio, Zigmo Levickio, Augustino Normanto, Vlado Pavilionio, Jono Prapiesčio, Vytauto Sinkevičiaus, Stasio Stačioko, Teodoros Staugaitienės,

sekretoriaujant Daivai Pitrėnaitei,

dalyvaujant pareiškėjo – Lietuvos Respublikos Seimo narių grupės atstovams Seimo nariams Algirdui Butkevičiui, Česlovui Juršėnui, Petruui Papovui,

suinteresuoto asmens – Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovams Vyriausybės kanceliarijos Teisės ir teisėtvarkos skyriaus vedėjai Ramutei Ruškytei ir Lietuvos Respublikos finansų viceministrui Edmundui Žilevičiui,

remdamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalimi ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnio 1 dalimi, viešame Teismo posėdyje 1999 m. gegužės 12 d. išnagrinėjo bylą Nr. 19/98 pagal pareiškėjo – Seimo narių grupės prašymą ištirti, ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimas Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ atitinka Lietuvos Respublikos

Konstituciją, Vyriausybės įstatymą, Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymą ir Biudžetinių įstaigų įstatymą.

Konstitucinis Teismas

nustatė:

I

Vyriausybė 1998 m. gegužės 22 d. priėmė nutarimą Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ (Žin., 1998, Nr. 48-1320; toliau – Vyriausybės nutarimas).

Seimo narių grupė kreipėsi į Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti, ar kai kurios šio nutarimo nuostatos neprieštarauja Konstitucijai ir tam tikriems įstatymams.

II

Prašymas grindžiamas tokiais motyvais.

1. Tiek Konstitucijoje (67 straipsnio 8 punktas), tiek Vyriausybės įstatyme (22 ir 29 straipsniai) kalbama tik apie ministerijų steigimą ir panaikinimą, tuo tarpu Vyriausybės nutarimo 1 punkte, be kita ko, nustatyta:

„1. Reorganizuojant panaikintą Statybos ir urbanistikos ministeriją [...]:

1.5. sudaryti šią komisiją panaikintos Statybos ir urbanistikos ministerijos reorganizavimui įgyvendinti [...].

1.6. pavesti 1.5 punkte nurodytajai komisijai [...] išspręsti kitus klausimus, susijusius su buvusios Statybos ir urbanistikos ministerijos reorganizavimu.“

Analogiškos nuostatos taip pat įtvirtintos Vyriausybės nutarimo 2 punkte (dėl panaikintos Ryšių ir informatikos ministerijos), 5 ir 6 punktuose (dėl panaikintos Europos reikalų ministerijos).

Prašyme pažymima, kad Vyriausybės nutarimas priimtas įgyvendinant 1998 m. balandžio 28 d. Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo (toliau – Įstatymo įgyvendinimo įstatymas) 2 straipsnį ir vykdant tos pačios dienos Seimo rezoliuciją „Dėl Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą reikalų vieningo koordinavimo“. Neginčydamas, ar laikytina korektiška formuluotė „vykdydama Seimo rezoliuciją“, pareiškėjas teigia, kad rezoliucijoje kalbama tik apie vieną ministeriją („[...] reorganizuojamos Europos reikalų ministerijos pagrindu įsteigti specialią instituciją prie Vyriausybės [...]“). Tuo tarpu pagal Įstatymo įgyvendinimo įstatymą trys ministerijos panaikinamos (1 straipsnis), o Vyriausybei siūloma (2 straipsnis) nustatyti 1 straipsnio įgyvendinimo tvarką ir terminus, taip pat vietoj Europos reikalų ministerijos prie Vyriausybės įsteigti instituciją, atsakingą už Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą klausimų sprendimą.

Biudžetinių įstaigų (taip pat ir ministerijų) reorganizavimo tvarką numato Biudžetinių įstaigų įstatymas. Šio įstatymo 4 straipsnyje yra nustatyta: „Biudžetines įstaigas reorganizuoja arba likviduoja jų steigėjai Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatyta tvarka, jeigu įstatymai nenumato kitaip.“ Ir Konstitucijoje, ir Vyriausybės įstatyme įtvirtinta, kad ministerijų steigėjas yra Seimas, tačiau jis nei pats ėmėsi reorganizuoti ministerijas, nei pavedė tai atlikti Vyriausybei.

Pareiškėjas nurodo, kad pagal Konstitucijos 94 straipsnį ir Vyriausybės įstatymo 22 straipsnį Vyriausybė „vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo“. Taigi Vyriausybė, imdamasi reorganizuoti Seimo panaikintas ministerijas, viršijo savo įgaliojimus, todėl Vyriausybės nutarimo 1, 2, 5 ir 6 punktai prieštarauja Konstitucijos 67 ir 94 straipsniams, Vyriausybės įstatymui, Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymui, Biudžetinių įstaigų įstatymui.

2. Vyriausybės nutarimo 8 punkte nustatyta: „Finansų ministerija turi Lietuvos valstybės biudžeto asignavimus, skirtus buvusioms Europos reikalų ministerijai, Ryšių ir informatikos ministerijai bei Statybos ir urbanistikos ministerijai, taip pat Komunalinio ūkio departamentui, buvusiam prie Statybos ir urbanistikos ministerijos, atitinkamai persikirstyti Aplinkos ministerijai, Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijai, Europos komitetui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Susisiekimo ministerijai, Ūkio ministerijai, Užsienio reikalų ministerijai, atsižvelgdama į Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus, kuriuose nustatytas maksimalus leistinas etatų skaičius.“

Pareiškėjas daro išvadą, kad Vyriausybė nutarimu, t. y. poįstatyminiu aktu, pakeitė 1998 metų biudžeto įstatymą. Tuo tarpu Konstitucijos 132 straipsnis nustato kitą tvarką: „Biudžetinais metais Seimas gali pakeisti biudžetą. Jis keičiamas pagal tą pačią tvarką, pagal kurią sudaromas, priimamas ir patvirtinamas.“ Konkrečiai tai reiškia, kad Vyriausybė teikia atitinkamo įstatymo projektą Seimui, o Seimas (ir tiktai Seimas) tvirtina biudžetą, keičia biudžeto įstatymą.

Pareiškėjas mano, kad Vyriausybės nutarimo 8 punktas prieštarauja Konstitucijos 132 straipsniui ir Vyriausybės įstatymui.

III

Rengiant bylą Konstitucinio Teismo posėdžiui gautas suinteresuoto asmens atstovų – Vyriausybės kanceliarijos Teisės ir teisėtvarkos skyriaus vedėjos R. Ruškytės ir finansų viceministro E. Žilevičiaus paaiškinimas.

Paaiškiniame teigiama, kad Vyriausybė, vykdydama Įstatymo įgyvendinimo įstatymo 2 straipsnį ir Seimo rezoliuciją, persikirstė buvusių Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos, Statybos ir urbanistikos ministerijos vykdytas funkcijas kitoms ministerijoms bei Vyriausybės įstaigoms. Dėl šių teisėtų Vyriausybės veiksmų buvo persikirstyti atitinkami valstybės biudžeto asignavimai. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos 1998 metų valstybės biudžeto ir

savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo 10 straipsnio nuostatomis atitinkamai buvo perskirstyti patvirtinti asignavimai, tačiau bendra valstybės biudžeto asignavimų suma liko nepakitusi. Atstovai mano, kad Vyriausybės nutarimas neprieštarauja Konstitucijai ir jau minėtiems įstatymams.

IV

Pareiškėjo atstovas P. Papovas teismo nagrinėjimo metu paaiškino, kad Seimas pats nustatė, koku būdu ministerija nustos egzistuoti, t. y. kad tai bus padaryta panaikinimo, o ne reorganizavimo būdu. Pagal Įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsnį buvo panaikintos trys ministerijos. Jo 2 straipsnyje nustatyta, kad Vyriausybė iki gegužės 1 d. turi nustatyti 1 straipsnio įgyvendinimo tvarką. Naujos redakcijos Vyriausybės įstatyme nustatytame ministerijų sąraše yra 14 ministerijų, o ne 17, nes 3 ministerijos panaikintos, jų nebėra. Tuo tarpu Vyriausybė savo nutarime, nors ir pripažįsta, kad ministerijos yra panaikintos, jas reorganizuoja, t. y. perduoda jų funkcijas, nors pagal Civilinio kodekso 37 straipsnį reorganizuoti galima tik egzistuojančią įstaigą. Vyriausybė turėjo tik paskirstyti turtą ir teikti Seimui įstatymo projektą dėl biudžetinių lėšų panaudojimo ir paskirstymo, t. y. dėl 1998 metų valstybės biudžeto patikslinimo. Pati Vyriausybė skirstė pinigus, tuo tarpu asignavimus ministerijoms skyrė Seimas, todėl pagal Konstituciją jie turėjo būti pakeisti tokia pat tvarka, kaip ir buvo paskirti.

Pareiškėjo atstovas Č. Juršėnas teismo nagrinėjimo metu paaiškino, kad Lietuvos parlamentui ne kartą buvo iškilęs klausimas dėl ministerijų, nes nei Konstitucijoje, nei Vyriausybės įstatyme nekalbama apie jų reorganizavimą. Parlamentas keletą kartų svarstė panaikintų ministerijų funkcijų perskirstymą. Perskirstymas buvo įtvirtintas įstatymais. 1994 m. buvo naikinamos ministerijos ir reorganizavimo klausimą sprendė Seimas. 1996 m. gruodžio 12 d. įstatymu buvo panaikintos atitinkamos ministerijos. Vyriausybė reorganizacijų nedarė. Buvo sudarytos likvidavimo komisijos, o 1997 m. kovo 7 d. nutarimu Vyriausybė perskirstė turtą. Taigi precedentas yra, ir tai darė ta pati Vyriausybė, kurios nutarimas dabar ginčijamas.

Likvidavimas ir panaikinimas laikomas tuo pačiu dalyku. 1996 m. gegužės 10 d. Vyriausybė priėmė nutarimą Nr. 554 „Dėl biudžetinių įstaigų reorganizavimo ir likvidavimo tvarkos patvirtinimo“. Pagal šią tvarką įstaigos reorganizuojamos, kai jos sujungiamos, padalijamos ir pan., o likviduojamos, kai jų veikla visiškai nutraukiama. Tai du skirtingi dalykai, kurie Vyriausybės nutarime neišskiriami. Reorganizuodama panaikintas ministerijas, Vyriausybė viršijo savo įgaliojimus. Pagal Viešųjų įstaigų įstatymo 15 straipsnį reorganizavimas – tai viešosios įstaigos, kaip juridinio asmens, pertvarkymas be likvidavimo procedūros. Kito reorganizavimo aiškinimo nėra.

Pareiškėjo atstovas teigė, kad biudžetinė teisė yra didžioji parlamento teisė, sąlygojanti valdžių atskyrimo principą. Vyriausybė gali tik siūlyti biudžeto projektą. Kai Seimas priima atitinkamą įstatymą, Vyriausybė turi jį vykdyti. Biudžeto įstatymas yra konkretus. Juo nustatomos konkrečios asignavimų sumos, kurios tik Seimo sprendimu gali būti keičiamas. Lietuvoje nėra deleguotos įstatymų leidybos, todėl Seimas savo įgaliojimų negali atiduoti Vyriausybei.

Pareiškėjo atstovas A. Butkevičius teismo nagrinėjimo metu paaiškino, kad Vyriausybės nutarimo 8 punktas suteikia teisę Finansų ministerijai biudžeto asignavimus, skirtus panaikintoms ministerijoms, taip pat Komunalinio ūkio departamentui, atitinkamai persikirstyti Aplinkos, Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų, Ūkio, Užsienio reikalų ministerijoms bei Europos reikalų komitetui. Vyriausybė poįstatyminiu aktu pakeitė biudžeto įstatymą. Taip pažeidžiamas Konstitucijos 132 straipsnis, kuriame nustatyta, kad biudžetinais metais Seimas gali pakeisti biudžetą. Vyriausybė gali tik teikti Seimui atitinkamo įstatymo projektą. Tik Seimas tvirtina biudžetą, keičia biudžeto įstatymą. Biudžetinės sandaros įstatymo 17 straipsnyje taip pat nustatyta, kad Vyriausybė svarsto valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Seimui, nurodydama bendrą pajamų sumą ir jų paskirstymą pagal mokesčių, pajamų rūšis, taip pat asignavimus iš biudžeto įvairioms institucijoms ir programoms. Taigi įstatymu yra ne tik tvirtinama bendra asignavimų suma, bet ir asignavimai skirstomi pagal atskirus asignavimų valdytojus. Tam tikra suma asignavimų valdytojui yra skiriama ir pastatų išlaidoms, priežiūrai, inventoriui įsigyti. Likvidavus ministeriją, asignavimų suma perkeliama į kitą, tad dalis išlaidų yra sutaupoma. Taigi Vyriausybė poįstatyminiu aktu pakeitė valstybės biudžeto įstatymą.

V

Pareiškėjas prašyme nurodo, kad Vyriausybė, minėtu nutarimu reorganizuodama panaikintas ministerijas, viršijo jai suteiktus įgaliojimus.

Atsižvelgdamas į tai, kad pareiškėjas prašyme nenurodė, kurioms konkrečioms Konstitucijos ir įstatymų normoms, jo manymu, ginčijamas Vyriausybės nutarimas prieštarauja, Konstitucinis Teismas nagrinės jo atitikimą tik toms Konstitucijos ir įstatymų normoms, kurios reguliuoja pareiškėjo prašyme nurodytus santykius, t. y. ginčijamo Vyriausybės nutarimo 1, 2, 5 ir 6 punktų atitikimą Konstitucijos 67 straipsnio 8 punktui, 94 straipsnio 2 punktui, Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 2 punktui, 29 straipsnio 2 daliai, Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsniui, Biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsniui.

VI

Suinteresuoto asmens atstovė R. Ruškytė teismo nagrinėjimo metu paaiškino, jog Biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsnis numato, kad biudžetines įstaigas jų steigėjai reorganizuoja ir likviduoja Vyriausybės nustatyta tvarka, jeigu įstatymas nenumato kitaip. Dėl to Seimas 1998 m.

balandžio 28 d. ir priėmė specialų įstatymą, numatantį kitokią tvarką. Priimdamas įstatymą Seimas sprendė ne ministerijų likvidavimo ar reorganizavimo, o tik jų panaikinimo klausimą. Dėl to Vyriausybė negalėjo pažeisti Biudžetinių įstaigų įstatymo, kiek tai susiję su likvidavimu, nes Vyriausybė nespėdė likvidavimo klausimo.

Įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsnyje nustatyta, kad panaikinamos ministerijos. Įgyvendindama šį įstatymą Vyriausybė nustato įgyvendinimo tvarką ir terminus. Pagal jį ministerijos yra naikinamos, o kaip, kokiais būdais ir tvarka tai daryti, pavesta spręsti Vyriausybei. Suinteresuoto asmens atstovės nuomone, tai patvirtina ir Įstatymo įgyvendinimo įstatymo 2 straipsnio 2 punktas, kuriame Vyriausybei buvo konkrečiai nurodyta, koku būdu ji turi panaikinti šio įstatymo 1 straipsnyje nurodytą Europos reikalų ministeriją. Koku būdu naikinamos kitos dvi ministerijos, pavesta spręsti pačiai Vyriausybei. Vyriausybė tiksliai vykdė Įstatymo įgyvendinimo įstatymą ir, vadovaudamasi Konstitucijos 67 ir 94 straipsniais, nepažeidė jokio kito įstatymo.

Suinteresuoto asmens atstovės teigimu, Civilinis kodeksas leidžia reorganizuoti tik egzistuojantį juridinį asmenį. Sąvokos „ministerijos panaikinimas“ ir „reorganizavimas“ turi šiek tiek kitoki turinį negu juridinio asmens likvidavimo atveju. Reorganizavimas numatytas Civiliniame kodekse. Be to, privatinės teisės normos neturėtų būti taikomos viešiesiems santykiams. Ministerijos tuo metu egzistavo, nes įstatymas buvo priimtas balandžio 28 d., o Vyriausybei nustatyti tvarką buvo pavesta iki gegužės 1 d. Tokie terminai yra nerealūs. Panaikinimas yra ne vienkartinis aktas, o procedūra. Kokios nors ministerijos funkcijos negali nutrūkti – jos turi būti perduotos kitoms institucijoms. Šis procesas yra įgyvendinamas nuosekliai, dėl to Seimas pavedė tai padaryti Vyriausybei, nes pagal Konstitucijos 94 straipsnį ji tvarko krašto reikalus.

Suinteresuoto asmens atstovės nuomone, Seimo pavedimas perskirstyti biudžeto asignavimus buvo duotas dėl to, kad naikinamų ministerijų funkcijos perduotos atitinkamoms ministerijoms, kurioms padidintos asignavimų sumos. Vyriausybė vadovavosi Konstitucijos 94 straipsniu ir tiksliai vykdė 1998 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo 10 straipsnio 4 punktą, kuris suteikia Vyriausybei ar jos įgaliotai institucijai teisę atitinkamai pakeisti patvirtintus asignavimus. Šią teisę Vyriausybė įgyvendino ne keisdama biudžetą, o vykdydama jį atlikusi tik techninį patvirtintų asignavimų perskirstymą. Seimas 1998 m. gruodžio 1 d. priimdamas Biudžeto pakeitimo ir papildymo įstatymą patvirtino šį asignavimų perskirstymą.

Suinteresuoto asmens atstovas E. Žilevičius teisminiame posėdyje paaiškino, kad asignavimai buvo perskirstyti nekeičiant bendros biudžetų apimties. Atliktos tik biudžeto vykdymo procedūros. Reorganizavimas vyko 3–4 mėnesius. Per tą laiką biudžeto asignavimų sumos dėl ministerijų reorganizavimo ir naikinimo buvo suformuluotos ir patikslintos tikslinant 1998 metų

biudžetą, pateiktos Seimui, ir Seimas jas patvirtino. Seimas laikinai delegavo savo teisę Vyriausybei, o po to įstatymu patvirtino sumas, kurias Vyriausybės nutarimu pavedė Finansų ministerijai.

Konstitucinis Teismas

konstatuoja:

I

Dėl Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ 1, 2, 5 ir 6 punktų atitikimo Konstitucijos 67 straipsnio 8 punktui, 94 straipsnio 2 punktui, Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 2 punktui, 29 straipsnio 2 daliai, Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsniui, Biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsniui.

1. Seimas 1998 m. balandžio 28 d. priėmė Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymą, kuriuo Vyriausybės įstatymą išdėstė nauja redakcija. Vyriausybės įstatymas įsigaliojo 1998 m. gegužės 1 d. Pagal šio įstatymo 29 straipsnio 1 dalyje nustatytą ministerijų sąrašą Lietuvos Respublikoje yra 14 ministerijų (pagal anksčiau galiojusį Vyriausybės įstatymą jų buvo 17).

Tą pačią dieną priimtas ir Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas. Kaip ir Vyriausybės įstatymas, jis įsigaliojo 1998 m. gegužės 1 d. Pagal šio įstatymo 1 straipsnį panaikinama Europos reikalų ministerija, Ryšių ir informatikos ministerija bei Statybos ir urbanistikos ministerija. Įstatymo įgyvendinimo įstatymo 2 straipsnyje nustatyta:

„Vyriausybė:

1) iki 1998 m. gegužės 1 d. nustato šio įstatymo 1 straipsnio įgyvendinimo tvarką ir terminus;

2) vietoj Europos reikalų ministerijos įsteigia prie Vyriausybės instituciją, atsakingą už Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą klausimų sprendimą“.

2. Vyriausybė 1998 m. gegužės 22 d. priimtame nutarime Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ nustatė, kaip vykdomas Įstatymo įgyvendinimo įstatymo 2 straipsnis ir Seimo 1998 m. balandžio 28 d. rezoliucija „Dėl Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą reikalų vieningo koordinavimo“. Nutarime nurodoma, kad tai atliekama „reorganizuojant panaikintą Statybos ir urbanistikos ministeriją“ (1 punktas), „reorganizuojant panaikintą Ryšių ir informatikos ministeriją“ (2 punktas), įsteigiant „reorganizuojamos Europos

reikalų ministerijos pagrindu Europos komitetą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės“ (5 punktas) ir „reorganizuojant panaikintą Europos reikalų ministeriją į Europos komitetą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės“ (6 punktas).

3. Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje nustatyta: „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas.“ Šioje Konstitucijos normoje įtvirtintas valstybės valdžių padalijimo principas, kuris toliau kituose Konstitucijos straipsniuose detalčiau atskleidžiamas nustatant kiekvienos valstybės valdžios įgaliojimus, jų tarpusavio santykius.

Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą (1995 m. spalio 26 d., 1998 m. sausio 10 d., 1998 m. balandžio 21 d. ir kt.) yra pažymėjęs, kad valdžių padalijimo principas reiškia, jog įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarankiškos; tarp jų turi būti pusiausvyra. Kiekviena valdžia įgyvendinama per jos institucijas, kurioms suteikiama paskirtį atitinkanti kompetencija. Institucijos kompetencijos konkretus turinys priklauso ir nuo jos vietos valdžios institucijų sistemoje.

Konstitucijoje nustatant įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios institucijų funkcijas bei įgaliojimus yra numatyta jų tarpusavio sąveika. Tokia norma yra Konstitucijos 67 straipsnio 8 punkte: Seimas „Vyriausybės siūlymu steigia ir panaikina Lietuvos Respublikos ministerijas“. Šie įgaliojimai, susiję su ministerijų steigimu ir panaikinimu, pakartoti Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 2 dalyje. Be to, joje nustatyta, kad ministerijas Vyriausybės siūlymu steigia ir panaikina Seimas priimdamas įstatymą. Būtent toks yra 1998 m. balandžio 28 d. priimtas Įstatymo įgyvendinimo įstatymas, pagal kurio 1 straipsnį panaikinamos trys ministerijos.

4. Ministerijos yra specialios kompetencijos valstybės valdymo institucijos. Jas steigiant ar panaikinant siekiama organizuoti valdymą įvairiose srityse. Ministerija vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų jai pavestos srities valstybės valdymo funkcijas ir šioje srityje įgyvendina valstybės politiką. Vykdydamos savo funkcijas, ministerijos neišvengiamai dalyvauja ne tik valdymo, bet ir kituose įvairaus pobūdžio (turtiniuose, darbo ir kt.) teisiniuose santykiuose. Ministerijos yra juridiniai asmenys.

Konstitucijos 67 straipsnio 8 punktas įtvirtina Seimo teisę steigti ir panaikinti ministerijas. Šių Seimo įgaliojimų įgyvendinimas yra saistomas konkrečių Konstitucijoje įtvirtintų Vyriausybės įgaliojimų: jeigu Vyriausybė nepateikia konkretaus pasiūlymo, Seimas negali priimti sprendimo steigti ar panaikinti ministeriją. Taigi ši Konstitucijos norma užtikrina įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių pusiausvyrą.

5. Vyriausybė 1998 m. balandžio 20 d. teikė Seimui Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo projektą Nr. 1138 (2). Šio įstatymo projekto viena iš 1 straipsnio

alternatyvų buvo siūlymas panaikinti tris ministerijas (Europos reikalų, Ryšių ir informatikos bei Statybos ir urbanistikos).

Pagal 1998 m. balandžio 28 d. priimto Vyriausybės įstatymo (naujos redakcijos) 29 straipsnio 1 dalyje nustatytą ministerijų sąrašą Lietuvos Respublikoje yra 14 ministerijų. Tarp jų nėra Europos reikalų, Ryšių ir informatikos bei Statybos ir urbanistikos ministerijų, panaikintų pagal Įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsnį. Nurodytieji įstatymai įsigaliojo 1998 m. gegužės 1 d. Taigi nuo šios datos minėtos ministerijos, kaip valstybės valdymo institucijos, buvo panaikintos.

Įstatymo įgyvendinimo įstatyme nebuvo sprendžiami panaikintų ministerijų vykdytų funkcijų išlikimo ar perskirstymo kitoms įstaigoms klausimai, išskyrus tai, kad šio įstatymo 2 straipsnio 2 punkte nustatyta, jog Vyriausybė vietoje Europos reikalų ministerijos įsteigia specialią instituciją prie Vyriausybės, atsakingą už Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą klausimų sprendimą. Įstatyme taip pat nebuvo reglamentuoti klausimai, susiję su ministerijų, kaip juridinių asmenų, pasibaigimu.

Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 10 dalyje nustatyta, kad ministerijų uždaviniai, funkcijos ir teisės nustatomi įstatymuose, ministerijų nuostatuose, Vyriausybės nutarimuose. Ministerijų nuostatus tvirtina Vyriausybė (Vyriausybės įstatymo 8 straipsnis). Kadangi Įstatymo įgyvendinimo įstatyme nebuvo konkrečiai sureguliuotas ministerijų funkcijų perskirstymas ir tolesnis panaikintų ministerijų reikalų sutvarkymas, Vyriausybė, realizuodama savo kompetenciją (Konstitucijos 94 straipsnio 1 ir 3 punktai) ir vykdydama Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymą (2 straipsnio 1 punktas), turėjo įgaliojimus perskirstyti ministerijų funkcijas ir reguliuoti kitus santykius, kylančius iš to, kad ministerijos panaikintos.

6. Pareiškėjas prašyme teigia, kad panaikintų ministerijų reorganizavimas prieštarauja Biudžetinių įstaigų įstatymui.

Ministerija pagal finansavimo šaltinį yra biudžetinė įstaiga. Pagal Biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsnį biudžetines įstaigas reorganizuoja arba likviduoja jų steigėjai Vyriausybės nustatyta tvarka, jeigu įstatymai nenumato kitaip. Konstitucijos 67 straipsnio 8 punkte nustatyta, kad Seimas Vyriausybės siūlymu steigia ir panaikina Lietuvos Respublikos ministerijas. Analogiška yra Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 2 dalies norma. Vadinasi, Biudžetinių įstaigų įstatymas ministerijų steigimo ir panaikinimo nereguliuoja, todėl ginčijamo Vyriausybės nutarimo 1, 2, 5 ir 6 punktai šioje byloje nagrinėjamu aspektu neprieštarauja Biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsniui.

7. Vykdydama Įstatymo įgyvendinimo įstatymą ir Seimo rezoliuciją Vyriausybė nutarimo 1, 2, 6 punktuose pavartojo formuluotes „reorganizuojant panaikintą [...] ministeriją“, o 5 punkte – „įsteigti reorganizuojamos [...] ministerijos pagrindu“.

Ministerijos panaikinimas reiškia, kad jos, kaip valdymo institucijos, nelieka. Taigi panaikintos ministerijos negalima reorganizuoti. Teisinės logikos požiūriu Vyriausybės nutarime pavartotas teisinių sąvokų junginys „reorganizuojant panaikintą“ yra netinkamas, nes šios sąvokos paneigia viena kitą. Ministerijos pagal įstatymus buvo panaikintos nuo 1998 m. gegužės 1 d., todėl vėlesniu, t. y. 1998 m. gegužės 22 d., Vyriausybės nutarimu jos negalėjo būti reorganizuojamos. Teisės aktuose netinkamai pavartojus sąvokas teisinis reguliavimas gali tapti neaiškus. Tačiau ar dėl netinkamo nurodytų sąvokų vartojimo ginčijamas Vyriausybės nutarimas pripažintinas prieštaraujančiu Konstitucijai, galima spręsti tik išsiaiškinus minėto Vyriausybės nutarimo priėmimo tikslą ir turinį.

Kaip minėta, Įstatymo įgyvendinimo įstatymu panaikintos trys ministerijos. Vyriausybės nutarime nustatyta, kokios Statybos ir urbanistikos ministerijos funkcijos perduodamos Aplinkos ministerijai (1.1 punktas), Ryšių ir informatikos ministerijos – Susisiekimo (2.1 punktas) bei Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijoms (2.2 punktas), Europos reikalų ministerijos – Europos komitetui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (6.1 punktas), Ūkio ministerijai (6.3 punktas), valstybės įmonei Valstybės turto fondui (6.4 punktas). Vyriausybės nutarime reglamentuoti ir kiti santykiai, susiję su ministerijų panaikinimu. Jame nustatytas teisinis reguliavimas atitinka Įstatymo įgyvendinimo įstatymo tikslą panaikinti ministerijas, nes šiuo nutarimu buvo tik perskirstytos panaikintų ministerijų vykdytos valdymo funkcijos ir sureguliuoti kiti santykiai, kylantys panaikinus ministerijas. Kaip minėta, Vyriausybės nutarime pavartotų teisinių sąvokų junginys „reorganizuojant panaikintą“ yra netinkamas, nes jos paneigia viena kitą, tačiau tai nereiškia, kad Vyriausybė šiuo atveju viršijo Konstitucijos ir įstatymų jai suteiktus įgaliojimus.

Remiantis išdėstytais motyvais darytina išvada, kad Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ 1, 2, 5 ir 6 punktai neprieštaruoja Konstitucijos 67 straipsnio 8 punktui, 94 straipsnio 2 punktui, Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 2 punktui, 29 straipsnio 2 daliai, Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsniui, Biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsniui.

II

Dėl Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ 8 punkto atitikimo Konstitucijos 132 straipsnio 2 daliai ir Vyriausybės įstatymui.

1. Vyriausybės nutarimo 8 punkte nustatyta: „Finansų ministerija turi Lietuvos valstybės biudžeto asignavimus, skirtus buvusioms Europos reikalų ministerijai, Ryšių ir informatikos ministerijai bei Statybos ir urbanistikos ministerijai, taip pat Komunalinio ūkio departamentui, buvusiam prie Statybos ir urbanistikos ministerijos, atitinkamai persikirstyti Aplinkos ministerijai, Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijai, Europos komitetui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Susisiekimo ministerijai, Ūkio ministerijai, Užsienio reikalų ministerijai, atsižvelgdama į Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus, kuriuose nustatytas maksimalus leistinas etatų skaičius.“

Pareiškėjas teigia, kad Vyriausybė poįstatyminiu aktu pakeitė 1998 metų biudžeto įstatymą ir tai prieštarauja Konstitucijos 132 straipsniui bei Vyriausybės įstatymui.

2. Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad valdžios galias riboja Konstitucija. Šis konstitucinis principas reiškia ir tai, kad jei Konstitucijoje yra tiesiogiai nustatyti konkrečios valstybinės valdžios institucijos įgaliojimai, nė viena kita institucija negali iš jos šių įgaliojimų perimti, o institucija, kurios įgaliojimai Konstitucijoje nustatyti, negali jų perduoti ar atsisakyti. Tokie įgaliojimai negali būti pakeisti ar apriboti įstatymu.

3. Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymo 11 straipsnyje nustatyta, kad Lietuvos Respublikos biudžetas yra centralizuotas finansinių išteklių fondas, kuriame sukaupiama ir persikirstoma dalis Respublikos nacionalinių pajamų. Valstybės biudžeto sukaupti finansiniai ištekliai yra naudojami įvairioms valstybinėms reikmėms finansuoti. Šios reikmės išvardytos Biudžetinės sandaros įstatymo 13 straipsnyje. Viena iš tokių reikmių yra valstybės valdžios ir valdymo institucijų išlaikymas (13 straipsnio 7 punktą). Kad šios reikmės būtų finansuotos, biudžeto projekte turi būti numatoma ne tik bendra asignavimų suma, bet ir jų paskirstymas konkrečioms ministerijoms (17 straipsnio 2 punktą).

Biudžetinis procesas apima įvairių valstybės valdžios institucijų veiklą. Konstitucijos 130 straipsnyje nustatyta: „Valstybės biudžeto projektą sudaro Vyriausybė ir pateikia Seimui ne vėliau kaip prieš 75 dienas iki biudžetinių metų pabaigos.“ Ši Vyriausybės kompetencija detalizuota Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 4 punkte, pagal kurį Vyriausybė „rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Seimui; vykdo valstybės biudžetą, teikia Seimui valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitą“. Vykdydama Konstitucijoje ir Vyriausybės įstatyme nustatytus įgaliojimus, Vyriausybė turi ne tik teisę, bet ir pareigą biudžeto projekte numatyti konkrečias išlaidų sumas, būtinas ministerijų vykdomoms valdymo funkcijoms užtikrinti.

Pagal Konstitucijos 67 straipsnio 14 punktą valstybės biudžetą tvirtina Seimas. Tai jis daro priimdamas įstatymą (Konstitucijos 131 straipsnio 1 dalis). Be to, Seimas prižiūri, kaip valstybės

biudžetas yra vykdomas. Taigi pagal Konstituciją tik Seimas turi teisę patvirtinti valstybės biudžetą. Įstatymu tvirtindamas valstybės biudžetą, Seimas nustato jo pajamas ir išlaidas.

Vyriausybė patvirtintą valstybės biudžetą turi vykdyti pagal tą paskirtį ir tomis apimtimis, kurios nustatomos biudžeto įstatyme. Konstitucijos 132 straipsnio 2 dalyje nustatyta: „Biudžetinais metais Seimas gali pakeisti biudžetą. Jis keičiamas pagal tą pačią tvarką, pagal kurią sudaromas, priimamas ir patvirtinamas. Prireikus Seimas gali patvirtinti papildomą biudžetą.“ Taigi Konstitucija nesuteikia Vyriausybei galių pačiai pakeisti biudžetą.

4. Lietuvos Respublikos 1998 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme atskiromis eilutėmis patvirtintos išlaidos Europos reikalų, Ryšių ir informatikos bei Statybos ir urbanistikos ministerijoms, taip pat nurodyti konkretūs valstybės biudžeto asignavimų valdytojai. Kaip minėta, biudžetinais metais biudžetą pakeisti gali tik Seimas ir tik pagal tą pačią tvarką, pagal kurią jis sudaromas, priimamas ir patvirtinamas. Todėl pakeisti panaikintų Europos reikalų, Ryšių ir informatikos bei Statybos ir urbanistikos ministerijoms skirtų asignavimų dydžius ir asignavimų valdytojus galėjo tik Seimas ir tik įstatymu pakeisdamas įstatymą, kuriuo biudžetas patvirtintas. Pagal Konstituciją tokį biudžeto pakeitimo projektą Seimui pateikia Vyriausybė.

Tačiau pagal ginčijamo Vyriausybės nutarimo 8 punktą valstybės biudžeto asignavimus, įstatymu skirtus buvusioms Europos reikalų, Ryšių ir informatikos bei Statybos ir urbanistikos ministerijoms, Vyriausybė pati pavedė Finansų ministerijai persikirstyti Aplinkos, Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų, Susisiekimo, Ūkio, Užsienio reikalų ministerijoms bei Europos komitetui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. Kartu Vyriausybė pakeitė biudžeto įstatymu valdymo institucijoms patvirtintas asignavimų sumas ir jų valdytojus. Taigi Vyriausybė viršijo Konstitucijoje jai nustatytus įgaliojimus biudžeto srityje.

Remiantis išdėstytais motyvais darytina išvada, kad Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ 8 punktas prieštarauja Konstitucijos 132 straipsnio 2 daliai.

Konstatavęs, kad ginčijamo Vyriausybės nutarimo 8 punktas prieštarauja Konstitucijai, nurodyto Vyriausybės nutarimo 8 punkto atitikimo Vyriausybės įstatymui Konstitucinis Teismas šiuo atveju netiria.

Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102 straipsniu, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 53, 54, 55 ir 56 straipsniais, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas

nutaria:

1. Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ 1, 2, 5 ir 6 punktai neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 2 punktui, 29 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsniui ir Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsniui.

2. Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ 8 punktas prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 132 straipsnio 2 daliai.

Šis Konstitucinio Teismo nutarimas yra galutinis ir neskundžiamas.

Nutarimas skelbiamas Lietuvos Respublikos vardu.

Konstitucinio Teismo teisėjai:

Egidijus Jarašiūnas

Egidijus Kūris

Zigmas Levickis

Augustinas Normantas

Vladas Pavilionis

Jonas Prapiestis

Vytautas Sinkevičius

Stasys Stačiokas

Teodora Staugaitienė