



**LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIS TEISMAS**  
**LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU**

**NUTARIMAS**  
**DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS ĮSTATYMO ATITIKTIES**  
**LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJAI**

2018 m. kovo 8 d. Nr. KT4-N3/2018

Vilnius

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, susidedantis iš Konstitucinio Teismo teisėjų Elvyros Baltutytės, Gintaro Godos, Vytauto Greičiaus, Danutės Jočienės, Gedimino Mesonio, Vyto Miliaus, Daivos Petrylaitės, Janinos Stripeikienės, Dainiaus Žalimo, sekretoriaujant Daivai Pitrėnaitei,

remdamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102, 105 straipsniais, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1, 53<sup>1</sup> straipsniais, Konstitucinio Teismo posėdyje 2018 m. vasario 22 d. rašytinio proceso tvarka išnagrinėjo konstitucinės justicijos bylą Nr. 2/2017 pagal pareiškėjo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo prašymą Nr. 1B-1/2017 ištirti, ar Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 3 daliai, 29 straipsniui, konstituciniams atsakingo valdymo, teisinės valstybės, žalos atlyginimo principams neprieštarauja Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, *inter alia* jo 5 straipsnio 3 dalis, 26 straipsnio (2007 m. birželio 14 d. redakcija) 1 dalis, tiek, kiek juose eksplicitiškai nenumatyta materialinė ministro atsakomybė už atliekant ministerijos vidaus administravimą, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, neteisėta kalta veika valstybės ir savivaldybės institucijai ir įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą.

Konstitucinis Teismas

**nustatė:**

**I**

**Pareiškėjo argumentai**

1. Pareiškėjo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo prašymas grindžiamas šiais pagrindiniais argumentais.

1.1. Pareiškėjo nagrinėjamoje administracinėje byloje siekiama iš buvusio Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro prisiteisti Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos dėl vidaus reikalų ministro įsakymų, kuriuos jis priėmė taikydamas tarnybinę atsakomybę (skirdamas tarnybines nuobaudas) šiai ministerijai pavaldžios įstaigos – Valstybės tarnybos departamento direktoriui, patirtos žalos atlyginimą.

Kadangi nagrinėjamu atveju atliekant vidaus administravimo veiklą padarytą materialinę žalą siekiama prisiteisti iš ministro, kuris turi valstybės politiko statusą, remiantis Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 4 straipsnio 5 dalies 1 punktu, šio įstatymo 32, 33 straipsniai, kuriais reglamentuojamos materialinės atsakomybės sąlygos ir žalos atlyginimo tvarka, taip pat valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų regresio (atgręžtinio reikalavimo) teisė į žalą padariusį valstybės tarnautoją, ministrui netaikytini.

Ministrų atsakomybę, atskaitomybę ir skyrimo tvarką nustato Vyriausybės įstatymas, tačiau jame (be kita ko, nei jo 5 straipsnio 3 dalyje, kurioje detalizuojama ministrų atsakomybė, nei 26 straipsnio (2007 m. birželio 14 d. redakcija) 1 dalyje, kurioje reglamentuojama ministrų atsakomybė už jiems pavestas valdymo sritis) nėra numatyta materialinė ministro atsakomybė už teisės aktų reikalavimų nesilaikymą ar netinkamą jo kompetencijai priskirtų pareigų atlikimą (neatlikimą), t. y. Vyriausybės įstatyme neįtvirtinta materialinė ministrų atsakomybė už atliekant ministerijos vidaus administravimą, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, neteisėta kalta veika valstybės ar savivaldybės institucijai ar įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą.

Tačiau pagal oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatas ministras, pagal Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalį turėdamas įgaliojimus vadovauti ministerijai, kartu yra atsakingas už visos ministerijos veiklą, už tai, kad būtų vykdomi įstatymai, Vyriausybės nutarimai ir kiti teisės aktai. Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalyje nustatyta ministro kompetencija vadovauti ministerijai suponuoja ministro asmeninę atsakomybę už ministerijos veiklą.

Pareiškėjo teigimu, Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje politinė ministro atsakomybė Seimui, Respublikos Prezidentui ir tiesioginis pavaldumas Ministrui Pirmininkui yra atskiriama nuo asmeninės jo atsakomybės atliekant ministerijos (viešojo administravimo subjekto) vidaus administravimą, įskaitant ūkinį ir finansinį jos valdymą. Kadangi išskiriama ministro asmeninė atsakomybė atliekant ministerijos (viešojo administravimo subjekto) vidaus administravimą, turi būti teisiškai sureguliuota ir materialinė ministro atsakomybė už atliekant tokį vidaus administravimą padarytą žalą. Tuo tarpu Vyriausybės narių imuniteto įtvirtinimas sietinas su valstybės valdžios, o ne vidaus administravimo funkcijų įgyvendinimu.

Taigi konstitucinis ministro statusas ir Konstitucijoje įtvirtinti jo įgaliojimai, įskaitant įgaliojimus vadovauti ministerijai ir atlikti vidaus administravimo funkcijas, lemia įstatymų leidėjo pareigą įstatyme aiškiai ir konkrečiai apibrėžti teisinius santykius dėl materialinės ministro

atsakomybės už atliekant ministerijos vidaus administravimą, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, neteisėta kalta veika valstybės ir savivaldybės institucijai ir įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą. Pareiškėjo nuomone, šis teisinis reguliavimas, paisant iš Konstitucijos kyšančių teisės sistemos nuoseklumo, vidinio neprieštaravimo imperatyvų ir atsižvelgiant į visuomeninių santykių turinį, turi būti nustatytas būtent Vyriausybės įstatyme, kuriame reglamentuojama ministrų kompetencija, atsakomybė ir atskaitomybė.

1.2. Pareiškėjo vertinimu, tokia situacija, kai Vyriausybės įstatyme nėra numatyta materialinė ministrų atsakomybė už atliekant ministerijos vidaus administravimą, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, neteisėta kalta veika valstybės ir savivaldybės institucijai ir įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą, nėra suderinama su Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtintu principu, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, taip pat su konstituciniais atsakingo valdymo, teisinės valstybės principais.

Prašyme pažymima, kad Konstitucija yra valstybės valdžią ribojanti aukščiausiaji teisė, joje yra įtvirtintas atsakingo valdymo principas. Konstitucinis reikalavimas, kad Lietuvos valstybės valdžia būtų organizuota demokratiškai ir kad šalyje būtų demokratinis politinis režimas, yra neatsiejamas nuo Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostatos, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, taip pat nuo šio straipsnio 2 dalies nuostatos, kad valdžios galias riboja Konstitucija; valdžios atsakomybė visuomenei neatsiejama nuo konstitucinio teisinės valstybės principo.

1.3. Tokia situacija, kai ministras, kaip viešojo administravimo subjekto (įstaigos) vadovas, nėra materialiai atsakingas už savo veiksmus, atliktus vidaus administravimo srityje, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, kai tokiu pat atveju kitas viešojo administravimo subjekto (įstaigos) vadovas, kuris yra ne ministras, tačiau atlieka tokias pat įstaigos vidaus administravimo funkcijas, *inter alia* skiria tarnybines nuobaudas, pagal Valstybės tarnybos įstatymą gali būti traukiamas materialinė atsakomybėn (Valstybės tarnybos įstatymo 28 straipsnis), galimai nesiderina su Konstitucijos 29 straipsnyje įtvirtintu asmenų lygiateisiškumo principu.

Pasak pareiškėjo, ministras, kaip įstaigos vadovas, vykdydamas įstaigos vidaus administravimą, *inter alia* skirdamas tarnybines nuobaudas, atsiduria geresnėje padėtyje nei toks viešojo administravimo subjekto (įstaigos) vadovas, atliekantis vidaus administravimo funkcijas, *inter alia* skiriantis tarnybines nuobaudas, kuris nėra ministras. Tačiau tarp ministro, kaip viešojo administravimo subjekto vadovo, atliekančio ministerijos vidaus administravimą, *inter alia* skiriančio tarnybines nuobaudas, ir viešojo administravimo subjekto (įstaigos) vadovo, atliekančio įstaigos vidaus administravimą, kuris nėra ministras, nėra tokio pobūdžio ir tokios apimtys skirtumų, kad jų nevienodas traktavimas materialinės atsakomybės taikymo aspektu būtų objektyviai pateisinamas.

1.4. Kyla abejonė ir dėl to, ar toks teisinis reguliavimas, pagal kurį ministras nėra materialiai atsakingas už savo veiksmus, atliktus vidaus administravimo srityje, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, neprieštarauja konstituciniam žalos atlyginimo principui, įtvirtintam Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalyje.

Būtinumas atlyginti asmeniui padarytą materialinę ir moralinę žalą yra konstitucinis principas, kylantis iš Konstitucijos, *inter alia* jos 30 straipsnio 2 dalies, kurioje nustatyta, kad asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas; įtvirtinant konstitucinį žalos atlyginimo principą siekiama užtikrinti, kad asmenims, patyrusiems materialinę ar moralinę žalą, ji bus atlyginta; pagal Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalį, konstitucinį teisingumo principą įstatymų leidėjas negali nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų sudarytos prielaidos atsirasti tokiai situacijai, kad asmuo, patyręs žalą, negalėtų gauti teisingo jos atlyginimo.

Šiame kontekste pareiškėjas pažymi ir tai, kad valstybės lėšos, kiti išteklių turi būti naudojami skaidriai, dėl to visa visuomenė yra suinteresuota, kad valstybės biudžeto lėšos nebūtų naudojamos nepagrįstai ir kad valstybei padaryta žala būtų atlyginta.

Pareiškėjo teigimu, negali susidaryti tokia situacija, kai asmuo neatsako už teisės aktų reikalavimų nesilaikymą ar netinkamą priskirtų pareigų atlikimą (neatlikimą), o teisiniu reguliavimu nesudaroma reikiamų teisinių prielaidų valstybės institucijai ir valstybei reikalauti iš valstybės institucijai žalą padariusio asmens (šiuo atveju – ministro) teisingo žalos atlyginimo ir jį gauti.

## II

### Suinteresuoto asmens atstovės argumentai

2. Rengiant bylą Konstitucinio Teismo posėdžiui gauti suinteresuoto asmens Seimo atstovės Seimo kanceliarijos Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto biuro vedėjos Linos Milonaitės rašytiniai paaiškinimai. Juose teigiama, kad ginčijamas teisinis reguliavimas neprieštarauja Konstitucijai. Suinteresuoto asmens Seimo atstovės pozicija grindžiama šiais pagrindiniais argumentais.

2.1. Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies nuostata „ministras vadovauja ministerijai“ apima ir ministro atsakomybę už ministerijos veiklą, *inter alia* ministerijos vidaus administravimą, teisę skirti tarnybines nuobaudas ir kt. Konstitucijoje įtvirtintas ministro statusas ir jo įgaliojimai, įskaitant vidaus administravimo veiklą, nėra skaidomi, ministro atsakomybė nėra diferencijuojama.

Konstitucijos 96 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad ministrai, vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritims, yra atsakingi Seimui, Respublikos Prezidentui ir tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui. Ši Konstitucijos nuostata suponuoja išvadą, kad ministrui taikoma politinė atsakomybė už visą jo, kaip ministro, veiklą, įskaitant vidaus administravimą, vykdant Konstitucijoje nustatytus įgaliojimus. Kitokios atsakomybės už įgaliojimų vykdymą rūšys ministrui Konstitucijoje nėra

nustatytos, todėl abejotina, ar, įstatyme nustačius kitokį teisinį reguliavimą, jis atitiktų Konstitucijos rengėjų valią.

2.2. Įstatymuose nenustačius ministro materialinės atsakomybės už vidaus administravimo veiksmais padarytą žalą nėra pažeidžiamas konstitucinis asmenų lygiateisiškumo principas.

Konstitucijos 29 straipsnyje įtvirtintas asmenų lygiateisiškumo principas neįtvirtina absoliutaus lygiateisiškumo ir leidžia teisės aktais įtvirtinti skirtingą panašių visuomeninių santykių reguliavimą, jeigu toks diferencijavimas yra pagrįstas.

Skiriant į pareigas Vyriausybės narį nėra nustatyti išsilavinimo, patirties ar tam tikros kompetencijos reikalavimai. Ministrą Ministro Pirmininko teikimu skiria Respublikos Prezidentas, o pagal Konstituciją jam suteiktos plačios diskrecijos pasirinkti ministro pareigoms tinkamus asmenis formaliai neriboja nustatyti kompetencijos reikalavimai. Atitinkamai kandidatūrą parenkantys asmenys prisiima politinę atsakomybę už tinkamą jiems suteiktos diskrecijos įgyvendinimą. Tuo tarpu kitiems įstaigų vadovams (valstybės tarnautojams ar valstybės pareigūnams) įstatymais nustatomi kompetencijos ir kvalifikacijos reikalavimai, taip siekiant, kad įstaigai vadovaujantis asmuo gebėtų užtikrinti sklandų jos darbą, kad įstaiga tinkamai vykdytų jai pavestas funkcijas.

Be to, Vyriausybės įstatymo 26 straipsnyje (2007 m. birželio 14 d. redakcija), kuriame nustatyti ministro įgaliojimai, pirmenybė teikiama politinio pobūdžio veiklai, o ministerijos vidaus administravimo klausimai sudaro tik nedidelę ministro įgaliojimų dalį. Tuo tarpu kitų įstaigų vadovams įstaigos vidaus administravimas yra viena pagrindinių jiems pavestų funkcijų, suteikianti galimybę organizuoti darbą taip, kad būtų vykdomos įstaigai pavestos funkcijos ir pasiekti nustatyti jos veiklos tikslai.

Atsižvelgiant į nurodytus esminius ministro ir kitų įstaigos vadovų veiklos ir atsakomybės skirtumus, skirtingų reikalavimų dėl materialinės atsakomybės nustatymas jiems yra pagrįstas.

Be to, teisės aktuose nustatyta atsakomybė turi būti proporcinga ir adekvati. Konstitucijoje nustatyta politinė ministro atsakomybė neskirstoma į atsakomybę už valstybės valdymo klausimų sprendimą ir atsakomybę už ministerijos vidaus administravimą; ministro, kaip politiko, statusas yra vientisas. Atitinkamai kitiems įstaigų vadovams, kuriems, kad būtų paskirti į pareigas, keliami tam tikri kvalifikacijos reikalavimai, nėra nustatyta politinė atsakomybė, tačiau yra įtvirtintos kitokios jų atsakomybės formos, įskaitant jiems taikomą materialinę atsakomybę. Atsižvelgiant į skirtingus reikalavimus skiriant į pareigas ministrą ir priimant kitą įstaigos vadovą, taip pat į tai, kad skiriasi šių asmenų funkcijos, pagrįstai nustatytos ir skirtingos šiems asmenims taikytinos atsakomybės rūšys, atitinkančios jiems keliamus reikalavimus ir jų veiklos specifiką.

2.3. Konstitucinis žalos atlyginimo principas užtikrina, kad asmeniui, patyrusiam žalą dėl neteisėtų veiksmų, ji bus atlyginta. Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje žalos atlyginimo

klausimai paprastai siejami su neteisėtais valstybės institucijų ir įstaigų ar pareigūnų veiksmais asmens atžvilgiu.

Neteisėtais valstybės valdžios institucijų ir įstaigų ar pareigūnų veiksmais padarytos žalos atlyginimas nukentėjusiam asmeniui reglamentuojamas Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei įstatyme (toliau – ir Žalos atlyginimo įstatymas). Šiame įstatyme taip pat nustatyta valstybės regresio teisė į žalą padariusį asmenį. Jame atgręžtinio reikalavimo teisė nustatyta tik žalos, atsiradusios dėl ikiteisminio tyrimo pareigūno, prokuratūros ar teismo pareigūno, teisėjo tyčinių veiksmų (aktų), kitų valdžios institucijų pareigūnų, valstybės tarnautojų ar kitų darbuotojų kaltų veiksmų (aktų), atlyginimo išieškojimui. Toks reguliavimas siejamas su kompetencijos reikalavimais, taikomais asmenims, kad jie galėtų eiti šias pareigas.

Tuo tarpu ministrui tokie reikalavimai nėra nustatyti. Be to, ministro priimamų sprendimų projektai paprastai būna rengiami ministerijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, turinčių atitinkamą kompetenciją parengti teisėtus ir pagrįstus sprendimus, taip pat privalančių užtikrinti, kad priimami sprendimai būtų teisėti. Atitinkamai atsakomybė už sprendimo teisėtumą tenka ir jį rengusiems bei vizavusiems valstybės tarnautojams ir darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis. Todėl, pripažinus ministro sprendimą neteisėtu ir valstybei atlyginus dėl to atsiradusią žalą, suinteresuoto asmens atstovės nuomone, išieškojimas regresu tvarka turėtų būti taikomas ne ministrui, kaip politikui, kuriam nėra keliami kvalifikacijos reikalavimai, o atitinkamą sprendimą rengusiems kvalifikuotiems specialistams. Būtent tokią tvarką užtikrina galiojantis teisinis reguliavimas (Valstybės tarnybos įstatymas, Lietuvos Respublikos darbo kodeksas (toliau – ir DK)).

Taigi nėra pagrindo teigti, kad galiojantis teisinis reguliavimas neužtikrina tinkamo konstitucinio žalos atlyginimo principo įgyvendinimo.

2.4. Ministras jam pavestose srityse veikia kaip valstybės atstovas, todėl valstybė iš esmės prisiima materialinę riziką už šio asmens sprendimus. Priešingu atveju įstatymuose turėtų būti nustatytas kitoks mechanizmas (pavyzdžiui, privalomas civilinės atsakomybės draudimas), kuris sudarytų sąlygas ministrui vykdyti jam pavestas funkcijas (vidaus administravimo ir politinio pobūdžio) nesibaiminant, kad, teismams pripažinus kurį nors jo sprendimą neteisėtu, jis patirs materialinių suvaržymų. Tuo tarpu tokia situacija, kai toks mechanizmas nebūtų nustatytas, tačiau ministrams būtų taikoma materialinė atsakomybė, galėtų būti nesuderinama su nustatant teisinį reguliavimą keliamu reikalavimu užtikrinti asmens teisinį saugumą.

2.5. Galiojantis teisinis reguliavimas užtikrina, priešingai, nei teigia pareiškėjas, ministro veiklos ir sprendimų demokratinę kontrolę.

Pagal Konstitucijos 96 straipsnio 2 dalį ministras yra tiesiogiai pavaldus Ministrui Pirmininkui, kuris, be kita ko, turi teisę Respublikos Prezidentui siūlyti atleisti ministrą iš pareigų; pagal Konstitucijos 101 straipsnio 1 dalį Seimo reikalavimu Vyriausybė arba atskiri ministrai turi atsiskaityti Seime už savo veiklą; Seimo narys turi teisę pateikti paklausimą Ministrui Pirmininkui, ministrams, o šie privalo į jį atsakyti žodžiu ar raštu Seimo sesijoje Seimo statuto nustatyta tvarka; Seimo sesijos metu ne mažesnė kaip 1/5 Seimo narių grupė gali pateikti interpeliaciją Ministrui Pirmininkui ar ministrui, o jam pateikus nepatenkinamą atsakymą, pagal Konstitucijos 61 straipsnį gali būti pareikštas nepasitikėjimas Ministru Pirmininku ar ministru. Kadangi ministro statusas yra nedalomas, jam politinė atsakomybė gali kilti ir už vidaus administravimo veiksmus. Tad galiojantis teisinis reguliavimas užtikrina ministro veiklos kontrolę, juo sudarytos teisinės prielaidos taikyti atsakomybę už netinkamą veiklą.

Kadangi atsakomybė gali būti ne tik materialinė, o galiojantys teisės aktai sudaro prielaidas ministrui taikyti politinę atsakomybę už neteisėtus sprendimus, nėra pagrindo teigti, kad, Vyriausybės įstatyme nenustačius ministro materialinės atsakomybės, yra pažeisti Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies reikalavimai, konstituciniai atsakingo valdymo, teisinės valstybės principai.

### III

#### Byloje gauta medžiaga

3. Rengiant bylą Konstitucinio Teismo posėdžiui gautos Vilniaus universiteto Teisės fakulteto dekanas, Darbo teisės instituto vadovo prof. dr. Tomo Davulio ir Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto prodekanės prof. dr. Snieguolės Matulienės rašytinės nuomonės.

Konstitucinis Teismas

#### konstatuoja:

##### I

#### Tyrimo ribos

4. Pareiškėjas Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas prašo ištirti, ar Konstitucijos 5 straipsnio 3 daliai, 29 straipsniui, konstituciniams atsakingo valdymo, teisinės valstybės, žalos atlyginimo principams neprieštarauja Vyriausybės įstatymas, *inter alia* jo 5 straipsnio 3 dalis, 26 straipsnio (2007 m. birželio 14 d. redakcija) 1 dalis, tiek, kiek juose eksplicitiškai nenumatyta materialinė ministro atsakomybė už atliekant ministerijos vidaus administravimą, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, neteisėta kalta veika valstybės ir savivaldybės institucijai ir įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą.

4.1. Pareiškėjo nuomone, pagal Konstituciją Vyriausybės įstatyme, kuriame reglamentuojama ministrų kompetencija, atsakomybė ir atskaitomybė, turėtų būti įtvirtinta materialinė ministro atsakomybė už atliekant ministerijos vidaus administravimą, *inter alia* skiriant

tarnybinės nuobaudas, neteisėta kalta veika valstybės ar savivaldybės institucijai ar įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą.

Kaip matyti iš prašymo argumentų, pareiškėjas kelia legislatyvinės omissijos klausimą, t. y. ginčija ne Vyriausybės įstatyme įtvirtintą teisinį reguliavimą, o tai, kad jame nėra nustatyta tai, kas, jo nuomone, pagal Konstituciją turėtų būti nustatyta.

Taigi pareiškėjo prašymas ištirti Vyriausybės įstatymo, *inter alia* jo 5 straipsnio 3 dalies, 26 straipsnio (2007 m. birželio 14 d. redakcija) 1 dalies nuostatų, atitiktį Konstitucijai traktuotinas kaip prašymas tiek, kiek nurodyta, ištirti Vyriausybės įstatymo atitiktį Konstitucijai.

4.2. Kaip matyti iš pareiškėjo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo prašyme pateiktų argumentų ir kartu su prašymu pateiktos jo nagrinėjamos administracinės bylos medžiagos, pareiškėjas ginčijamo teisinio reguliavimo konstitucingumu abejoja tik tiek, kiek juo nenustatyta materialinė ministro atsakomybė už įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus, *inter alia* skiriant tarnybinės nuobaudas, neteisėta kalta veika valstybės institucijai ar įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą.

4.3. Pareiškėjas prašo ištirti ginčijamo teisinio reguliavimo atitiktį Konstitucijos 5 straipsnio 3 daliai, 29 straipsniui, konstituciniams atsakingo valdymo, teisinės valstybės, žalos atlyginimo principams.

4.3.1. Pareiškėjas savo abejones ginčijamo teisinio reguliavimo atitiktimi Konstitucijos 29 straipsniui grindžia iš esmės tuo, kad, nenustačius ministro materialinės atsakomybės už atliekant vidaus administravimą, *inter alia* skiriant tarnybinės nuobaudas, valstybės institucijai ar įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą, ministras yra nepagrįstai išskiriamas iš kitų įstaigų vadovų, nors tarp jų nėra tokio pobūdžio ir apimties skirtumų, kad toks skirtingas traktavimas būtų objektyviai pateisinamas.

Taigi iš pareiškėjo prašymo argumentų matyti, kad jis abejoja ginčijamo teisinio reguliavimo atitiktimi Konstitucijos 29 straipsnio 1 dalyje įtvirtintam asmenų lygiateisiškumo principui.

4.3.2. Pareiškėjas prašo ištirti ginčijamo teisinio reguliavimo atitiktį *inter alia* konstituciniam žalos atlyginimo principui.

Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalyje nustatyta: „Asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas.“ Konstitucinis Teismas, aiškindamas šią nuostatą, yra konstatavęs, kad iš Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalies kyla asmens teisė reikalauti atlyginti neteisėtais veiksmais padarytą žalą (2017 m. gegužės 19 d. nutarimas).

Taigi pareiškėjo prašymas ištirti ginčijamo teisinio reguliavimo atitiktį konstituciniam žalos atlyginimo principui traktuotinas kaip prašymas ištirti jo atitiktį Konstitucijos 30 straipsnio 2 daliai.



5. Vadinasi, šioje konstitucinės justicijos byloje Konstitucinis Teismas pagal pareiškėjo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo prašymą tirs, ar Konstitucijos 5 straipsnio 3 daliai, 29 straipsnio 1 daliai, 30 straipsnio 2 daliai, konstituciniams atsakingo valdymo, teisinės valstybės principams neprieštarauja Vyriausybės įstatymas tiek, kiek jame nenustatyta materialinė ministro atsakomybė už įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, neteisėta kalta veika valstybės institucijai ar įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą.

## II

### Ginčijamas ir su juo susijęs teisinis reguliavimas

6. Seimas 1994 m. gegužės 19 d. priėmė Vyriausybės įstatymą. Seimo 1998 m. balandžio 28 d. priimtu Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymu jis išdėstytas nauja redakcija.

Vyriausybės įstatyme įtvirtintas teisinis reguliavimas, susijęs, be kita ko, su Vyriausybės kompetencija (šeštasis skirsnis), Ministro Pirmininko ir ministrų kompetencija (septintasis skirsnis), ministerijomis, Vyriausybės įstaigomis ir įstaigomis prie ministerijų (aštuntasis skirsnis), Vyriausybės veiklos organizavimu (devintasis skirsnis).

6.1. Pagal Vyriausybės įstatymo 26 straipsnio „Ministrai“ (2007 m. birželio 14 d. redakcija) 1 dalį (2010 m. birželio 3 d. redakcija) ministrai yra atsakingi už jiems pavestas valdymo sritis, kurias nustato šis ir kiti įstatymai; iš esmės analogiškas teisinis reguliavimas buvo nustatytas ir pareiškėjo nurodytoje Vyriausybės įstatymo 26 straipsnio (2007 m. birželio 14 d. redakcija) 1 dalyje.

Paminėtinos kai kurios Vyriausybės įstatymo 26 straipsnio (2007 m. birželio 14 d. redakcija) 3 dalies nuostatos dėl ministro kompetencijos:

- ministras vadovauja ministerijai (1 punktas (2010 m. birželio 3 d. redakcija));
- ministras koordinuoja ir kontroliuoja ministerijos administracijos padalinių veiklą (11 punktas);
- ministras koordinuoja ir kontroliuoja įstaigų prie ministerijų veiklą, jei šių funkcijų nepaveda viceministras ir ministerijos kancleriui ir jei įstatymai nenustato kitaip (12 punktas (2009 m. kovo 10 d. redakcija));
- ministras įstatymų nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų ministerijos valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis ir gaunančius darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, juos skatina, skiria jiems tarnybines ar drausmines nuobaudas ir pašalpas arba šias funkcijas gali pavesti vykdyti ministerijos kancleriui (13 punktas (2009 m. kovo 10 d. redakcija));

– ministras įstatymų nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų įstaigų prie ministerijos vadovus, juos skatina ir skiria jiems tarnybines ar drausmines nuobaudas ir pašalpas, jei įstatymai nenustato kitaip (14 punktas).

Taigi Vyriausybės įstatyme įtvirtinti įvairūs ministro įgaliojimai, be kita ko, įgaliojimai, susiję *inter alia* su ministerijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, taip pat įstaigų prie ministerijos vadovų priėmimu į pareigas ir atleidimu iš jų, tarnybinių ir drausminių nuobaudų skyrimu jiems; dalį šių funkcijų ministras gali pavesti vykdyti ministerijos kancleriui.

6.1.1. Nurodytos Vyriausybės įstatymo 26 straipsnio (2007 m. birželio 14 d. redakcija su vėlesniais pakeitimais) nuostatos, kuriomis nustatyta ministrų kompetencija, aiškinamos Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo nuostatų, kuriomis įtvirtinta vidaus administravimo sąvoka, kontekste.

Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 3 dalyje vidaus administravimas apibrėžiamas kaip veikla, kuria užtikrinamas viešojo administravimo subjekto savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, dokumentų, personalo, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas), kad jis galėtų atlikti viešąjį administravimą.

Pareiškėjo prašymo kontekste paminėtina, kad iš esmės analogiškai vidaus administravimas buvo apibrėžtas ir iki 2016 m. birželio 30 d. galiojusios redakcijos Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio (2007 m. birželio 7 d. redakcija) 2 dalyje.

6.1.2. Aiškinant nurodytas Vyriausybės įstatymo 26 straipsnio (2007 m. birželio 14 d. redakcija su vėlesniais pakeitimais) nuostatas kartu su Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 3 dalimi pažymėtina, kad Vyriausybės įstatyme ministro kompetencijai priskirti, be kita ko, tam tikri vidaus administravimo įgaliojimai ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu.

6.2. Pareiškėjo prašymo kontekste paminėtinos Vyriausybės įstatymo nuostatos, susijusios su Vyriausybės veiklos organizavimu ir *inter alia* ministrų atsakomybe ir atskaitomybe:

– Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą savo veiklą; Vyriausybė ne rečiau kaip kartą per metus pateikia Seimui savo metinę veiklos ataskaitą (5 straipsnio 1 dalis (2003 m. sausio 14 d. redakcija));

– Seimo reikalavimu Seimo statuto nustatyta tvarka Vyriausybė arba atskiri ministrai atsiskaito Seime už savo veiklą (5 straipsnio 2 dalis);

– ministrai, vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritims, yra atsakingi Seimui, Respublikos Prezidentui ir tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui (5 straipsnio 3 dalis);

– Ministras Pirmininkas ir ministrai negali būti patraukti baudžiamojon atsakomybėn ar suimti, taip pat negali būti kitaip suvaržyta jų laisvė be išankstinio Seimo sutikimo, o tarp Seimo sesijų – be išankstinio Respublikos Prezidento sutikimo (12 straipsnis).

Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad Vyriausybės įstatyme nėra įtvirtinta kitų nuostatų, skirtų atsakomybei reguliuoti.

6.2.1. Taigi Vyriausybės įstatyme reguliuojama tik *inter alia* ministrų politinio pobūdžio atsakomybė ir atskaitomybė už savo veiklą Seimui, taip pat įtvirtintos nuostatos dėl specialios jų patraukimo baudžiamojon atsakomybėn, suėmimo, kitokio jų laisvės suvaržymo tvarkos; Vyriausybės įstatyme nėra kitų nuostatų, skirtų ministrų atsakomybei reguliuoti, be kita ko, nereguluojama materialinė jų atsakomybė už įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, neteisėta kalta veika valstybės institucijai ar įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą.

Pažymėtina ir tai, kad Vyriausybės įstatyme nėra reguliuojama ir valstybės institucijos ar įstaigos, atlyginusios asmeniui ministro neteisėtais veiksmais, atliktais įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, padarytą žalą, regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisė į žalą padariusį asmenį – ministrą, jos įgyvendinimo tvarka.

6.2.2. Paminėtina, kad Vyriausybės įstatyme yra įtvirtintos nuostatos dėl kitų asmenų – Vyriausybės įstaigų vadovų ir Vyriausybės įstaigų pareigūnų materialinės atsakomybės: nustatyta, kad jiems taikomos Valstybės tarnybos įstatymo nuostatos; taip pat nustatyta, kad kitus šių subjektų darbo (tarnybos) santykius ir socialines garantijas nustato DK ir kiti įstatymai (29<sup>1</sup> straipsnio 13 dalis).

Šiame kontekste paminėtina ir tai, kad Vyriausybės įstatyme reguliuojant *inter alia* ministrų garantijas daroma nuoroda į DK įtvirtintą teisinį reguliavimą: pagal šio įstatymo 13 straipsnio 9 dalį, vadovaujantis DK nuostatomis, Vyriausybės nariams gali būti suteikiamos tikslinės atostogos – nėštumo ir gimdymo, tėvystės, mokymosi, valstybinėms ar visuomeninėms pareigoms atlikti, nemokamos atostogos; Vyriausybės įstatyme nėra įtvirtinta kitų nuostatų, kuriose, reguliuojant ministrų veiklą, *inter alia* nustatant garantijas, jų atsakomybę, būtų daroma nuoroda į Valstybės tarnybos įstatyme, DK įtvirtintą teisinį reguliavimą.

6.2.3. Taigi, be kita ko, ministrų kompetencijai, Vyriausybės veiklos organizavimui reguliuoti skirtame teisės akte – Vyriausybės įstatyme įtvirtintu specialiuoju *inter alia* ministrų veiklos teisiniu reguliavimu nėra nustatyta materialinė ministrų atsakomybė ir nenumatyta galimybė, sprendžiant klausimą dėl ministro neteisėta kalta veika, padaryta įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, valstybės institucijai ar įstaigai padarytos tiesioginės materialinės žalos atlyginimo, taikyti DK, Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtintą teisinį reguliavimą.

7. Šiame kontekste paminėtinas Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtintas teisinis reguliavimas, susijęs su tarnybos teisinių santykių dalyvio veiksmais kitai šių teisinių santykių šaliai padarytos žalos atlyginimu.

7.1. Valstybės tarnybos įstatymas nustato pagrindinius valstybės tarnybos principus, valstybės tarnautojo statusą, atsakomybę, darbo užmokestį, socialines ir kitas garantijas, valstybės tarnybos valdymo teisinius pagrindus (1 straipsnis).

7.2. Pažymėtina, kad pagal Valstybės tarnybos įstatymo 4 straipsnio 5 dalies 1 punktą šis įstatymas netaikomas, be kita ko, valstybės politikams, t. y. *inter alia* asmeniui, įstatymų nustatyta tvarka paskirtam į ministro pareigas (2 straipsnio 11 dalis). Pabrėžtina, kad Valstybės tarnybos įstatyme nėra numatyta jokių nurodytos taisyklės išimčių, t. y. jokios šio įstatymo nuostatos nėra taikomos *inter alia* ministrams.

Šiame kontekste paminėtinos šios Valstybės tarnybos įstatymo nuostatos:

– 32 straipsnyje įtvirtintas teisinis reguliavimas, kuriuo nustatytos valstybės tarnautojų materialinės atsakomybės sąlygos ir žalos atlyginimo tvarka, *inter alia* nuostatos dėl pareigos atlyginti atliekant vidaus administravimo veiklą padarytą žalą (2 dalis), o šio įstatymo 33 straipsnis yra skirtas valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisei į žalą padariusį valstybės tarnautoją reguliuoti;

– 32, 33 straipsnių nuostatos taikomos, be kita ko, Seimo ar Respublikos Prezidento paskirtiems valstybės institucijų ir įstaigų vadovams, kitiems Seimo ar Respublikos Prezidento paskirtiems valstybės pareigūnams, Vyriausybės įstaigų vadovams ir Vyriausybės priimamiems kitiems šių įstaigų pareigūnams (4 straipsnio 3 dalis).

Pažymėtina, jog, atsižvelgiant į tai, kad Valstybės tarnybos įstatymo nuostatos pagal šio įstatymo 4 straipsnio 5 dalies 1 punktą nėra taikomos ministrams, to paties straipsnio 3 dalis aiškintina kaip reiškianti, jog Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtintas tarnautojų materialinę atsakomybę, taip pat valstybės ir savivaldybės institucijų ir įstaigų regreso teisę į žalą padariusį valstybės tarnautoją nustatantis teisinis reguliavimas netaikomas tiems Respublikos Prezidento paskirtiems valstybės institucijų ar įstaigų vadovams, kurie yra ministrai.

8. Šiame kontekste paminėtinas aktualus Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintas teisinis reguliavimas, susijęs su viešojo administravimo subjektų atsakomybe.

Viešojo administravimo įstatymo 42 straipsnyje „Viešojo administravimo subjektų atsakomybė“ nustatyta:

„Viešojo administravimo subjektas, pažeidęs šio įstatymo reikalavimus, atsako įstatymų nustatyta tvarka. Turtinė ir neturtinė žala, atsiradusi dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų aktų, atlyginama Civilinio kodekso ir kitų įstatymų nustatyta tvarka.“

Pažymėtina, kad pagal Viešojo administravimo įstatymą viešojo administravimo subjektas, be kita ko, yra valstybės institucijos ir įstaigos, jų pareigūnai, įgalioti atlikti viešąjį administravimą (2 straipsnio 4 (2010 m. gruodžio 23 d. redakcija), 7 dalys); pareigūnai apima ir valstybės politikus (2 straipsnio 7 dalis); viešasis administravimas apima ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą (2 straipsnio 1 dalis (2009 m. birželio 11 d. redakcija)).

Kaip minėta, pagal Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio 11 dalį valstybės politiku, be kita ko, yra asmuo, įstatymų nustatyta tvarka paskirtas į ministro pareigas.

Taigi pagal nurodytą Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintą teisinį reguliavimą *inter alia* dėl valstybės politikų, įgaliotų atlikti, be kita ko, valstybės institucijos ar įstaigos vidaus administravimą, neteisėtų aktų atsiradusi turtinė ir neturtinė žala atlyginama Lietuvos Respublikos civilinio kodekso (toliau – ir CK) ir kitų įstatymų nustatyta tvarka.

Kaip minėta, ministrai, būdami valstybės politikai, turi, be kita ko, vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu. Vadinasi, pagal nurodytą Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintą teisinį reguliavimą jų neteisėtais veiksmais, atliktais įgyvendinant šiuos įgaliojimus, padaryta turtinė ir neturtinė žala atlyginama CK ir kitų įstatymų nustatyta tvarka.

9. Šiame kontekste aktualios CK nuostatos dėl atsakomybės už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijos neteisėtų veiksmų.

9.1. CK 6.271 straipsnyje „Atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų“ nustatyta:

„1. Žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti valstybė iš valstybės biudžeto nepaisydama konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios institucijos darbuotojo kaltės. Žalą, atsiradusią dėl savivaldybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti savivaldybė iš savivaldybės biudžeto nepaisydama savo darbuotojų kaltės.

2. Šiame straipsnyje terminas „valdžios institucija“ reiškia bet kokį viešosios teisės subjektą (valstybės ar savivaldybės instituciją, pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitokį šių institucijų darbuotoją ir t. t.), taip pat privatų asmenį, atliekantį valdžios funkcijas.

3. Šiame straipsnyje vartojamas terminas „aktas“ reiškia bet kokį valdžios institucijos ar jos darbuotojų veiksma (veikimą, neveikimą), kuris tiesiogiai daro įtakos asmenų teisėms, laisvėms ir interesams (valstybės ar savivaldybės institucijų priimami teisės ar individualūs aktai, administraciniai aktai, fiziniai aktai ir t. t., išskyrus teismo nuosprendžius, sprendimus ir nutartis).

4. Valstybės ar savivaldybės civilinė atsakomybė pagal šį straipsnį atsiranda, jeigu valdžios institucijų darbuotojai neveikė taip, kaip pagal įstatymus šios institucijos ar jų darbuotojai privalėjo veikti.“

9.2. Taigi šiuo teisiniu reguliavimu įtvirtinti bendrieji civilinės atsakomybės už žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, pagrindai. Remiantis nurodytu teisiniu reguliavimu:

- valstybei pareiga atlyginti žalą atsiranda dėl bet kurio viešosios teisės subjekto bet kurių neteisėtų veiksmų, tiesiogiai darančių įtaką asmens teisėms, laisvėms ir interesams;
- ši valstybės pareiga atsiranda nepaisant darbuotojų kaltės;
- pagrindas atsakomybei atsirasti – tai, kad viešosios teisės subjektai neveikė taip, kaip pagal įstatymus privalėjo veikti.

9.3. Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad ministras atitinka viešosios teisės subjekto apibrėžimą, įtvirtintą CK 6.271 straipsnio 2 dalyje, todėl patenka į subjektų, dėl kurių neteisėtų veiksmų valstybei kyla pareiga atlyginti žalą, ratą; remiantis to paties straipsnio 3 dalimi, valstybei kyla pareiga atlyginti žalą dėl ministro veiksmų, atliktų įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas; valstybės pareiga atlyginti žalą už šiuos ministro veiksmus pagal to paties straipsnio 1 dalį atsiranda nepaisant ministro kaltės.

9.4. Šiame kontekste paminėtina, jog vienodą administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus bei kitus teisės aktus formuojančio Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (Administracinių bylų teisenos įstatymo 15 straipsnio 1 dalis) priimamuose sprendimuose ir nutartyse pažymima, kad CK 6.271 straipsnio 1 dalyje numatytos civilinės atsakomybės subjektas yra specialusis – viešas asmuo (valstybė arba savivaldybė); atsakomybės subjekto ypatumai (viešas asmuo) lemia šioje įstatymo normoje numatytos civilinės atsakomybės taikymo ypatumus, kadangi valstybės civilinė atsakomybė atsiranda esant trimis sąlygoms (civilinė atsakomybė be kaltės), t. y.: valstybės valdžios institucijų neteisėtiems veiksams, žalai ir priežastiniam ryšiui tarp valstybės valdžios institucijų neteisėtų veiksmų (neveikimo) ir žalos (pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. sausio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2223-146/2016).

Administracinių teismų praktikoje pabrėžiama, jog tam, kad būtų konstatuotas neteisėtumas pagal CK 6.271 straipsnį, reikia nustatyti, kad valdžios institucijos darbuotojai neveikė taip, kaip pagal įstatymus privalėjo veikti, neįvykdė jiems teisės aktais priskirtų funkcijų arba, nors ir vykdė šias funkcijas, veikė nepateisinamai aplaidžiai, pažeisdami bendro pobūdžio pareigą elgtis atidžiai ir rūpestingai; sprendžiant dėl atitinkamos valstybės valdžios institucijos (jos pareigūnų) veikos neteisėtumo (pagal CK 6.271 straipsnį), kiekvienu atveju būtina nustatyti, kokios konkrečios teisės normos, kuriomis reglamentuojama skundžiamos institucijos veikla, buvo pažeistos, kaip būtent šie pažeidimai pasireiškė asmens, teigiančio, kad jis dėl tokių veiksmų (neveikimo) patyrė žalą, atžvilgiu, taip pat tai, ar atitinkamos pasekmės (jei jos nustatomos) atsirado būtent dėl tų valstybės

institucijų, pareigūnų neteisėtų veiksmų (pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. sausio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3362-624/2016).

9.5. Pažymėtina, kad CK 6.280 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtintas bendrasis principas, pagal kurį atlyginęs kito asmens padarytą žalą asmuo turi į padariusį žalą asmenį regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisę tokio dydžio, kiek sumokėjo žalos atlyginimo, jeigu įstatymai nenustato kitokio dydžio.

9.5.1. Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste nurodytos CK nuostatos aiškintinos atsižvelgiant į CK 1.1 straipsnio „Lietuvos Respublikos civilinio kodekso reglamentuojami santykiai“ nuostatas.

CK 1.1 straipsnio 2 dalyje nustatyta: „Turtiniams santykiams, kurie pagrįsti įstatymų nustatytu asmenų pavaldumu valstybės institucijoms ir kurie tiesiogiai atsiranda, kai valstybės institucijos atlieka valdžios funkcijas (realizuojamas pavaldumas) arba įstatymų nustatytas asmenims pareigas valstybei ar jos taiko įstatymų nustatytas administracines ar baudžiamąsias sankcijas, įskaitant valstybės mokesčių, kitų privalomų rinkliavų ar įmokų valstybei ar jos institucijoms, valstybės biudžeto santykius, bei kitokiems santykiams, kuriuos reglamentuoja viešosios teisės normos, šio kodekso normos taikomos tiek, kiek šių santykių nereglamentuoja atitinkami įstatymai, taip pat šio kodekso įsakmiai nurodytais atvejais.“

Kaip minėta, Vyriausybės įstatyme įtvirtintu specialiuoju *inter alia* ministrų veiklos teisiniu reguliavimu nėra nustatyta, be kita ko, materialinė ministrų atsakomybė, taip pat nenumatyta galimybė, sprendžiant klausimą dėl ministro neteisėtais veiksmais, atliktais įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, valstybės institucijai ar įstaigai padarytos tiesioginės materialinės žalos atlyginimo, taikyti DK, Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtintą teisinį reguliavimą; Vyriausybės įstatyme nėra reguliuojama ir valstybės institucijos ar įstaigos, atlyginusios asmeniui ministro neteisėtais veiksmais, atliktais įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, padarytą žalą, regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisė į žalą padariusį asmenį – ministrą, jos įgyvendinimo tvarka.

9.5.2. Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste nurodytos CK 1.1 straipsnio 2 dalies nuostatos aiškintinos kaip sudarančios prielaidas turtiniams santykiams, atsirandantiems valstybės institucijai ar įstaigai atlyginus ministro neteisėtais veiksmais, atliktais įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, padarytą tiesioginę materialinę žalą, taikyti CK nuostatas, *inter alia* jo 6.280 straipsnio 1 dalies nuostatas dėl kito asmens padarytą žalą atlyginusio asmens regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės į žalą padariusį asmenį.

Pažymėtina, kad, kaip minėta, remiantis CK 6.280 straipsnio 1 dalies nuostatomis, jeigu įstatymai nenustato kitokio dydžio, žalą atlyginusio asmens regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisė į žalą padariusį asmenį yra tokio dydžio, kiek jis sumokėjo žalos atlyginimo.

9.6. Šiame kontekste pažymėtina, kad Seimas 2002 m. gegužės 21 d. priėmė Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo įstatymą; jis įsigaliojo 2002 m. birželio 7 d.

Kaip matyti iš Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo įstatymo projekto aiškinamojo rašto, šis įstatymas priimtas atsižvelgiant į naujojo CK nuostatas dėl valstybės civilinės atsakomybės už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, t. y. *inter alia* į CK 6.271 straipsnio, 6.280 straipsnio 1 dalies nuostatas; projekte buvo siūloma Lietuvos Respublikos valstybės biudžete kasmet numatyti asignavimus žalai, atsiradusiai dėl visų valstybės valdžios institucijų neteisėtų veiksmų (aktų) pagal CK 6.271 straipsnį, įskaitant ir dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ar teismo neteisėtų veiksmų (CK 6.272 straipsnis), atlyginti.

Žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo įstatymas ne kartą buvo keičiamas ir (arba) papildomas, *inter alia* Seimo 2015 m. birželio 9 d. priimtu Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei įstatymo Nr. IX-895 pavadinimo, 1, 2, 5<sup>1</sup> straipsnių ir priedo pakeitimo įstatymu, įsigaliojusi 2015 m. liepos 1 d. (su tam tikra išimtimi), kuriuo, be kita ko, buvo pakeistas šio įstatymo pavadinimas – jis pavadintas Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei įstatymu.

9.6.1. Žalos atlyginimo įstatymo 1 straipsnio „Įstatymo paskirtis“ (2005 m. spalio 18 d. redakcija) 1 dalyje buvo nustatyta: „Šis įstatymas nustato asignavimų žalai, atsiradusiai dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginti naudojimą, žalos, atsiradusios dėl neteisėto nuteisimo, neteisėto kardomojo kalinimo (suėmimo), neteisėto sulaikymo, neteisėto procesinių prievartos priemonių pritaikymo, neteisėto administracinės nuobaudos – arešto paskyrimo, atlyginimą ne teismo tvarka, Europos žmogaus teisių teismo ir Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komiteto bei kitų tarptautinių institucijų, kurių jurisdikciją ar kompetenciją spręsti dėl Lietuvos Respublikos jurisdikcijai priklausančių asmenų teisių pažeidimų yra pripažinusi Lietuvos Respublika (toliau – tarptautinės institucijos), sprendimų vykdymą, taip pat valstybės regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės į žalą padariusį asmenį įgyvendinimo tvarką ir atstovavimą valstybei.“

Pažymėtina, kad Žalos atlyginimo įstatymo paskirtis pareiškėjo prašymo kontekste aktualiu aspektu išliko iš esmės nepakitusi ir Žalos atlyginimo įstatymo 1 straipsnio (2005 m. spalio 18 d. redakcija) 1 dalyje (2015 m. birželio 9 d. redakcija).



Aiškinant Žalos atlyginimo įstatymo 1 straipsnio 1 dalies (2005 m. spalio 18 d., 2015 m. birželio 9 d. redakcijos) nuostatas kartu su nurodytomis CK 6.271 straipsnio, 6.280 straipsnio 1 dalies nuostatomis pažymėtina, kad Žalos atlyginimo įstatyme, be kita ko, detalizuojama CK 6.280 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta valstybės, atlyginusios bet kurio viešosios teisės subjekto, t. y. *inter alia* ministro, neteisėtais veiksmais padarytą žalą, regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės į žalą padariusį asmenį įgyvendinimo tvarka.

Šiame kontekste paminėtina, kad Žalos atlyginimo įstatyme įtvirtintas asignavimų žalai, atsiradusiai dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginti ir jų mokėjimo teisinis reguliavimas taikytinas tiek atlyginant ikiteisminio tyrimo pareigūno, prokuroro, teisėjo ar teismo neteisėtais veiksmais (žala atlyginama pagal CK 6.272 straipsnį), tiek kitų valstybės valdžios institucijų neteisėtais veiksmais (žala atlyginama pagal CK 6.271 straipsnį) padarytą žalą (2 straipsnio 1 dalis (2005 m. spalio 18 d. redakcija)).

Paminėtina ir tai, kad Žalos atlyginimo įstatyme nustatytas diferencijuotas asignavimų žalai, atsiradusiai dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginti ir jų mokėjimo tvarkos teisinis reguliavimas, atsižvelgiant į tai, ar valdžios institucijų neteisėtais veiksmais žala padaryta (žala atlyginama pagal CK 6.271 straipsnį) šių valdžios institucijų darbuotojams, valstybės tarnautojams, taip pat valstybės politikams, teisėjams ir valstybės pareigūnams tais atvejais, kai buvo taikomi darbo santykius, valstybės tarnybą ar specialūs jų statusą reglamentuojantys teisės aktai, ar kitiems asmenims: jeigu žala padaryta minėtiems su valdžios institucija darbo ar savo prigimtimi į juos panašiais santykiais susijusiam asmeniui, ji pagal Žalos atlyginimo įstatymo 2 straipsnio 8 dalį (2005 m. spalio 18 d. redakcija) atlyginama iš žalą padariusiai institucijai skiriamų valstybės biudžeto asignavimų, kitu atveju pagal šio įstatymo 2 straipsnio 1 dalį (2005 m. spalio 18 d. redakcija) – iš Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos valdomų Lietuvos Respublikos valstybės biudžete kasmet numatomų asignavimų.

9.6.2. Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad Žalos atlyginimo įstatymo 5 straipsnio „Valstybės regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisė į žalą padariusį asmenį“ 1 dalyje (2005 m. spalio 18 d. redakcija) buvo nustatyta:

„Valstybė, atlyginusi dėl ikiteisminio tyrimo pareigūno, prokuratūros ar teismo pareigūno, teisėjo tyčinių veiksmų (aktų), o kitų valdžios institucijų pareigūnų, valstybės tarnautojų ar kitų darbuotojų kaltų veiksmų (aktų) atsiradusią žalą, įgyja regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisę teismo tvarka išieškoti iš šių asmenų tiek, kiek ji sumokėjo, bet ne daugiau kaip 9 vidutinius jų darbo užmokesčius, jeigu kiti įstatymai nenustato kitaip. Šioje dalyje nustatytos taisyklės taikomos, jeigu kiti įstatymai, reglamentuojantys šioje dalyje nurodytų asmenų veiklą, nenustato kitaip.“

9.6.3. Taigi šiuo teisiniu reguliavimu nustatyta skirtinga valstybės regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės į žalą padariusį asmenį įgyvendinimo tvarka, atsižvelgiant į tai, dėl kokio

asmens neteisėtų veiksmų ji atsirado: valstybė įgyja regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisę į žalą padariusį ikiteisminio tyrimo pareigūną, prokuratūros ar teismo pareigūną, teisėją tik tuo atveju, jeigu žala padaryta tyčiniausiai šių asmenų veiksmais; regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisė į žalą padariusį kitų valdžios institucijų pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitą darbuotoją atsiranda, jeigu žala padaryta kaltais šių asmenų veiksmais. Tad valstybės regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisė į kiekvieną žalą padariusį asmenį atsiranda tik tuo atveju, jeigu žala padaroma šio asmens kaltais veiksmais.

Šiame kontekste pažymėtina, kad Žalos atlyginimo įstatymo 5 straipsnio 1 dalies (2005 m. spalio 18 d. redakcija) nuostatos negali būti aiškinamos taip, esą jomis reguliuojama tik valstybės, atlyginusios žalą, atsiradusią dėl neteisėto nuteisimo, neteisėto kardomojo kalinimo (suėmimo), neteisėto sulaikymo, neteisėto procesinių prievartos priemonių pritaikymo, neteisėto administracinės nuobaudos – arešto paskyrimo (t. y. žalą, kuri gali būti padaryta tik ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuratūros ar teismo pareigūnų, teisėjų veiksmais), regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės į žalą padariusį asmenį įgyvendinimo tvarka. Kitaip netektų prasmės nurodytos Žalos atlyginimo įstatymo 5 straipsnio 1 dalies (2005 m. spalio 18 d. redakcija) ir kitos šio įstatymo nuostatos dėl valstybės regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės į žalą padariusius kitų valdžios institucijų pareigūnus, valstybės tarnautojus ar kitus darbuotojus.

9.6.4. Pažymėtina, kad Žalos atlyginimo įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje (2005 m. spalio 18 d. redakcija) įtvirtintos taisyklės taikomos tik tuo atveju, jeigu kiti įstatymai, reglamentuojantys šioje dalyje nurodytų asmenų veiklą, nenustato kitaip.

Šiame Konstitucinio Teismo nutarime minėta, kad Vyriausybės įstatyme įtvirtintu specialiuoju *inter alia* ministrų veiklos teisiniu reguliavimu nėra nustatyta, be kita ko, materialinė ministrų atsakomybė, taip pat nenumatyta galimybė, sprendžiant klausimą dėl ministro neteisėtais veiksmais, atliktais įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, valstybės institucijai ar įstaigai padarytos tiesioginės materialinės žalos atlyginimo, taikyti DK, Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtintą teisinį reguliavimą; Vyriausybės įstatyme nėra reguliuojama ir valstybės institucijos ar įstaigos, atlyginusios asmeniui ministro neteisėtais veiksmais, atliktais įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, padarytą žalą, regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisė į žalą padariusį asmenį – ministrą, jos įgyvendinimo tvarka. Kaip minėta, pagal CK 6.271 straipsnio 2 dalį ministras patenka į subjektų, dėl kurių veiksmų valstybei kyla pareiga atlyginti žalą, ratą.

Taigi valstybė, atlyginusi ministro neteisėtais veiksmais, atliktais įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, padarytą žalą, pagal Žalos atlyginimo įstatymo 5 straipsnio 1 dalį (2005 m.

spalio 18 d. redakcija) įgyja regreso teisę į valstybės institucijai ar įstaigai padarytą žalą ir ją įgyvendina ta tvarka, kuri Žalos atlyginimo įstatyme nustatyta valstybės regreso teisei į žalą padariusį valdžios institucijų pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitą darbuotoją įgyvendinti.

9.6.5. Pažymėtina, kad Žalos atlyginimo įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje (2005 m. spalio 18 d. redakcija) buvo nustatytos šios nagrinėjamoje konstitucinės justicijos byloje aktualios valstybės, atlyginusios viešosios teisės subjekto neteisėtais veiksmais asmeniui padarytą žalą, regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės atsiradimo ir įgyvendinimo sąlygos:

- ši teisė atsiranda tik valstybei atlyginus *inter alia* dėl valdžios institucijų pareigūnų, valstybės tarnautojų ar kitų darbuotojų kaltų veiksmų (aktų) atsiradusią žalą;
- ši teisė gali būti įgyvendinama tik teismine tvarka;
- nustatytos šios teisės ribos – valstybė, įgyvendindama regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisę, iš žalą padariusių asmenų gali išieškoti ne daugiau kaip 9 vidutinius jų darbo užmokesčius, jeigu kiti įstatymai nenustato kitaip.

9.6.6. Pažymėtina, kad šioje konstitucinės justicijos byloje aktualūs valstybės regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės į žalą padariusį asmenį aspektai išliko iš esmės nepakitę ir Žalos atlyginimo įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje (2017 m. gruodžio 12 d. redakcija).

10. Apibendrinant nurodytąjį Viešojo administravimo, Žalos atlyginimo įstatymuose, CK įtvirtintą teisinį reguliavimą šioje konstitucinės justicijos byloje aktuali ministro materialinės atsakomybės už įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, neteisėta kalta veika valstybės institucijai ar įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą aspektu, pažymėtina, kad:

- atsižvelgiant į Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintą teisinį reguliavimą, valstybei vykdant savo pareigą atlyginti žalą, atsiradusią dėl neteisėtų ministro veiksmų, atliktų įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, taikytinos CK nuostatos, *inter alia* CK 6.280 straipsnio 1 dalis, pagal kurią valstybė, įvykdžiusi minėtą pareigą, įgyja regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisę į žalą padariusį asmenį – ministrą;
- valstybės regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės į žalą padariusį asmenį įgyvendinimo tvarka detalizuojama Žalos atlyginimo įstatyme; pagal šio įstatymo 5 straipsnio 1 dalį (2005 m. spalio 18 d. redakcija) valstybė, atlyginusi ministro neteisėtais veiksmais, atliktais įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, padarytą žalą, įgytą regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisę įgyvendina ta tvarka, kuri nustatyta valstybės regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisei į žalą padariusį valdžios institucijų pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitą darbuotoją įgyvendinti; šios taisyklės taikomos, jeigu kiti įstatymai, reglamentuojantys ministrų veiklą, nenustato kitaip.

11. Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste taip pat paminėtina, kad Europos komisija „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisijos), veikianti kaip Europos Tarybos patariamoji institucija konstitucionalizmo klausimais, 2013 m. kovo 8–9 d. 94-ojoje plenarinėje sesijoje priėmė Ataskaitą apie santykį tarp politinės ir baudžiamosios ministrų atsakomybės (toliau – Ataskaita).

Paminėtinos šios nagrinėjamoje konstitucinės justicijos byloje aktualios Ataskaitos nuostatos:

- yra trys pagrindinės renkamų pareigūnų, galinčių būti laikomais politiškai, taip pat teisiškai atsakingais, kategorijos: valstybės vadovai, ministrai (įskaitant ministrus pirmininkus ir visus kitus vyriausybės narius), parlamento nariai; daugelyje konstitucinių sistemų teisinės ir politinės atsakomybės taikymo taisyklės ir procedūros kiekvienos iš nurodytų kategorijų atžvilgiu yra skirtingos; dažniausiai tiek valstybės vadovai, tiek parlamento nariai (nors ir dėl skirtingų priežasčių) turi didesnės apimties imunitetą nuo teisinės atsakomybės nei tas, kuris yra suteiktas ministrams (5 punktas);

- bet kurioje politinėje teisės viršenybe pagrįstoje sistemoje ministrai yra saistomi teisės ir, ją pažeidę, gali būti laikomi teisiškai atsakingais (13 punktas);

- svarbu, kad ministrai nebūtų aukščiau įstatymo (80 punktas);

- ministrams neturėtų būti netaikoma teisinė atsakomybė, nebent tai būtų nustatyta aiškiai apibrėžtomis, ribotos apimties imunitetą įtvirtinančiomis taisyklėmis (107 punktas).

Taigi, vadovaujantis Ataskaitoje suformuluotomis su ministrų teisine atsakomybe susijusiomis nuostatomis, ministrai, pažeidę teisę, turėtų būti traukiami teisinėn atsakomybėn, išskyrus atvejus, kai kitaip *expressis verbis* nustato jų ribotos apimties imunitetą nuo teisinės atsakomybės įtvirtinančios taisyklės.

### III

#### Konstitucijos nuostatos ir oficialioji konstitucinė doktrina

12. Šioje konstitucinės justicijos byloje ginčijama Vyriausybės įstatymo tiek, kiek jame nenustatyta materialinė ministro atsakomybė už įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, neteisėta kalta veika valstybės institucijai ar įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą, atitiktis Konstitucijos 5 straipsnio 3 daliai, 29 straipsnio 1 daliai, 30 straipsnio 2 daliai, konstituciniams atsakingo valdymo, teisinės valstybės principams.

13. Pagal Konstitucijos 91 straipsnį Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai.

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje Vyriausybė, įgyvendinanti valstybinį valdymą, užima išskirtinę vietą; Vyriausybė – kolegiali bendros kompetencijos institucija; Vyriausybės galias apibrėžia Konstitucija ir įstatymai (1998 m. sausio 10 d. nutarimas).

14. Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalyje nustatyta: „Ministras vadovauja ministerijai, sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus, taip pat vykdo kitas įstatymų numatytas funkcijas.“

14.1. Šiame kontekste pažymėtina, kad 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 sritys 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 (1999 m. birželio 3 d. nutarimas).

Pažymėtina ir tai, kad valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų veikloje, be joms pavestų valstybės funkcijų vykdymo, esama ir kitokios veiklos, *inter alia* susijusios su vidaus administravimo funkcijų vykdymu (2010 m. gegužės 13 d. nutarimas). Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad ir ministerijos, vykdančios jai pavestos sritys valstybės valdymo funkcijas ir šioje srityje įgyvendinančios valstybės politiką, veikloje esama *inter alia* veiklos, susijusios su vidaus administravimo funkcijų vykdymu.

14.2. Konstitucinis Teismas 1999 m. lapkričio 23 d. nutarime, be kita ko, aiškindamas Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies nuostatas, yra pažymėjęs, kad nuostatos „ministras vadovauja ministerijai“ turinį sudaro šie elementai: ministras turi teisę įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka pasirinkti ministerijos darbuotojus ir priimti juos į darbą bei atleisti iš darbo; ministras turi teisę organizuoti ministerijos darbuotojų darbą, kad būtų vykdomos įstatymais ir kitais teisės aktais ministerijai nustatytos funkcijos; ministras turi teisę duoti visiems ministerijos darbuotojams privalomus vykdyti nurodymus; ministras turi teisę taikyti drausminio poveikio priemones visiems ministerijos darbuotojams, kurie nevykdo savo pareigų ar ministro nurodymų arba netinkamai juos vykdo, taip pat skatinti visus ministerijos darbuotojus.

Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta ministro kompetencija vadovauti ministerijai apima *inter alia* tam tikrus vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, ministerijai pavestai sričiai priskirtų įstaigų (įstaigų prie ministerijos) atžvilgiu, įskaitant teisę įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka pasirinkti ministerijos darbuotojus, ministerijai pavestai sričiai priskirtų įstaigų vadovus, priimti juos į darbą ir atleisti iš darbo, teisę taikyti jiems drausminio poveikio priemones, juos skatinti.

Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste paminėtina, kad pagal Konstituciją negali būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kuriuo apskritai būtų užkirstas kelias ministrui vykdyti iš Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies nuostatos „ministras vadovauja ministerijai“ kylančius jo įgaliojimus, *inter alia* susijusius su ministerijos ir ministerijai pavestai sričiai priskirtų įstaigų vidaus administravimu, taip pat juo negali būti apribotos ministro, įgyvendinančio jam suteiktus

konstitucinius įgaliojimus, galimybės veiksmingai kontroliuoti, kaip vykdomos ministerijai, kuriai jis vadovauja ir už kurios veiklą atsako, pavestos funkcijos, taip pat kitokia veikla, susijusi su pavestomis funkcijomis, *inter alia* vidaus administravimas.

14.3. Šiame kontekste paminėtina, kad Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalyje nėra nustatyta, kokia tvarka ministras įgyvendina jam Konstitucijoje numatytą kompetenciją; ši tvarka nustatoma įstatymuose, Vyriausybės nutarimuose, kituose teisės aktuose (1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas).

14.4. Šioje konstitucinės justicijos byloje svarbu atskleisti iš Konstitucijos kylančią ministro atsakomybę jam įgyvendinant Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalyje įtvirtintus įgaliojimus vadovauti ministerijai.

14.4.1. Šiame kontekste pažymėtina, kad aiškindamas Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalį, kurioje nustatyta, kad valdžios galias riboja Konstitucija, kartu su šio straipsnio 3 dalimi, kurioje nustatyta, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog Konstitucija yra valstybės valdžią ribojanti aukščiausioji teisė, joje yra įtvirtintas atsakingo valdymo principas (*inter alia* 2004 m. liepos 1 d., 2015 m. lapkričio 19 d., 2018 m. kovo 2 d. nutarimai); šis principas suponuoja tai, kad visos valstybės institucijos ir pareigūnai turi vykdyti savo funkcijas vadovaudamiesi Konstitucija, teise, veikdami Tautos ir Lietuvos valstybės interesais, jie turi tinkamai įgyvendinti jiems Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus (*inter alia* 2012 m. spalio 26 d. išvada, 2014 m. liepos 11 d., 2016 m. gruodžio 22 d. nutarimai).

Konstitucinis Teismas, 2008 m. sausio 22 d. nutarime atkleisdamas iš Konstitucijos, *inter alia* jos 5 straipsnio 2, 3 dalių, kylančio vieno iš viešosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklos principų – skaidrumo principo turinį, pabrėžė, kad jis suponuoja, be kita ko, atskaitingumą atitinkamai bendruomenei ir sprendimus priimančių pareigūnų atsakomybę už tuos sprendimus; skaidrumas yra būtina prielaida *inter alia* užkirsti kelią piktnaudžiavimams valdžia, taigi ir būtina prielaida žmonėms pasitikėti viešosios valdžios institucijomis ir apskritai valstybe; skaidrumas, kaip viešosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklos principas, suponuoja, be kita ko, tai, kad priimami sprendimai turi būti pagrįsti, aiškūs, kad juos, iškilus reikalui, būtų galima racionaliai motyvuoti; kiti asmenys turi turėti galimybę tuos sprendimus nustatytą tvarka ginčyti.

Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad pagal Konstituciją, *inter alia* jos 5 straipsnio 2, 3 dalis, konstitucinį atsakingo valdymo principą, ministrai, įgyvendindami jiems suteiktus vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, ministerijai pavestai sričiai priskirtų įstaigų atžvilgiu, privalo šiuos jiems Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus įgyvendinti tinkamai, *inter alia* juos įgyvendindami priimti teisėtus ir pagrįstus sprendimus.

Valdžios atsakomybė visuomenei neatsiejama nuo konstitucinio teisinės valstybės principo; ji konstituciškai įtvirtinama nustačius, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, valdžios galias

riboja Konstitucija (*inter alia* 2004 m. kovo 31 d. išvada, 2010 m. gegužės 13 d., 2015 m. lapkričio 19 d. nutarimai).

14.4.2. Konstitucijos 96 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad ministrai, vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritims, atsakingi Seimui, Respublikos Prezidentui ir tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui. Pagal Konstitucijos 101 straipsnio 1 dalį ministrai turi atsiskaityti Seime už savo veiklą.

Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime yra konstatavęs, kad pagal Konstituciją Seimas vykdo parlamentinę Vyriausybės kontrolę; valstybės valdžių padalijimas Konstitucijoje suponuoja ir Vyriausybės – vykdomosios valdžios kolegialios institucijos atskaitingumą įstatymų leidžiamajai valdžiai – Tautos atstovybei.

Šiame kontekste pažymėtina, jog tam, kad Vyriausybė galėtų nekliudomai vykdyti Konstitucijos ir įstatymų jai pavestas pareigas, Konstitucijoje yra įtvirtintas Ministro Pirmininko ir ministrų imunitetas. Konstitucijos 100 straipsnyje nustatyta, kad Ministras Pirmininkas ir ministrai negali būti patraukti baudžiamojon atsakomybėn, suimti, negali būti kitaip suvaržyta jų laisvė be išankstinio Seimo sutikimo, o tarp Seimo sesijų – be išankstinio Respublikos Prezidento sutikimo (2003 m. gegužės 30 d. nutarimas).

Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad Konstitucijoje yra įtvirtinta ministrų politinė atsakomybė Seimui, Respublikos Prezidentui, Ministrui Pirmininkui už vadovavimą jiems pavestoms valdymo sritims, taip pat Konstitucijos 100 straipsnyje yra numatytas jų imunitetas taikant baudžiamąją atsakomybę ar suvaržant laisvę.

Pažymėtina, kad Konstitucijoje nėra įtvirtinta kitų nuostatų, kuriomis būtų nustatytas išskirtinis, palyginti su kitais subjektais, kuriems teisinė atsakomybė taikoma įstatymo nustatytais bendraisiais pagrindais, ministrų statusas. Vadinasi, atsižvelgiant į visuminį Konstitucijoje įtvirtintą teisinį reguliavimą, nėra pagrindo teigti, kad pagal Konstituciją ministrams taikytinos kitokios teisinės atsakomybės taisyklės (išskyrus Konstitucijos 100 straipsnyje numatytą imunitetą taikant baudžiamąją atsakomybę ar suvaržant laisvę) negu kitiems asmenims.

Kitoks Konstitucijos, *inter alia* jos 96 straipsnio 2 dalies, 100 straipsnio, nuostatų aiškinimas, esą ministrams pagal Konstituciją taikytinas ir kitoks imunitetas nuo teisinės atsakomybės (išskyrus numatytąjį Konstitucijos 100 straipsnyje), būtų nesuderinamas su Konstitucijoje įtvirtinta valdžios atsakomybe visuomenei, jos 5 straipsnio 2, 3 dalių nuostatomis, konstituciniais atsakingo valdymo, teisinės valstybės principais, taip pat suponuotų Konstitucijos 29 straipsnio 2 dalyje draudžiamą privilegiją.

14.4.3. Konstitucinis Teismas, aiškindamas, be kita ko, Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies nuostatą „ministras vadovauja ministerijai“, 1999 m. lapkričio 23 d. nutarime yra konstatavęs, kad:

– Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalyje nustatyta ministro kompetencija vadovauti ministerijai suponuoja ministro asmeninę atsakomybę už ministerijos veiklą;

– ministras, pagal Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalį turėdamas įgaliojimus vadovauti ministerijai, kartu yra atsakingas už visos ministerijos veiklą, už tai, kad būtų vykdomi įstatymai, Vyriausybės nutarimai ir kiti teisės aktai; vadinasi, ministras taip pat yra atsakingas už ūkinę ir finansinę ministerijos veiklą nepriklausomai nuo šios veiklos pobūdžio.

Kaip minėta, ministerijos, vykdančios jai pavestos srities valstybės valdymo funkcijas ir šioje srityje įgyvendinančios valstybės politiką, veikloje esama *inter alia* veiklos, susijusios su vidaus administravimo funkcijų vykdymu. Minėta ir tai, kad pagal Konstituciją ministras turi, be kita ko, įgaliojimus įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka pasirinkti ministerijai pavestai sričiai priskirtų įstaigų vadovus ir priimti juos į darbą, atleisti iš jo.

Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies nuostatos „ministras vadovauja ministerijai“ suponuojama asmeninė ministro atsakomybė reiškia jo asmeninę atsakomybę už visą savo veiklą, *inter alia* už tinkamą jam suteiktą vidaus administravimo įgaliojimų ministerijos, ministerijai pavestai sričiai priskirtų įstaigų atžvilgiu (kaip antai atleisti ministerijos darbuotojus, taip pat ministerijai pavestai sričiai priskirtų įstaigų vadovus iš darbo) įgyvendinimą.

15. Pareiškėjo prašymo kontekste paminėtinos oficialiosios konstitucinės žalos atlyginimo doktrinos nuostatos, suformuluotos Konstituciniam Teismui aiškinant *inter alia* Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalį, ginčijamo teisinio reguliavimo atitiktis kuriai, be kita ko, tiriama šioje konstitucinės justicijos byloje.

15.1. Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalyje nustatyta: „Asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas.“

Kaip yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, iš Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalies kyla asmens teisė reikalauti atlyginti neteisėtais veiksmais padarytą žalą (2017 m. gegužės 19 d. nutarimas); neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimas – vienas pagrindinių pažeistų teisių ir laisvių gynimo būdų (2000 m. birželio 30 d. nutarimas).

15.2. Pareiškėjo prašymo kontekste paminėtinos kai kurios Konstitucinio Teismo aktuose suformuluotos oficialiosios konstitucinės žalos atlyginimo doktrinos nuostatos dėl valstybės teisinės atsakomybės už jos institucijų, pareigūnų veiksmais padarytą žalą:

– remiantis Konstitucijos 5 straipsnio nuostatomis, kad valdžios galias riboja Konstitucija, valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, konstituciniu žmogaus teisių ir laisvių apsaugos principu, kitais teisinės valstybės principais darytina išvada, kad įgyvendinant Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalį įstatymas turi nustatyti valstybės pareigą atlyginti jos institucijų, pareigūnų neteisėtais veiksmais padarytą materialinę ir moralinę žalą; tik taip interpretuojant Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalį gali



būti užtikrintas pažeistų konstitucinių asmens teisių ir laisvių veiksmingas gynimas (2000 m. birželio 30 d. nutarimas); jeigu įstatymu, juo labiau kitu teisės aktu būtų nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad valstybė visiškai arba iš dalies išvengtų pareigos teisingai atlyginti materialinę ir (arba) moralinę žalą, padarytą neteisėtais pačios valstybės institucijų, pareigūnų veiksmais, tai ne tik reikštų, kad yra nepaisoma konstitucinės žalos atlyginimo sampratos, ir būtų nesuderinama su Konstitucija (*inter alia* su jos 30 straipsnio 2 dalimi), bet ir pakirstų pačios valstybės, kaip bendro visos visuomenės gėrio, *raison d'être* (2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas);

– iš Konstitucijos įstatymų leidėjui nekyla draudimo reguliuojant santykius, susijusius su žalos, padarytos neteisėtais valstybės institucijų, pareigūnų veiksmais, atlyginimu, įstatyme nustatyti (paisant Konstitucijos normų ir principų) protingus ir pagrįstus kriterijus, pagal kuriuos būtų galima nustatyti (įvertinti) atlygintinos žalos dydį; tokie kriterijai gali būti labai įvairūs, juos galima diferencijuoti pagal padarytos žalos pobūdį, ypatumus, kitas aplinkybes; kita vertus, jokie įstatymuose *expressis verbis* nurodyti kriterijai, kuriais remiantis būtų galima nustatyti (įvertinti) atlygintinos žalos dydį, neturi kliudyti teismui vykdyti teisingumo – atsižvelgus į visas turinčias reikšmės bylos aplinkybes, nustatyti asmeniui valstybės institucijų, pareigūnų neteisėtais veiksmais padarytos materialinės ir (arba) moralinės žalos dydžio ir, vadovaujantis teise, *inter alia* nenusižengiant teisingumo, protingumo, proporcingumo imperatyvams, priteisti teisingo atlyginimo už tą asmens patirtą materialinę ir (arba) moralinę žalą (2006 m. rugpjūčio 19 d., 2015 m. balandžio 16 d. nutarimai).

Taigi pagal Konstituciją, *inter alia* jos 5 straipsnio 3 dalį, 30 straipsnio 2 dalį, konstitucinį teisinės valstybės principą, asmeniui, dėl valstybės institucijų, pareigūnų neteisėtų veiksmų patyrusiam materialinę ir (arba) moralinę žalą, ši žala privalo būti atlyginta, atsižvelgiant į įstatyme nustatytus protingus ir pagrįstus kriterijus jos dydžiui nustatyti. Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste ši valstybės pareiga aiškintina kaip apimanti ir jos prievolę atlyginti asmeniui ministro neteisėtais veiksmais, atliktais įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, ministerijai pavestai sričiai priskirtų įstaigų atžvilgiu, padarytą materialinę ir (arba) moralinę žalą.

15.3. Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad, kaip yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, konstitucinis teisingumo principas suponuoja *inter alia* tai, kad žalą paprastai turi atlyginti ją padaręs asmuo ar už jo veiksmus atsakingas kitas asmuo (2010 m. vasario 3 d., 2013 m. gruodžio 6 d. nutarimai).

15.3.1. Kaip minėta, Konstitucijoje įtvirtintas atsakingo valdymo principas suponuoja tai, kad visos valstybės institucijos ir pareigūnai turi vykdyti savo funkcijas vadovaudamiesi Konstitucija, teise, veikdami Tautos ir Lietuvos valstybės interesais, jie turi tinkamai įgyvendinti jiems Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus; iš Konstitucijos kylantis vienas iš viešosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklos principų – skaidrumo principas suponuoja, be kita ko,

sprendimus priimančių pareigūnų atsakomybę už tuos sprendimus; skaidrumas yra būtina prielaida *inter alia* užkirsti kelią piktnaudžiavimams valdžia, taigi ir būtina prielaida žmonėms pasitikėti viešosios valdžios institucijomis ir apskritai valstybe.

Paminėtina ir tai, kad valstybė savo funkcijas vykdo per atitinkamų institucijų sistemą, apimančią visų pirma valstybės institucijas (2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas); valstybės institucijų ar pareigūnų veikimas *ultra vires* negali būti be išlygų tapatinamas su pačios valstybės veikimu (2008 m. spalio 30 d. nutarimas).

Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste minėta, kad Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies nuostatos „ministras vadovauja ministerijai“ suponuojama asmeninė ministro atsakomybė reiškia jo asmeninę atsakomybę už visą savo veiklą, *inter alia* už tinkamą jam suteiktų vidaus administravimo įgaliojimų ministerijos, ministerijai pavestai sričiai priskirtų įstaigų atžvilgiu įgyvendinimą; atsižvelgiant į visuminį Konstitucijoje įtvirtintą teisinį reguliavimą, nėra pagrindo teigti, jog pagal Konstituciją ministras taikytinos kitokios teisinės atsakomybės taisyklės (išskyrus Konstitucijos 100 straipsnyje numatytą imunitetą taikant baudžiamąją atsakomybę ar suvaržant laisvę) negu kitiems asmenims.

Taigi pagal Konstituciją, *inter alia* konstitucinius atsakingo valdymo, teisinės valstybės principus, jeigu valstybės pareigūnai, *inter alia* ministrai, netinkamai įgyvendindami jiems Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus, neteisėtais veiksmais (neveikimu) padaro materialinę ir (arba) moralinę žalą asmenims, tokie jų veiksmai negali būti tapatinami su pačios valstybės (jos institucijų) veikimu (neveikimu), žalą padarę valstybės pareigūnai, *inter alia* ministrai, turi nustatytą tvarka atsakyti už savo veiksmus, dėl kurių atsirado žala.

15.3.2. Šiame kontekste pažymėtina ir tai, kad pagal Konstitucijos 128 straipsnio 2 dalį valstybinio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarką nustato įstatymas.

Pagal Konstituciją valstybei nuosavybės teise priklausantis turtas turi būti tvarkomas taip, kad tarnautų bendrai tautos gerovei, visos visuomenės interesui; iš Konstitucijos nuostatų kyla reikalavimas tausoti valstybės turtą, jo nešvaistyti ir jį racionaliai tvarkyti (2003 m. rugsėjo 30 d., 2012 m. spalio 24 d. nutarimai); valstybės institucijos, veikdamos visuomenės interesais, turi tarnauti bendram tautos gėriui (2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimas).

Taigi pagal Konstituciją, *inter alia* jos 5 straipsnio 3 dalį, 30 straipsnio 2 dalį, 128 straipsnio 2 dalį, konstitucinius atsakingo valdymo, teisinės valstybės principus, užtikrinant tinkamą visos visuomenės interesų paisymą, turi būti sudarytos prielaidos valstybei, įvykdžiusiai (per savo institucijas) konstitucinę pareigą atlyginti asmeniui jos institucijų, pareigūnų, *inter alia* ministrų, neteisėtais veiksmais (neveikimu) padarytą materialinę ir (arba) moralinę žalą, gauti dėl to savo patirtų (visų ar dalies) praradimų atlyginimą iš Konstitucijos ir įstatymų jiems suteiktus įgaliojimus netinkamai įgyvendinusių valstybės pareigūnų, *inter alia* ministrų. Tik taip užtikrinama, kad

valstybei nuosavybės teise priklausantis turtas tarnaus bendrai tautos gerovei. Tuo tarpu tokių prielaidų nesudarius nebūtų užtikrinta *inter alia* tai, kad žalą padarę valstybės pareigūnai, *inter alia* ministrai, nustatyta tvarka atsakytų už savo veiksmus, taigi ir tai, kad žmonės pasitikėtų viešosios valdžios institucijomis ir apskritai valstybe; tai būtų nesuderinama su Konstitucija, *inter alia* konstituciniais atsakingo valdymo, teisinės valstybės principais.

Kaip minėta, pagal Konstituciją asmeniui, dėl valstybės institucijų, pareigūnų neteisėtų veiksmų patyrusiam materialinę ir (arba) moralinę žalą, ši žala privalo būti atlyginta, atsižvelgiant į įstatyme nustatytus protingus ir pagrįstus kriterijus jos dydžiui nustatyti. Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad nurodytosios oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos *mutatis mutandis* taikytinos ir įstatyme reguliuojant valstybės pareigos atlyginti ministro neteisėtais veiksmais, atliktais įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, ministerijai pavestai sričiai priskirtų įstaigų atžvilgiu, padarytą žalą, taip pat šią pareigą įvykdžiusios valstybės regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės į žalą padariusį asmenį – ministrą įgyvendinimo tvarką.

16. Minėta, kad pagal pareiškėjo prašymą tirama Vyriausybės įstatymo atitiktis *inter alia* Konstitucijos 29 straipsnio 1 daliai, kurioje nustatyta, kad įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs.

Konstitucinis Teismas savo aktuose ne kartą yra konstatavęs, kad konstitucinis asmenų lygiateisiškumo principas įtvirtina formalią visų asmenų lygybę, įpareigoja vienodus faktus teisiškai vertinti vienodai ir draudžia iš esmės tokius pat faktus savavališkai vertinti skirtingai, neleidžia asmenų diskriminuoti ir teikti jiems privilegijų. Konstitucinis asmenų lygybės principas nepaneigia pačios galimybės skirtingai traktuoti asmenis atsižvelgiant į jų statusą ar padėtį. Asmenų lygybės problema įstatymuose negali būti tinkamai išspręsta kiekvienu atveju neįvertinus to, ar pagrįstai jų atžvilgiu yra nustatomi teisinio reguliavimo ypatumai.

#### IV

##### Vyriausybės įstatymo atitiktis Konstitucijai vertinimas

17. Kaip minėta, šioje konstitucinės justicijos byloje tirama, ar Konstitucijos 5 straipsnio 3 daliai, 29 straipsnio 1 daliai, 30 straipsnio 2 daliai, konstituciniams atsakingo valdymo, teisinės valstybės principams neprieštarauja Vyriausybės įstatymas tiek, kiek jame nenustatyta materialinė ministro atsakomybė už įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, neteisėta kalta veika valstybės institucijai ar įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą.

18. Pareiškėjas Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, be kita ko, nurodo, kad konstitucinis ministro statusas ir Konstitucijoje įtvirtinti jo įgaliojimai, įskaitant įgaliojimus vadovauti ministerijai ir atlikti vidaus administravimo funkcijas, lemia įstatymų leidėjo pareigą

įstatyme aiškiai ir konkrečiai apibrėžti teisinius santykius dėl materialinės ministro atsakomybės už atliekant ministerijos vidaus administravimą, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, neteisėta kalta veika valstybės institucijai ar įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą. Toks teisinis reguliavimas, paisant iš Konstitucijos kylančių teisės sistemos nuoseklumo, vidinio neprieštaravimo imperatyvų ir atsižvelgiant į visuomeninių santykių turinį, pareiškėjo nuomone, turi būti nustatytas Vyriausybės įstatyme, kuriame reglamentuojama ministrų kompetencija, atsakomybė ir atskaitomybė; ginčijamame Vyriausybės įstatyme tokio teisinio reguliavimo nėra įtvirtinta.

Taigi, kaip minėta, pareiškėjas Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ginčija ne Vyriausybės įstatyme įtvirtintą teisinį reguliavimą, o tai, kad jame nėra nustatyta tai, kas, jo nuomone, turėtų būti, – keliamas legislatyvinės omisijos klausimas.

19. Konstitucinis Teismas ne kartą yra pažymėjęs, kad 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 turi būti nustatytas būtent tame teisės akte (būtent toje jo dalyje), nes to reikalauja kuris nors aukštesnės galios teisės aktas, *inter alia* pati Konstitucija.

Šiame kontekste pabrėžtina, jog tai, kad konkrečiame įstatyme (jo dalyje) nėra nustatyta specialaus tam tikriems santykiams reguliuoti skirto teisinio reguliavimo, anaipol nereiškia, kad šioje srityje esama teisės spragos, *inter alia* legislatyvinės omisijos, nes šie santykiai gali būti sureguliuoti bendrosiomis eksplicitinėmis arba implicitiškai nustatytomis eksplicitinį teisinį reguliavimą papildančiomis ir pratęsiančiomis normomis (2016 m. sausio 25 d. nutarimas).

20. Sprendžiant, ar Vyriausybės įstatymas tiek, kiek nurodyta, neprieštaruja Konstitucijai, pažymėtina, kad, kaip minėta:

– Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies nuostatos „ministras vadovauja ministerijai“ suponuojama asmeninė ministro atsakomybė reiškia jo asmeninę atsakomybę už visą savo veiklą, *inter alia* už tinkamą jam suteiktą vidaus administravimo įgaliojimų ministerijos, ministerijai pavestai sričiai priskirtų įstaigų atžvilgiu (kaip antai dėl ministerijos darbuotojų, taip pat ministerijai pavestai sričiai priskirtų įstaigų vadovų atleidimo iš darbo) įgyvendinimą;

– pagal Konstituciją, *inter alia* konstitucinius atsakingo valdymo, teisinės valstybės principus, jeigu valstybės pareigūnai, *inter alia* ministrai, netinkamai įgyvendindami jiems Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus, neteisėtais veiksmais (neveikimu) padaro materialinę ir (arba) moralinę žalą asmenims, tokie jų veiksmai negali būti tapatinami su pačios

valstybės (jos institucijų) veikimu (neveikimu), žalą padarę valstybės pareigūnai, *inter alia* ministrai, turi nustatyta tvarka atsakyti už savo veiksmus, dėl kurių atsirado žala;

– pagal Konstituciją, *inter alia* jos 5 straipsnio 3 dalį, 30 straipsnio 2 dalį, 128 straipsnio 2 dalį, konstitucinius atsakingo valdymo, teisinės valstybės principus, užtikrinant tinkamą visos visuomenės interesų paisymą, turi būti sudarytos prielaidos valstybei, įvykdžiusiai (per savo institucijas) konstitucinę pareigą atlyginti asmeniui jos institucijų, pareigūnų, *inter alia* ministrų, neteisėtais veiksmais (neveikimu) padarytą materialinę ir (arba) moralinę žalą, gauti dėl to savo patirtų (visų ar dalies) praradimų atlyginimą iš Konstitucijos ir įstatymų jiems suteiktus įgaliojimus netinkamai įgyvendinusių valstybės pareigūnų, *inter alia* ministrų.

20.1. Minėta, kad Vyriausybės įstatyme įtvirtintu specialiuoju *inter alia* ministrų veiklos teisiniu reguliavimu nėra nustatyta, be kita ko, materialinė ministrų atsakomybė, taip pat nenumatyta galimybė, sprendžiant klausimą dėl ministro neteisėtais veiksmais, atliktais įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, valstybės institucijai ar įstaigai padarytos tiesioginės materialinės žalos atlyginimo, taikyti DK, Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtintą teisinį reguliavimą.

20.2. Kaip minėta, atsižvelgiant į Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintą teisinį reguliavimą, valstybei vykdant savo pareigą atlyginti žalą, atsiradusią dėl neteisėtų ministro veiksmų, atliktų įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, taikytinos CK nuostatos, *inter alia* CK 6.280 straipsnio 1 dalis, pagal kurią valstybė, įvykdžiusi minėtą pareigą, įgyja regresio (atgręžtinio reikalavimo) teisę į žalą padariusį asmenį – ministrą.

Minėta, kad valstybės regresio (atgręžtinio reikalavimo) teisės į žalą padariusį asmenį įgyvendinimo tvarka detalizuojama Žalos atlyginimo įstatyme; pagal šio įstatymo 5 straipsnio 1 dalį (2005 m. spalio 18 d. redakcija) valstybė, atlyginusi ministro neteisėtais veiksmais, atliktais įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, padarytą žalą, įgytą regresio (atgręžtinio reikalavimo) teisę įgyvendina ta tvarka, kuri nustatyta valstybės regresio (atgręžtinio reikalavimo) teisei į žalą padariusį valdžios institucijų pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitą darbuotoją įgyvendinti; šios taisyklės taikomos, jeigu kiti įstatymai, reglamentuojantys ministrų veiklą, nenustato kitaip.

Kaip minėta, Vyriausybės įstatyme, įtvirtinančiame specialųjį *inter alia* ministrų veiklos teisinį reguliavimą, tokių nuostatų dėl valstybės regresio (atgręžtinio reikalavimo) teisės į žalą padariusį asmenį – ministrą nėra nustatyta.

20.3. Taigi pagal Konstituciją privalomas nustatyti teisinis reguliavimas, kuriuo būtų įtvirtinta valstybės, atlyginusios ministro neteisėtais veiksmais, atliktais įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant

tarnybines nuobaudas, asmeniui padarytą žalą, teisė gauti dėl to savo patirtų praradimų (visų ar dalies) atlyginimą iš Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus netinkamai įgyvendinusio asmens – ministro, taip pat kuriuo būtų sudarytos prielaidos valstybei įgyvendinti minėtą savo teisę ir būtų nustatytos jos įgyvendinimo sąlygos, yra įtvirtintas Žalos atlyginimo įstatyme.

Atsižvelgiant į tai, konstatuotina, kad šioje konstitucinės justicijos byloje aktualus atitinkamų visuomeninių santykių teisinis reguliavimas yra įtvirtintas Žalos atlyginimo įstatyme, todėl pareiškėjo nurodytos legislatyvinės omissijos Vyriausybės įstatyme nėra.

21. Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus, darytina išvada, kad Vyriausybės įstatymas tiek, kiek jame nenustatyta materialinė ministro atsakomybė už įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, neteisėta kalta veika valstybės institucijai ar įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą, neprieštarauja Konstitucijos 5 straipsnio 3 daliai, 30 straipsnio 2 daliai, konstituciniams atsakingo valdymo, teisinės valstybės principams.

22. Kaip minėta, pareiškėjas taip pat prašo ištirti Vyriausybės įstatymo atitiktį Konstitucijos 29 straipsnio 1 daliai.

Minėta, kad pareiškėjas savo abejones ginčijamo teisinio reguliavimo atitiktimi Konstitucijos 29 straipsnio 1 daliai grindžia iš esmės tuo, kad, nenustačius ministro materialinės atsakomybės už atliekant vidaus administravimą, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, valstybės institucijai ar įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą, ministras yra nepagrįstai išskiriamas iš kitų įstaigų vadovų, kuriems tokia atsakomybė yra nustatyta, nors tarp jų nėra tokio pobūdžio ir apimties skirtumų, kad toks skirtingas traktavimas būtų objektyviai pateisinamas.

Šiame Konstitucinio Teismo nutarime konstatuota, kad pagal Konstituciją privalomas nustatyti teisinis reguliavimas, kuriuo būtų įtvirtinta valstybės, atlyginusios ministro veiksmais, atliktais įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas, asmeniui padarytą žalą, teisė gauti dėl to savo patirtų (visų ar dalies) praradimų atlyginimą iš Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus netinkamai įgyvendinusio asmens – ministro, taip pat kuriuo būtų sudarytos prielaidos valstybei įgyvendinti minėtą savo teisę ir būtų nustatytos jos įgyvendinimo sąlygos, yra įtvirtintas Žalos atlyginimo įstatyme.

Atsižvelgiant į tai, nėra argumentų teigti, kad pagal visuminį teisinį reguliavimą materialinės atsakomybės už įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus neteisėta kalta veika valstybės institucijai ar įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą aspektu ministrai yra nepagrįstai išskiriami iš kitų įstaigų vadovų.

23. Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus, darytina išvada, kad Vyriausybės įstatymas neprieštarauja Konstitucijos 29 straipsnio 1 daliai.

24. Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad vienas esminių konstitucinio teisinės valstybės principo elementų – teisinis tikrumas ir aiškumas, kuris suponuoja tam tikrus privalomus reikalavimus teisiniam reguliavimui: jis privalo būti aiškus ir darnus (*inter alia* 2003 m. gegužės 30 d. nutarimas); turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna, teisės aktuose neturi būti nuostatų, vienu metu skirtingai reguliuojančių tuos pačius visuomeninius santykius (*inter alia* 2004 m. gruodžio 13 d., 2014 m. liepos 11 d. nutarimai).

Taigi įstatymų leidėjas, reguliuodamas santykius, susijusius su Vyriausybės narių (Ministro Pirmininko ir ministrų) atsakomybe už jų veiksmis, atliktais įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus, asmeniui padarytą žalą, turėtų užtikrinti teisės sistemos nuoseklumą ir vidinę darną.

Šiame kontekste paminėtina, kad Konstitucijos 5 straipsnyje, pagal kurį valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas, yra įtvirtintas valstybės valdžių padalijimo principas; šis principas *inter alia* reiškia, kad kiekviena valstybės valdžia užima tam tikrą vietą valstybės valdžios sistemoje ir atlieka tik jai būdingas funkcijas (*inter alia* 1995 m. spalio 26 d., 1998 m. sausio 10 d. nutarimai); Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje Vyriausybė, įgyvendinanti valstybinį valdymą, užima išskirtinę vietą; Vyriausybė – kolegiali bendros kompetencijos institucija (1998 m. sausio 10 d. nutarimas). Kaip minėta, pagal Konstitucijos 91 straipsnį Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai.

Minėta, kad teisinis reguliavimas, susijęs, be kita ko, su Vyriausybės kompetencija, Ministro Pirmininko ir ministrų kompetencija, ministerijomis, Vyriausybės įstaigomis ir įstaigomis prie ministerijų, Vyriausybės veiklos organizavimu, yra įtvirtintas Vyriausybės įstatyme.

Šiame kontekste pažymėtina, kad Vyriausybės konstitucinio statuso ypatumai, susiję su valdžios vykdymu ir valstybės valdžių padalijimu, *inter alia* suponuoja tai, kad įstatymų leidėjas, siekdamas kuo labiau užtikrinti teisės sistemos nuoseklumą ir vidinę darną, savo diskreciją reguliuoti su Vyriausybės narių (Ministro Pirmininko ir ministrų) atsakomybe už jų veiksmis, atliktais įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus, asmeniui padarytą žalą susijusius visuomeninius santykius galėtų įgyvendinti atitinkamą teisinį reguliavimą nustatęs, pavyzdžiui, Vyriausybės veiklai reguliuoti skirtame specialiaame teisės akte – Vyriausybės įstatyme.

Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102, 105 straipsniais, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1, 53<sup>1</sup>, 53, 54, 55, 56 straipsniais, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas

#### **nutaria:**

Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas (Žin., 1998, Nr. 41-1131) tiek, kiek jame nenustatyta materialinė ministro atsakomybė už įgyvendinant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas,

neteisėta kalta veika valstybės institucijai ar įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą, neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai.

Šis Konstitucinio Teismo nutarimas yra galutinis ir neskundžiamas.

Konstitucinio Teismo teisėjai

Elvyra Baltutytė

Gintaras Goda

Vytautas Greičius

Danutė Jočienė

Gediminas Mesonis

Vytas Milius

Daiva Petrylaitė

Janina Stripeikienė

Dainius Žalimas