



LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS

S P R E N D I M A S LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

2013 m. balandžio 30 d.
Vilnius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Laimės Baltrūnaitės (pranešėja), Anatolijaus Baranovo, Stasio Gagio, Ričardo Piličiausko (kolegijos pirmininkas) ir Virginijos Volskienės, sekretoriaujant Aušrai Dzičkanecienei, dalyvaujant atsakovo Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos atstovams Irmai Kirklytei, Aleksandrui Stupenko, viešame teismo posėdyje išnagrinėjo norminę administracinę bylą pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. lapkričio 20 d. nutartį ištirti, ar Teisės organizuoti ir rengti papildomą motorinių transporto priemonių vairuotojų, nuolat pažeidžiančių Kelių eismo taisyklių reikalavimus ir už tai nubaustų administracine tvarka, įskaitant vairavimo teisės atėmimą, mokymą suteikimo laikinojo tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2009 m. birželio 23 d. įsakymu Nr. 3-289 (2009 m. birželio 23 d. įsakymo Nr. 3-289 redakcija), 25 punktas neprieštaravo konstituciniam teisinės valstybės principui, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai.

Išplėstinė teisėjų kolegija

n u s t a t ė :

I.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas administracinę bylą pagal pareiškėjo Vilniaus Gedimino technikos universiteto apeliacinį skundą dėl Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 m. kovo 15 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo Vilniaus Gedimino technikos universiteto skundą atsakovui Valstybinei kelių transporto inspekcijai prie Susisiekimo ministerijos (toliau – ir Inspekcija, Valstybinė kelių transporto inspekcija) dėl įsakymo dalies panaikinimo, 2012 m. lapkričio 20 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-858/2013 nutarė pradėti tyrimą, ar Teisės organizuoti ir rengti papildomą motorinių transporto priemonių vairuotojų, nuolat pažeidžiančių Kelių eismo taisyklių reikalavimus ir už tai nubaustų administracine tvarka, įskaitant vairavimo teisės atėmimą, mokymą suteikimo laikinojo tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2009 m. birželio 23 d. įsakymu Nr. 3-289 (2009 m. birželio 23 d. įsakymo Nr. 3-289 redakcija) (toliau – ir Mokymo organizavimo ir rengimo tvarkos aprašas, Aprašas), 25 punktas, ta apimtimi, kuria nustatyta, jog „Valstybinės kelių transporto inspekcijos pareigūnams užfiksavus du mokymo įstaigos veiklos pažeidimus, teisė organizuoti ir rengti mokymą panaikinama. Teisė organizuoti ir rengti mokymą taip pat panaikinama, jeigu vairuotojui išduotas papildomo mokymo kursų baigimo pažymėjimas

nebaigus viso mokymo kurso“, neprieštaravo konstituciniam teisinės valstybės principui, Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo abejonės dėl Mokymo organizavimo ir rengimo tvarkos aprašo teisėtumo iš esmės grindžiamos tuo, kad Mokymo organizavimo ir rengimo tvarkos aprašo 25 punkte įtvirtinta teisė ir pareiga Valstybinei kelių transporto inspekcijai taikyti sankciją (panaikinti atitinkamam subjektui teisę organizuoti ir rengti mokymą) numatyta poįstatyminiame teisės akte, tačiau ne įstatyme. Teisėjų kolegija nurodė, kad Susisiekimo ministerijos 1996 m. rugsėjo 26 d. įsakymu Nr. 304 buvo patvirtinti Valstybinės kelių transporto inspekcijos prie Susisiekimo ministerijos nuostatai (toliau – ir Inspekcijos nuostatai), kurių 9.5 punkte numatyta, jog Valstybinė kelių transporto inspekcija, vykdydama savo funkcijas, *inter alia* turi teisę įstatymų nustatyta tvarka taikyti materialines ir kitas teisinio poveikio priemones juridiniams ir fiziniams asmenims, pažeidusiems kelių transporto veiklos tvarką. Taigi poįstatyminiame teisės akte, kuris skirtas reguliuoti Valstybinės kelių transporto inspekcijos veiklą, pakankamai aiškiai nurodyta, jog esant įstatyminiam pagrindui, yra galimas teisinio poveikio priemonių taikymas už kelių transporto veiklos tvarkos pažeidimus, o individualioje byloje skundžiamas Valstybinės kelių transporto inspekcijos viršininko 2011 m. spalio 28 d. įsakymas Nr. 2B-420, lemiantis, manytina, griežčiausios poveikio priemonės taikymą, priimtas ne įstatymo pagrindu. Tai nesuderinama su Valstybinės kelių transporto inspekcijos nuostatų 9.5 punktu, taip pat konstituciniu teisinės valstybės principu, Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalimi.

Teisėjų kolegija pažymėjo, kad iš konstitucinio teisinės valstybės principo, kitų konstitucinių imperatyvų kyla reikalavimas įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams paisyti iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos. Šis reikalavimas *inter alia* reiškia, kad draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais, taip pat kad žemesnės galios teisės aktuose draudžiama nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytuoju aukštesnės galios teisės aktuose (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – ir Konstitucinis Teismas) 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas). Taip pat pabrėžta, jog Konstitucinis Teismas 2006 m. rugsėjo 26 d. priėmė nutarimą pagal prašymą ištirti, ar Konstitucijai neprieštarauja Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo ir Lietuvos Respublikos muitų tarifų įstatymų nuostatos, pagal kurias delspinigių už nesumokėtus ar laiku nesumokėtus mokesčius dydį nustato finansų ministras, kuris turėjo teisę palūkanų normas padidinti iki 10 punktų. Nutarime konstatuota, kad pasirinkęs tokį teisinio reguliavimo būdą, kai delspinigių už mokesčių nesumokėjimą arba sumokėjimą ne laiku dydžiai priklauso nuo tam tikrų įstatyme nurodytų rodiklių ir gali kisti, įstatymų leidėjas įstatymu privalo nustatyti ne tik subjektą (valstybės instituciją, pareigūną), kuris turi įgaliojimus konstatuoti minėtus rodiklius, nuo kurių pagal įstatymą priklauso toks delspinigių dydis, ir pagal šiuos rodiklius nustatyti tokių delspinigių dydžius, bet ir įstatyme nurodyti kriterijus, kuriais nustatydamas tuos delspinigių dydžius minėtas subjektas turi vadovautis. Nagrinėtoje konstitucinėje byloje buvo paliestas mokesčių bei su jais susijusių mokėjimų aspektas, kuris iš principo patenka į atitinkamo teisinio poveikio priemonių taikymo sferą, o tai reiškia, kad galima rasti teisinio sąlyčio tašką su šia tikrinama administracine byla, nes tiek konstitucinėje byloje, tiek šioje administracinėje byloje pasisakoma apie teisinio poveikio priemones dėl priešingos teisei veikos, subjektus taikančius šias priemones ir pastarųjų hierarchinį įtvirtinimą teisės aktuose. Tuo tarpu Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2002 m. rugpjūčio 29 d. nutarimu Nr. 1372 „Dėl įgaliojimų suteikimo“ 1.8 punktu įgaliojo Susisiekimo ministeriją nustatyti teisės organizuoti ir rengti papildomą mokymą suteikimo tvarką, kuri teisėjų kolegijos nuomone, neturėjo apimti teisinio poveikio priemonių taikymo nustatymo įmonėms ar įstaigoms, užsiimančiomis papildomu motorinių transporto priemonių vairuotojų mokymu.

II.

Rengiant norminę administracinę bylą nagrinėti Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme, gautas atsakovo Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos atsiliepimas (b. l. 12–15),

kuriame nurodoma, kad, Susisiekimo ministerijos nuomone, Mokymo organizavimo ir rengimo tvarkos aprašo 25 punktą ta apimtimi, kuria įtvirtinta, jog „Valstybinės kelių transporto inspekcijos pareigūnams užfiksavus du mokymo įstaigos veiklos pažeidimus, teisė organizuoti ir rengti mokymą panaikinama. Teisė organizuoti ir rengti mokymą taip pat panaikinama, jeigu vairuotojui išduotas papildomo mokymo kursų baigimo pažymėjimas nebaigus viso mokymo kurso“, neprieštaravo konstituciniam teisinės valstybės principui, Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai.

Atsakovas nurodo, kad pareiškėjas individualioje byloje neginčija Mokymo organizavimo ir rengimo tvarkos aprašo 25 punkte nustatytų teisės organizuoti ir rengti papildomą motorinių transporto priemonių vairuotojų mokymą panaikinimo pagrindų, tačiau jam kilo abejonių dėl 25 punkto atitikties Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai ir konstituciniam teisinės valstybės principui pagal priėmimo tvarką. Pabrėžtina, kad Mokymo organizavimo ir rengimo tvarkos aprašo priėmimo ir galiojimo metu Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymo (toliau – ir Saugaus eismo įstatymas) 2 straipsnio 39 dalimi buvo nustatyta, jog organizuoti ir rengti papildomą motorinių transporto priemonių vairuotojų mokymą gali tik įstaiga ar įmonė, kuriai Lietuvos Respublikos Vyriausybės arba jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka yra suteikta tokia teisė. Saugaus eismo įstatymo 2 straipsnio 33 dalyje apibrėžtas papildomas vairuotojų mokymas. Įtvirtintu Saugaus eismo įstatymo reguliavimu įstatymų leidėjas įgyvendino Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą imperatyvą ūkinę veiklą reguliuoti taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei. Įstatymų leidėjas aiškiai ir nedviprasmiškai išreiškė valią, kad papildomą vairuotojų mokymą gali organizuoti ne visos įstaigos ar įmonės, o tik tos, kurioms yra suteikta tokia teisė. Teisės organizuoti ir vykdyti papildomą vairuotojų mokymą suteikimo tikslas – pakeisti priešingą teisei vairuotojų elgesį. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad tais atvejais, kai Konstitucijoje nereikalaujama tam tikrų joje nurodytų santykių reguliuoti būtent įstatymu, įstatymų leidėjas gali įstatyme nustatyti ir tai, kad tam tikrus santykius reguliuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybė ar jos įgaliota institucija (Konstitucinio Teismo 2010 m. vasario 12 d. nutarimas). Vadovaudamasi įstatymo nuostatomis ir vykdydama įstatymų leidėjo aiškiai išreikštą valią, Vyriausybė 2008 m. balandžio 24 d. nauja redakcija išdėstė Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 29 d. nutarimą Nr. 1372 „Dėl įgaliojimų suteikimo“, kurio 1.8 punktu įgaliojo Susisiekimo ministeriją nustatyti teisės organizuoti ir rengti papildomą vairuotojų mokymą suteikimo tvarką. Vyriausybės diskrecija šiuo atveju buvo įgyvendinta tinkamai. Vykdamas Vyriausybės suteiktą įgaliojimą, buvo priimtas Mokymo organizavimo ir rengimo tvarkos aprašas. Atsakovas taip pat pažymi, kad nėra pagrindo teigti, jog Vyriausybės nutarimu suteiktas įgaliojimas nustatyti teisės organizuoti ir rengti papildomo vairuotojų mokymo suteikimo tvarką neturėjo apimti teisinio poveikio priemonių taikymo.

Susisiekimo ministerija nurodo, kad Viešojo administravimo įstatymo (toliau – ir VAĮ) 9 straipsnyje įtvirtinta, jog administracinių aktų įgyvendinimas turi būti prižiūrimas ir kontroliuojamas. Teisinio poveikio priemonių įgyvendinimas pagal Mokymo organizavimo ir rengimo tvarkos aprašo 25 punktą yra Mokymo organizavimo ir rengimo tvarkos aprašo nuostatų laikymosi kontrolė ir priežiūra. Administracinės priežiūros tvarka reglamentuojama įstatymuose ir kituose teisės aktuose. Mokymo organizavimo ir rengimo tvarkos aprašo priėmimo metu VAĮ jau buvo įtvirtintas verslu užsiimančių juridinių asmenų veiklos priežiūros institutas. Verslo (ūkio) subjektų veiklos priežiūra apima poveikio priemonių verslo subjektams taikymą įstatymų ir jų pagrindu priimtų kitų teisės aktų nustatyta tvarka. Tad įpareigojimas Inspekcijai vykdyti Mokymo organizavimo ir rengimo tvarkos aprašo 25 punkto nuostatas ir taikyti nustatytą poveikio priemonę nepažeidė įstatymų reikalavimų ir atitiko Valstybinės kelių transporto inspekcijos prie Susisiekimo ministerijos nuostatų 9.5 punkte Inspekcijai nustatytą kompetenciją įstatymų nustatyta tvarka taikyti teisinio poveikio priemones.

Išplėstinė teisėjų kolegija

k o n s t a t u o j a :

III.

Norminėje administracinėje byloje iš esmės yra keliamas klausimas dėl Teisės organizuoti ir rengti papildomą motorinių transporto priemonių vairuotojų, nuolat pažeidžiančių Kelių eismo taisyklių reikalavimus ir už tai nubaustų administracine tvarka, įskaitant vairavimo teisės atėmimą, mokymą suteikimo laikinojo tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2009 m. birželio 23 d. įsakymu Nr. 3-289 (2009 m. birželio 23 d. įsakymo Nr. 3-289 redakcija), 25 punkto atitikties konstituciniam teisinės valstybės principui, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai.

Pabrėžtina, kad Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2012 m. kovo 23 d. įsakymu Nr. 3-213 Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2009 m. birželio 23 d. įsakymas Nr. 3-289 „Dėl Teisės organizuoti ir rengti motorinių transporto priemonių vairuotojų, nuolat pažeidžiančių Kelių eismo taisyklių reikalavimus ir už tai nubaustų administracine tvarka, įskaitant vairavimo teisės atėmimą, papildomą mokymą suteikimo laikinojo tvarkos aprašo patvirtinimo“ buvo pripažintas netekusiu galios. Taigi ginčijamas teisinis reguliavimas (Aprašo 25 punktą) šiuo metu nebegalioja. Tačiau atsižvelgiant į tai, jog norminė administracinė byla yra nagrinėjama pagal teismo, kuriam kilo abejonės dėl individualioje administracinėje byloje taikytino norminio administracinio akto dalies teisėtumo, prašymą, konstatuotina, jog Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas privalo išnagrinėti šį prašymą neatsižvelgdamas į tai, jog ginčijama nuostata nebegalioja (žr. *mutatis mutandis* Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 5 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I¹⁴³-6/2013, 2006 m. gegužės 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I¹⁴⁴-1/2006 ir kt.).

Aprašo 25 punkte nustatyta, kad „Valstybinės kelių transporto inspekcijos pareigūnams užfiksavus du mokymo įstaigos veiklos pažeidimus, teisė organizuoti ir rengti mokymą panaikinama. Teisė organizuoti ir rengti mokymą taip pat panaikinama, jeigu vairuotojui išduotas papildomo mokymo kursų baigimo pažymėjimas nebaigus viso mokymo kurso“.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija, nagrinėjusi individualią administracinę bylą, savo abejonės grindė tuo, kad Aprašo 25 punktą, lemiantis griežčiausios poveikio priemonės prasižengusiai įmonei taikymą, priimtas ne įstatymo pagrindu, kas nesuderinama su Valstybinės kelių transporto inspekcijos prie Susisiekimo ministerijos nuostatų 9.5 punktu, taip pat konstituciniu teisinės valstybės principu, Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalimi. Apibendrinama išplėstinė teisėjų kolegija konstatuoja, kad nagrinėjamu atveju būtina ištirti, ar Aprašo 25 punktą, nustatantis Inspekcijos teisę panaikinti mokymo įstaigos teisę pagal Aprašą organizuoti ir rengti papildomą motorinių transporto priemonių vairuotojų, nuolat pažeidžiančių Kelių eismo taisyklių reikalavimus ir už tai nubaustų administracine tvarka, įskaitant vairavimo teisės atėmimą, mokymą (toliau – ir papildomas mokymas), neprieštarauja aukštesnės galios teisės aktams, t. y. Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai („Valdžios galias riboja Konstitucija“) ir konstituciniam teisinės valstybės principui, nes įtvirtina Inspekcijos teisę taikyti poveikio priemones ne įstatyme, bet poįstatyminiame teisės akte. Tokios yra šios norminės administracinės bylos ribos.

IV.

Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, kad Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymo 10 straipsnio 1 dalies 12 punktu (2007 m. lapkričio 22 d. įstatymo Nr. X-1337 redakcija, galiojusi byloje analizuojamo Aprašo priėmimo metu) buvo nustatyta, kad „[u]žtikrindama eismo saugumą, Susisiekimo ministerija ar jos įgaliotos institucijos nustato motorinių transporto priemonių vairuotojų, nuolat pažeidžiančių Kelių eismo taisyklių reikalavimus ir už tai nubaustų administracine tvarka, įskaitant vairavimo teisės atėmimą, papildomo mokymo tvarką“. Iš esmės panaši nuostata yra ir šiuo metu galiojančio Saugaus eismo įstatymo 10 straipsnio 1 dalies 12 punkte (2010 m. birželio 10 d. įstatymo Nr. XI-893 redakcija): „[u]žtikrindama eismo saugumą, Susisiekimo ministerija ar jos įgaliotos institucijos nustato motorinių transporto priemonių vairuotojų, kuriems teisė vairuoti buvo atimta dėl Kelių eismo taisyklių pažeidimų,

papildomo vairuotojų mokymo tvarką“. Todėl Susisiekimo ministerija Aprašo 25 punkto galiojimo metu turėjo įstatymu įtvirtintą teisę nustatyti motorinių transporto priemonių vairuotojų papildomo mokymo tvarką ta apimtimi, kuria ji buvo įtvirtinta atitinkamų redakcijų Saugaus eismo įstatyme. Tačiau šioje byloje būtina nustatyti, ar Saugaus eismo įstatyme įtvirtinta Susisiekimo ministerijos kompetencija dėl papildomo vairuotojų mokymo apėmė ir Susisiekimo ministerijos teisę įtvirtinti Aprašo 25 punkte nurodytas Inspekcijos teises.

Byloje tiriamo Aprašo 25 punkte yra įtvirtinta poveikio priemonė (sankcija), kuri gali būti taikoma papildomą mokymą organizuojančioms įstaigoms, t. y. teisės organizuoti ir rengti papildomą mokymą panaikinimas. Pažymėtina, kad tokios atsakomybės vairuotojų papildomą mokymą organizuojančiai ir rengiančiai mokymo įstaigai taikymas lemia įstaigos, kuri užsiima tam tikra ūkine veikla, apribojimą užsiimti šia ūkine veikla. Todėl pagal savo pobūdį Aprašo 25 punkte įtvirtinta poveikio priemonė (sankcija) yra įstaigos (ūkio subjekto) ūkinei veiklai esminį poveikį galinti daryti ekonominio poveikio priemonė.

Konstitucinis Teismas 2006 m. kovo 14 d. nutarime nurodė, kad konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja visų teisės aktų hierarchiją ir neleidžia poįstatyminiais teisės aktais reguliuoti santykių, kurie turi būti reguliuojami tik įstatymu, taip pat nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytu įstatyme, nebūtų grindžiamas įstatymais. Konstitucinis Teismas 2006 m. gegužės 31 d. nutarime konstatavo, kad teisinės valstybės principo turi būti laikomasi ir reguliuojant ūkinę veiklą: teisiškai reguliuojant ūkinę veiklą būtina paisyti konstitucinio valdžių padalijimo principo, iš Konstitucijos kylančios visų teisės aktų hierarchijos, suponuojančios, kad draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais, taip pat žemesnės galios teisės aktuose draudžiama nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytu aukštesnės galios teisės aktuose. Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 31 d. nutarime konstatuota, kad nors tam tikri ūkinės veiklos santykiai gali būti reguliuojami tik įstatymais, kiti – Vyriausybės nutarimais, dar kiti – žemesnės galios poįstatyminiais teisės aktais, nustatyti esmines ūkinės veiklos sąlygas, draudimus ir ribojimus, darančius esminį poveikį ūkinei veiklai, taip pat įvairias sankcijas už atitinkamus teisės pažeidimus pagal Konstituciją galima tik įstatymu; taigi, tik įstatymu galima nustatyti ir esminį poveikį ūkinei veiklai galinčias daryti ekonominio poveikio priemones, kurios turi būti taikomos, kai nustatyti įpareigojimai yra nevykdomi arba netinkamai vykdomi. Tai taikytina ir vadinamosioms ekonominėms sankcijoms, priskirtinoms administracinės teisinės atsakomybės institutui ir sudarančioms prielaidas daryti neigiamą poveikį teisei atsakomybėn traukiamų ūkio subjektų ekonominei padėčiai (Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d., 2008 m. sausio 21 d. 2008 m. kovo 15 d. nutarimai).

Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, kad iš nurodytų Konstitucinio Teismo išaiškinimų matyti, jog tokio pobūdžio poveikio priemonė (sankcija), kokia įtvirtinta Aprašo 25 punkte, yra ekonominio poveikio priemonė, kurios taikymo pagrindas ir apimtis privalo būti nustatytas įstatyme. Nagrinėjamu atveju Saugaus eismo įstatyme įtvirtinta tik Susisiekimo ministerijos kompetencija nustatyti papildomo vairuotojų mokymo tvarką. Tokio turinio teisė negali būti laikoma apimančia galimybę nustatyti savarankiškas ir įstatymu konkrečiai neginčijamas poveikio priemones (sankcijas) už tvarkos nesilaikymą, nes įstatymų leidėjas iš principo negali pavesti poįstatyminiu teisės aktu reguliuoti tuos santykius, kurie gali būti reguliuojami tik įstatymu. Ekonominio poveikio priemonė, įtvirtinta Aprašo 25 punkte, yra asmens teisės užsiimti ūkine veikla ribojimas. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad asmens teisių ir laisvių apribojimai turi būti nustatomi tik įstatymu, kuris viešai paskelbiamas, o jo normos suformuluojamos pakankamai aiškiai (Konstitucinio Teismo 1997 m. vasario 13 d. nutarimas). Išplėstinė teisėjų kolegija konstatuoja, kad nagrinėjamu atveju Saugaus eismo įstatyme įtvirtinta Susisiekimo ministerijos teisė nustatyti papildomo vairuotojų mokymo tvarką negali būti laikoma apimančia teisės skirti sankcijas papildomo mokymo tvarkos nesilaikančioms įstaigoms (ūkio subjektams) įtvirtinimo, nes toks Saugaus eismo įstatymo nuostatos aiškinimas prieštarautų reikalavimui asmens teisių ir laisvių ribojimus suformuluoti pakankamai aiškiai.

Sutiktina su atsakovo byloje argumentu, kad tais atvejais, kai Konstitucijoje nereikalaujama tam tikrų joje nurodytų santykių reguliuoti būtent įstatymu ir kai pagal Konstituciją tokių santykių reguliavimas nėra priskirtas kitų valstybės valdžią vykdančių institucijų išimtinai kompetencijai, įstatymų leidėjas gali įstatyme nustatyti ir tai, kad tam tikrus santykius reguliuoja Vyriausybė ar jos įgaliota institucija (Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 5 d., 2010 m. vasario 12 d. nutarimai). Nagrinėjamos bylos kontekste susiklostė situacija, kai ginčijamu reguliavimu (Aprašo 25 punktu) įtvirtinta poveikio priemonė (sankcija) yra ūkio subjekto veiklai esminį poveikį galinti daryti ekonominio poveikio priemonė. Atsižvelgiant į tai, kad Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs (Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 31 d. nutarimas), jog tokio pobūdžio reguliavimas gali būti nustatomas tik įstatymu, nagrinėjamu atveju taip pat privaloma laikytis iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančio imperatyvo ūkio subjekto veiklai esminį poveikį galinčios turėti ekonominio poveikio priemonės taikymą (taikymo pagrindą, apimtį) įtvirtinti būtent įstatymu, bet ne žemesnės galios teisės aktu.

Taip pat išplėstinė teisėjų kolegija pabrėžia, kad Saugaus eismo įstatymo nuostatos, Susisiekimo ministerija nustatė papildomo vairuotojų mokymo tvarką, negalima aiškinti plečiamai. Tai, kad Saugaus eismo įstatyme nėra numatyta, kokia yra poveikio priemonių (sankcijų) skyrimo tvarka, kai nesilaikoma papildomą vairuotojų mokymą reglamentuojančių nuostatų, savaime nereiškia, jog Susisiekimo ministerija ar jos įgaliota institucija, neturėdama įstatymu nustatyto pagrindo, turi neribotą diskreciją įtvirtinti poveikio priemonių (sankcijų) taikymo mechanizmą papildomą vairuotojų mokymą organizuojančioms ir rengiančioms įstaigoms (ūkio subjektams). Analogiškai panašioje situacijoje jau yra sprendęs ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 21 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁵⁰²-12/2012, Administracinė jurisprudencija Nr. 23).

Pažymėtina, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje taip pat nuosekliai pažymi viešojo administravimo subjektų pareigą veikti aukštesnės galios teisės aktais suteiktos kompetencijos ribose. Viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta įstatymu, veikla vykdoma tik jiems priskirtos kompetencijos ribose, o atitinkamam teisėkūros subjektui viršijus jam teisės aktais suteiktą kompetenciją ir priėmus norminį administracinį aktą, kurį jis nėra įgaliotas priimti, tuo pačiu būtų pažeistas ir Konstitucijos preambulėje įtvirtintas teisinės valstybės principas (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. liepos 28 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I¹-4/2006, 2007 m. lapkričio 23 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁸-15/2007, 2008 m. lapkričio 28 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴-4/2008, 2012 m. gegužės 21 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁵⁰²-12/2012, Administracinė jurisprudencija Nr. 23).

Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, išplėstinė teisėjų kolegija konstatuoja, jog Susisiekimo ministerija, žemesnės nei įstatymas teisės aktu – Aprašu – nustatydama poveikio priemonę (sankciją) papildomą vairuotojų mokymą organizuojančioms ir rengiančioms įstaigoms (ūkio subjektams), privalėjo atsižvelgti į Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą principą, kuris suponuoja, jog valdžios institucijos privalo veikti aukštesnės galios teisės aktais suteiktos kompetencijos ribose, bei laikytis tam tikrų reikalavimų, kylančių iš konstitucinio teisinės valstybės principo, *inter alia*, jog draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais. Todėl išplėstinė teisėjų kolegija daro išvadą, jog Susisiekimo ministerija, priimdama Aprašo 25 punktą, pažeidė iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančius reikalavimus ir nepaisė Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalyje įtvirtintos nuostatos.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 115 straipsnio 1 dalies 2 punktu, 117 straipsnio 1 dalimi, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija

n u s p r e n d ž i a :

Pripažinti, kad Teisės organizuoti ir rengti papildomą motorinių transporto priemonių vairuotojų, nuolat pažeidžiančių Kelių eismo taisyklių reikalavimus ir už tai nubaustų administracine tvarka, įskaitant vairavimo teisės atėmimą, mokymą suteikimo laikinojo tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2009 m. birželio 23 d. įsakymu Nr. 3-289, 25 punktą (2009 m. birželio 23 d. įsakymo Nr. 3-289 redakcija) prieštaravo konstituciniam teisinės valstybės principui, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai.

Sprendimas neskundžiamas.

Sprendimas skelbiamas leidinyje „Valstybės žinios“.

Teisėjai

Laimė Baltrūnaitė

Anatolijus Baranovas

Stasys Gagys

Ričardas Piličiauskas

Virginija Volskienė