



LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS

SPRENDIMAS LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

2013 m. gegužės 21 d.
Vilnius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Laimučio Alechnavičiaus, Audriaus Bakavecko (pranešėjas), Vaidos Urmonaitės-Maculevičienės, Dalios Višinskienės ir Skirgailės Žalimienės (kolegijos pirmininkė), sekretoriaujant Aušrai Dzičkanecienei, dalyvaujant atsakovo Aplinkos ministerijos atstovei Redai Skirkevičiūtei,

viešame teismo posėdyje išnagrinėjo norminę administracinę bylą pagal Panevėžio apygardos administracinio teismo prašymą ištirti, ar Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2002 m. vasario 27 d. įsakymu Nr. 80 „Dėl Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo, atnaujinimo ir panaikinimo taisyklių patvirtinimo“ (2005 m. birželio 29 d. įsakymo Nr. D1-330 redakcija) patvirtintų Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo, atnaujinimo ir panaikinimo taisyklių 64.6 punktas neprieštaravo Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsniui (2002 m. liepos 1 d. įstatymo Nr. IX-1004 redakcija) ir neprieštarauja Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnio 1 daliai (2012 m. balandžio 19 d. įstatymo Nr. XI-1981 redakcija).

Išplėstinė teisėjų kolegija

n u s t a t ė :

I.

UAB „Ūrus“ ir Ko (toliau – ir Bendrovė) su skundu, kurį patikslino, kreipėsi į Panevėžio apygardos administracinį teismą ir prašė panaikinti Utenos regiono aplinkos apsaugos departamento (toliau – ir Utenos RAAD) 2012 m. kovo 2 d. sprendimą Nr. (8.26)-s-356A „Dėl TIPK leidimo panaikinimo“. Skunde Bendrovė nurodė, kad šioje administracinėje byloje skundžiamo sprendimo priėmimo pagrindas yra Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2002 m. vasario 27 d. įsakymu Nr. 80 (2005 m. birželio 29 d. įsakymo Nr. D1-330 redakcija) patvirtintų Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo, atnaujinimo ir panaikinimo taisyklių (toliau – ir Taisyklės) 64.6 punktas, suteikiantis teisę panaikinti taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimą (toliau – ir TIPK leidimas), kai „pavojingas atliekas tvarkanti įmonė, vadovaujantis Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2003 m. rugsėjo 25 d. įsakymu Nr. 469 patvirtinta Atliekų tvarkymo veiklos nutraukimo plano rengimo, derinimo ir įgyvendinimo tvarka, nepateikė naujos arba pratęstos banko garantijos arba draudimo poliso“.

Bendrovė prašė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir kreiptis į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą su prašymu ištirti minėtos nuostatos teisėtumą.

Panevėžio apygardos administracinis teismas 2012 m. gruodžio 5 d. nutartimi tenkino Bendrovės prašymą ir kreipėsi į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą, prašydamas ištirti, ar Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2002 m. vasario 27 d. įsakymu Nr. 80 „Dėl Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo, atnaujinimo ir panaikinimo taisyklių patvirtinimo“ (2005 m. birželio 29 d. įsakymo Nr. D1-330 redakcija) patvirtintų Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo, atnaujinimo ir panaikinimo taisyklių 64.6 punktas neprieštaravo Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsniui (2002 m. liepos 1 d. įstatymo Nr. IX-1004 redakcija) ir neprieštarauja Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnio 1 daliai (2012 m. balandžio 19 d. įstatymo Nr. XI-1981 redakcija).

Panevėžio apygardos administracinis teismas nurodo, kad nagrinėjamoje byloje pareiškėjas prašo panaikinti atsakovo 2012 m. kovo 2 d. sprendimą, kuriuo buvo panaikintas UAB „Ūrus“ ir Ko pavojingų ir nepavojingų atliekų tvarkymo aikštei, esančiai Dičiūnų kaime, Utenos rajone, 2009 m. rugsėjo 21 d. išduotas TIPK leidimas Nr. TU(2)-65. Ginčijamas sprendimas grindžiamas Taisyklių 64.6 punktu. Todėl tarp Bendrovės prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą ir individualaus ginčo yra tiesioginis ryšys – prašomas ištirti norminis aktas buvo tiesiogiai pritaikytas, priimant ginčijamą sprendimą.

Atliekų tvarkymo įstatymo 6 straipsnyje (2004 m. balandžio 29 d. įstatymo Nr. IX-2214 redakcija) nustatyta, kad įmonės, ketinančios atlikti atliekų apdorojimą, ir įmonės, atliekų susidarymo vietoje pavojingą atlieką laikančios ilgiau kaip šešis mėnesius, o nepavojingas – ilgiau kaip vienerius metus, turi gauti leidimus. Leidimai išduodami tik toms atliekas naudojančioms įmonėms, kurios turi atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo planus, parengtus pagal šio įstatymo 11 straipsnyje nustatytus reikalavimus. Pasak teismo, šiame įstatyme vartojama sąvoka „leidimas“ pagal to paties įstatymo 2 straipsnio 46 punktą suprantama kaip TIPK leidimas.

Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio 3 dalyje (2004 m. balandžio 29 d. įstatymo Nr. IX-2214 redakcija) įtvirtinta pareiga pavojingas atliekas naudojančiai ar šalinančiai įmonei bei įmonei, naudojančiai ar šalinančiai nepavojingas atliekas, kurių sąrašą nustato Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, būti sudariusiai laidavimo draudimo sutartį ar turėti banko garantiją, užtikrinančią atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo plane numatytų priemonių finansavimą įmonės bankroto ar kitu atveju, kai įmonė privalo nutraukti atliekų naudojimo ar šalinimo veiklą ir neturi sukaupusi tam reikalingų lėšų. Dokumentai, patvirtinantys laidavimo draudimo sutarties sudarymą ar banko garantijos suteikimą, pateikiami kartu su atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo planu Aplinkos ministerijos nustatyta tvarka. Atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnyje (2002 m. liepos 1 d. įstatymo Nr. IX-1004 redakcija, galiojusi skundžiamo sprendimo priėmimo dieną) buvo nustatyta, kad asmenys, pažeidę šio įstatymo reikalavimus, atsako įstatymų nustatyta tvarka. Analogiška nuostata įtvirtinta ir šiuo metu galiojančioje Atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnio (2012 m. balandžio 19 d. įstatymo Nr. XI-1981 redakcija) pirmoje dalyje.

Atvejai, kuomet panaikinamas TIPK leidimas, yra numatyti Taisyklių 64 punkte. Taisyklių 64.6 punkte nustatyta, kad TIPK leidimas panaikinamas, kai pavojingas atliekas tvarkanti įmonė, vadovaujantis aplinkos ministro 2003 m. rugsėjo 25 d. įsakymu Nr. 469 patvirtinta Atliekų tvarkymo veiklos nutraukimo plano rengimo, derinimo ir įgyvendinimo tvarka, nepateikė naujos arba pratęstos banko garantijos arba draudimo liudijimo (poliso).

Teismas pažymi, kad pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 12 straipsnio 9 dalies 3 punktą, TIPK leidimo panaikinimas yra besąlygiškas pagrindas panaikinti ir pavojingų atliekų tvarkymo licencijos galiojimą. Daro išvadą, kad panaikinus TIPK leidimą, ūkio subjektas netenka teisės verstis atitinkama veikla, kuriai būtinas TIPK leidimas. Todėl manytina, kad TIPK leidimo panaikinimas laikytinas ne tik prevencine poveikio priemone, siekiant užtikrinti, jog nebūtų

daroma žala teisės saugomoms ir ginamoms vertybėms, bet ir teisine sankcija – ekonomine uždraudimo sankcija.

Reikalavimas pavojingas atliekas bei tam tikras nepavojingas atliekas naudojančiai ar šalinančiai įmonei būti sudariusiai laidavimo draudimo sutartį ar turėti banko garantiją, užtikrinančią atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo plane numatytų priemonių finansavimą įmonės bankroto ar kitu atveju, kai įmonė privalo nutraukti atliekų naudojimo ar šalinimo veiklą ir neturi sukaupusi tam reikalingų lėšų, įtvirtinta Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio 3 dalyje. Atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnis aiškintinas kaip, be kita ko, reikalaujantis, kad už Atliekų tvarkymo įstatymo pažeidimus taikytinas sankcijas nustatytų įstatymas. Toks teisės normų aiškinimas yra pateiktas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2009 m. balandžio 6 d. sprendime administracinėje byloje Nr. I⁵⁷⁵-19/2012. Atsakomybė (sankcijos taikymas) už Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio 3 dalyje nustatytos prievolės neįvykdymą – TIPK leidimo panaikinimas – numatyta poįstatyminiu aktu, t. y. aplinkos ministro įsakymu patvirtintomis taisyklėmis. Kadangi Atliekų tvarkymo įstatymas nenumato teisės Vyriausybei ar jos įgaliotai institucijai nustatyti atsakomybę už Atliekų tvarkymo įstatymo pažeidimus, todėl, atsižvelgiant į nurodytą teisinį reglamentavimą, teisėjų kolegijai kilo abejonių, ar šioje byloje taikytinas aplinkos ministro 2002 m. vasario 27 d. įsakymu Nr. 80 (2005 m. birželio 29 d. įsakymo Nr. D1-330 redakcija) patvirtintų Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo, atnaujinimo ir panaikinimo taisyklių 64.6 punktas neprieštarauja Atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsniui (šiuo metu galiojančios redakcijos 35 straipsnio 1 daliai).

II.

Rengiant bylą nagrinėti teisme, buvo gautas atsakovo Aplinkos ministerijos atsiliepimas. Aplinkos ministerija mano, kad Taisyklių 64.6 punktas neprieštaravo Atliekų tvarkymo įstatymo (toliau – ir ATĮ) 35 straipsniui (2002 m. liepos 1 d. įstatymo Nr. IX-1004 redakcija) ir neprieštarauja ATĮ 35 straipsnio 1 daliai (2012 m. balandžio 19 d. įstatymo Nr. XI-1981 redakcija). Atsiliepimas grindžiamas toliau nurodomais argumentais.

Įstatymų leidėjas, formuodamas atliekų tvarkymo politiką, ATĮ nustatė bendruosius atliekų prevencijos, apskaitos, surinkimo, saugojimo, vežimo, naudojimo, šalinimo reikalavimus, kad būtų išvengta atliekų neigiamo poveikio žmonių sveikatai ir aplinkai, bei pagrindinius atliekų tvarkymo sistemų organizavimo ir planavimo principus (ATĮ 1 str.). ATĮ įtvirtinant atliekų tvarkymo valstybinį reglamentavimą (20 str.), Aplinkos ministerijai numatytos funkcijos reglamentuoti ir administruoti visų atliekų tvarkymą, kontroliuoti nustatytų reikalavimų ir užduočių įgyvendinimą. Taigi įstatymų leidėjas ATĮ įtvirtino Aplinkos ministerijai teisę ir pareigą reglamentuoti atliekų tvarkymą, t. y. nustatyti atliekų tvarkymui keliamus reikalavimus, tvarką, priemones, užduotis ir kontroliuoti nustatytų reikalavimų įgyvendinimą, užtikrinti nustatytų taisyklių laikymąsi.

Vadovaujantis šia ATĮ nuostata bei vykdant ATĮ 20 straipsnyje įtvirtintą funkciją, aplinkos ministro 2003 m. rugsėjo 25 d. įsakymu Nr. 469 patvirtinta Atliekų tvarkymo veiklos nutraukimo plano rengimo, derinimo ir įgyvendinimo tvarka, kurioje numatyta, kad TIPK leidimas išduodamas, atnaujinamas ar koreguojamas pagal nustatytus reikalavimus, įmonei pateikus banko garantijos ar draudimo liudijimo (poliso) originalą ir suderintą Atliekų tvarkymo veiklos nutraukimo planą, o taip pat – kad ne vėliau kaip prieš 6 savaites iki garantijos galiojimo pabaigos įmonė turi pateikti naują garantiją ar pratęstą garantiją.

ATĮ 6 straipsnis numato papildomą reikalavimą įmonėms, ketinančioms atliekų susidarymo vietoje pavojingąsias atliekas laikyti ilgiau kaip šešis mėnesius, t. y. tam, kad galėtų verstis šia veikla, šios įmonės turi gauti TIPK leidimus. Įstatymų leidėjas taip pat įtvirtino, kad tokie leidimai gali būti išduodami tik toms atliekas naudojančioms ar šalinančioms įmonėms, kurios turi atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo planus, parengtus pagal ATĮ 11 straipsnyje nustatytus reikalavimus. Šiame straipsnyje taip pat įtvirtinta, kad pavojingas

atliekas naudojanti ar šalinanti įmonė turi būti sudariusi laidavimo draudimo sutartį ar turėti banko garantiją, užtikrinančią atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo plane numatytų priemonių finansavimą įmonės bankroto ar kitu atveju, kai įmonė privalo nutraukti atliekų naudojimo ar šalinimo veiklą ir neturi sukaupusi tam reikalingų lėšų. Dokumentai, patvirtinantys laidavimo draudimo sutarties sudarymą ar banko garantijos suteikimą, pateikiami kartu su atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo planu Aplinkos ministerijos nustatyta tvarka.

Taigi įstatymų leidėjas numatė, kad įmonė, ketinanti vykdyti aptariamą veiklą, turi parengti ir atsakingai institucijai pateikti atliekų naudojimo ir šalinimo planus, privalo būti sudariusi laidavimo draudimo sutartį ar turėti banko garantiją. Tik tokioms įmonėms įstatymų leidėjas suteikia galimybę išduoti TIPK leidimą, kitaip tariant, įmonei, nepateikusiai minėtų dokumentų, TIPK leidimas negali būti išduodamas.

Atliekų tvarkymas yra tam tikra specifika pasižyminti veikla, pirmiausia dėl to, kad norint užsiimti šia veikla (ypatingai pavojingų atliekų tvarkymo veikla), reikia turėti specialių žinių, nes neteisingas atliekų tvarkymas gali padaryti didelę, kartais nepataisomą žalą aplinkai bei žmonių sveikatai ar gyvybei. Siekiant išvengti tokios žalos, būtina ne tik vykdyti tokių įmonių veiklos kontrolę, bet ir numatyti prevencines priemones, leidžiančias užtikrinti įmonės bankroto ar kitu atveju, kai įmonė privalo nutraukti atliekų naudojimo ar šalinimo veiklą ir neturi sukaupusi tam reikalingų lėšų, susikaupusių atliekų tinkamą sutvarkymą. Pažymėtina, kad praktikoje dažnai pasitaiko atvejų, kai pavojingąsias atliekas surenkančios įmonės, gavusios iš atliekų turėtojų pajamas šių atliekų tvarkymui, sukaupia didžiulius kiekius pavojingųjų atliekų ir tuomet bankrutuoja, palikdamos valstybei finansinę naštą sutvarkyti jų surinktas atliekas. Įvertindamas tai, įstatymų leidėjas numatė, kad įmonei, neturinčiai aptariamų prevencinių priemonių – atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo plano ir laidavimo draudimo sutarties ar banko garantijos – TIPK leidimas negali būti išduodamas. Kitaip tariant, įstatymų leidėjo pozicija – aptariamą veiklą įmonė gali vykdyti tik pateikusi minėtus dokumentus, priešingu atveju, aptariama įmonės veikla neturėtų būti leidžiama.

Atliekų tvarkymo veiklos nutraukimo plano rengimo, derinimo ir įgyvendinimo tvarkoje numatyta, kad ne vėliau kaip prieš 6 savaites iki garantijos galiojimo pabaigos įmonė turi pateikti naują garantiją ar pratęstą garantiją. Suprantama, kad šių reikalavimų neįvykdžiusi įmonė neatitinka ATĮ keliamo reikalavimo, t. y. neatitinka TIPK leidimo turėjimui keliamų sąlygų, todėl tokios įmonės veikla negali būti leidžiama.

Dėl nurodytų priežasčių Aplinkos ministerija mano, kad TIPK leidimo panaikinimas dėl to, kad pavojingas atliekas tvarkanti įmonė, vadovaujantis aplinkos ministro 2003 m. rugsėjo 25 d. įsakymu Nr. 469 patvirtinta Atliekų tvarkymo veiklos nutraukimo plano rengimo, derinimo ir įgyvendinimo tvarka, nepateikė naujos arba pratęstos banko garantijos arba draudimo liudijimo (poliso), neturėtų būti vertinamas kaip išimtinai ekonominė sankcija. Kitaip tariant, TIPK leidimo panaikinimas nagrinėjamu atveju visų pirma yra priemonė užtikrinti, kad neteisėtas pavojingų atliekų tvarkymas nesukeltų žalos aplinkai bei žmonių sveikatai ar gyvybei (prevencinių veiksmų principas).

III.

Rengiant bylą nagrinėti teisme, taip pat buvo gauta Utenos RAAD nuomonė. Utenos RAAD nurodo, kad nuo Taisyklių įsigaliojimo jau yra išnagrinėta nemažai administracinių bylų, taip pat ir Vyriausiąjame administraciniame teisme, dėl TIPK leidimų panaikinimo, tačiau nė vienoje byloje nebuvo keliamas Taisyklių 64 punkto, numatančio TIPK leidimų panaikinimo pagrindus, ir Atliekų tvarkymo įstatymo ar bet kurio kito įstatymo nesuderinamumo klausimas. Be to, jei negalima vadovautis Taisyklėmis, tai reikštų, jog įstatymų leidėjas ir Vyriausybė nepasirūpino bei neužtikrino, kad valstybėje būtų tinkamai reglamentuota įstatymuose įtvirtintų aplinkos apsaugos nuostatų įgyvendinimo ir kontrolės tvarka. Utenos RAAD pažymi, kad Taisyklės yra tas teisės aktas, kuris užtikrina Atliekų tvarkymo įstatymo 6 straipsnio, 11 straipsnio 3 dalies ir kitais įstatymais bei poįstatyminiais teisės norminiais aktais nustatytų

aplinkos apsaugos reikalavimų laikymąsi pagal įgaliotų institucijų išduodamus leidimus arba, esant tam tikriems pagrindams, leidimus užsiimti tam tikra veikla ar eksploatuoti tam tikrus įrenginius panaikinant. Taisyklių 64.6 papunktyje įtvirtintas TIPK leidimo panaikinimo pagrindas tiesiogiai išplaukia iš Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio, nes pagal šio straipsnio 3 dalį – pavojingas atliekas naudojanti ar šalinanti įmonė bei įmonė, naudojanti ar šalinanti nepavojingas atliekas, kurių sąrašą nustato Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, turi būti sudariusi laidavimo draudimo sutartį ar turėti banko garantiją, užtikrinančią atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo plane numatytų priemonių finansavimą įmonės bankroto ar kitu atveju, kai įmonė privalo nutraukti atliekų naudojimo ar šalinimo veiklą ir neturi sukaupusi tam reikalingų lėšų. Vadinasi, įstatymų leidėjas pavojingas atliekas tvarkančioms įmonėms, kurių veikla susijusi su padidinta rizika ir kurių veiklai Europos Sąjungos teisės aktai nustato griežtus reikalavimus, yra įtvirtinęs imperatyvią pareigą turėti garantiją ar laidavimo draudimo sutartį. Tai iš esmės reiškia, kad įstatymų leidėjas nustatė, jog padidintos rizikos įmonė, neturėdama šių garantijų, negali veikti. Taisyklėse numatytas TIPK leidimo panaikinimas šiuo pagrindu yra tiesiogiai susijęs su Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio 3 dalimi – įmonė, susijusi su padidinta rizika, negali veikti, neturėdama įstatyme nustatytų jos veiklos saugiklių, tiesiogiai siejamų su žalos aplinkai ir žmonių sveikatai išvengimu. Analogiškas reguliavimas nustatytas ir Atliekų tvarkymo veiklos nutraukimo plano rengimo, derinimo ir įgyvendinimo tvarkoje.

Utenos RAAD taip pat akcentuoja, kad pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 20 straipsnį, Aplinkos ministerija reglamentuoja ir administruoja visų atliekų tvarkymą, koordinuoja kitų valstybės ir savivaldybės institucijų veiklą atliekų tvarkymo srityje. Pagal Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 22 d. nutarimu Nr. 1138 patvirtintų Aplinkos ministerijos nuostatų 1 ir 7.2 punktus – būtent Aplinkos ministerija formuoja valstybės politiką aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės ir taršos prevencijos, gamtos išteklių naudojimo srityje. Pagal Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 5 straipsnį, aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę Lietuvos Respublikoje organizuoja Aplinkos ministerija; pagal 6 straipsnį – kontrolę vykdo regionų aplinkos apsaugos departamentai; pagal 7 ir 8 straipsnius – kontrolės priežiūrą atlieka Aplinkos ministerija ar jos įgaliota institucija, kuri vykdo aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės valdymą bei metodiškai vadovauja aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę vykdančioms institucijoms. Taigi jau vien iš šių teisės aktų išplaukia Aplinkos ministerijos kompetencija bei teisė formuoti aplinkos apsaugos, taip pat taršos prevencijos, atliekų tvarkymo politiką Lietuvoje, t. y. ir pavojingų atliekų veiklai vykdyti reikiamų leidimų išdavimo procedūrų nustatymą ir galiojimo, pasibaigimo atvejų reglamentavimą.

Atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnis nustato, kad asmenys, pažeidę šio įstatymo reikalavimus, atsako Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka. Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 3 straipsnio 9 punkte numatyta, kad aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės institucijos ir pareigūnai taiko aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimą reglamentuojančių teisės aktų pažeidėjams šiame ir kituose įstatymuose nustatytas teisinio poveikio priemones – nustatyta tvarka skiria <...> ekonomines baudas, sustabdo aplinkai kenksmingą veiklą, panaikina gamtos išteklių naudojimo leidimus arba taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimus <...>. Taigi Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas numato kaip teisinio poveikio priemonę, kurią taikyti turi teisę regionų aplinkos apsaugos departamentai – TIPK leidimų panaikinimą teisės aktų nesilaikantiems asmenims, bei numato, kad tas panaikinimas turi būti vykdomas nustatyta tvarka, t. y. nedetalizuojama, kad „įstatymų nustatyta tvarka“. Taisyklės detalizuoja TIPK leidimo panaikinimą, neperžengiant įstatymo rėmų – kai pavojingas atliekas tvarkanti įmonė neturi reikiamo garanto ar laidavimo draudimo sutarties (liudijimo, poliso), leidimas panaikinamas.

Aplinkos apsaugos įstatymo 31 straipsnio 2 dalies 1 punktą nustato, kad regionų aplinkos apsaugos departamentų pareigūnai turi teisę sustabdyti ar apriboti juridinių ar fizinių asmenų veiklą, jeigu pažeidžiami aplinkos apsaugos įstatymai arba ši veikla neatitinka aplinkos apsaugos normatyvų, taisyklių, limitų ir kitų nustatytų sąlygų. Taigi asmenims, nesilaikantiems Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio 3 dalies, Atliekų tvarkymo veiklos nutraukimo plano rengimo, derinimo ir įgyvendinimo tvarkos ar kitų teisės aktų, įstatymų leidėjas net keliuose

įstatymuose numatė galimybę panaikinti TIPK leidimą ir taikyti šias priemones įgaliotus subjektus (RAAD). Toks reguliavimas neprieštarauja Atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsniui.

UAB „Ūrus“ ir Ko nesilaikant Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio 3 dalyje numatytos pareigos, o pavojingų atliekų tvarkymo įmonei apskritai galint veiklą vykdyti tik pagal įstatymo leidėjo įtvirtintą griežtą reikalavimą turėti banko garantiją ar laidavimo draudimo sutartį, negalima vykdyti pavojingų atliekų tvarkymo veiklos nesilaikant saugiklių, užtikrinančių saugų atliekų sutvarkymą. Taisyklių 64.6 punkte tai detalizuojant bei esant įstatymuose numatytiems regionų aplinkos apsaugos departamentams suteiktiems įgaliojimams priimti sprendimus tokiais atvejais dėl leidimų panaikinimo, TIPK leidimas Bendrovei buvo panaikintas, nes tokios atsakomybės taikymo galimybę numato jau minėti Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 3 straipsnio 9 punktas, Aplinkos apsaugos įstatymo 31 straipsnio 2 dalies 1 punktas, Taisyklių 64 punktas, o pavojingų atliekų tvarkymo veiklos vykdymas be garantijų negalimas pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio 3 dalį.

IV.

UAB „Ūrus“ ir Ko nuomonėje dėl pirmiau paminėto norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo apžvelgiamas galiojantis teisinis reguliavimas, pabrėžiama, kad Atliekų tvarkymo įstatyme nėra numatyti TIPK leidimo panaikinimo pagrindai. Nurodoma Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija. Remiantis Vyriausiojo administracinio teismo praktika, teigiama, kad tik įstatymu galima nustatyti esminį poveikį ūkinei veiklai galinčias daryti ekonominio poveikio priemones, kurios turi būti taikomos, kai nustatyti įpareigojimai yra nevykdomi arba vykdomi netinkamai. Atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnis draudžia atitinkamas ekonomines sankcijas nustatyti poįstatyminiame teisės akte. Pasak Bendrovės, TIPK leidimo panaikinimas yra ekonominė uždraudimo sankcija, daranti neigiamą poveikį atitinkamam ūkio subjektui, kadangi tokia priemonė taikoma kaip sankcija už atitinkamų teisės įpareigojimų nevykdymą ar netinkamą vykdymą, konkrečiai – laidavimo draudimo sutarties ar banko garantijos neturėjimą ir / ar nepateikimą. Sankcijos esmė – atitinkamose teisės normose numatyti asmens teisių suvaržymai dėl jo veikimo ar neveikimo, kuris tomis normomis yra draudžiamas. Be to, be TIPK leidimo įmonei draudžiama eksploatuoti įrenginius, kuriems leidimas buvo išduotas (Aplinkos apsaugos įstatymo 19 str. 1 d., Atliekų tvarkymo įstatymo 6 str. 1 d., Taisyklių 7.2 p. ir kt.). Kitaip tariant, yra uždraudžiama įmonės ūkinė komercinė veikla konkrečiame objekte. TIPK leidimo panaikinimas kartu lemia ir įmonei išduotos licencijos, suteikiančios teisę rinkti, laikyti, šalinti ar naudoti pavojingas atliekas, panaikinimą (Atliekų tvarkymo įstatymo 12 str. 9 d. 3 p.). Dėl licencijos panaikinimo ūkio subjektas taip pat netenka teisės verstis licencijuojama veikla, yra pašalinamas iš tam tikros rinkos ar jos dalies. Vadinasi, TIPK leidimo panaikinimas už Atliekų tvarkymo įstatymo pažeidimus, Bendrovės teigimu, yra ekonominė sankcija, kuri gali būti nustatyta tik įstatymu, o ne poįstatyminiu teisės aktu. Tačiau nagrinėjamu atveju, nesilaikant iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos, ekonominė uždraudimo sankcija nustatyta poįstatyminiu teisės aktu – aplinkos ministro įsakymu patvirtintų Taisyklių 64.6 punkte. Nei Atliekų tvarkymo įstatyme, nei Aplinkos apsaugos įstatyme apskritai nenumatyti TIPK leidimų panaikinimo pagrindai, taip pat nenumatyti viešojo administravimo subjektai, turintys teisę tokius pagrindus nustatyti. Tokių įgaliojimų viešojo administravimo subjektams nenumato ir Vyriausybės 2002 m. spalio 29 d. nutarimas Nr. 1691 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymą“. Minėtuose aktuose nei Vyriausybei, nei Aplinkos ministerijai nėra suteikta kompetencija numatyti kokias nors ekonomines uždraudimo sankcijas už Atliekų tvarkymo įstatymo pažeidimus ar Taisyklių pažeidimus.

Aplinkos ministro 2002 m. vasario 27 d. įsakyme Nr. 80 nurodoma, jog jis priimamas vadovaujantis Aplinkos ministerijos nuostatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 22 d. nutarimu Nr. 1138, 6.9 punktu. Šio įsakymo priėmimo metu galiojusios Aplinkos ministerijos nuostatų redakcijos 6.9 punktas numatė, kad Aplinkos ministerija,

vykdydama jai pavestus uždavinius, nustato išmetamų į aplinką teršalų normas ir kontroliuoja jų laikymąsi, nustato teršalų apskaitos ir leidimų juos išmesti į aplinką išdavimo tvarką, nustatytą tvarka išduoda šiuos leidimus. Bendrovė mano, jog, atžvelgiant į anksčiau aptartą teisinį reglamentavimą, pastarosios nuostatos negalima aiškinti taip, kad Aplinkos ministerijai buvo suteikti įgaliojimai poįstatyminiu teisės aktu nustatyti ekonomines uždraudimo sankcijas už Atliekų tvarkymo įstatymo pažeidimus, kad ir susijusius su TIPK leidimų išdavimo reglamentavimu. Dėl nurodytų priežasčių daro išvadą, kad Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo, atnaujinimo ir panaikinimo taisyklių, patvirtintų aplinkos ministro 2002 m. vasario 27 d. įsakymu Nr. 80, 64.6 punktas, suteikiantis teisę panaikinti TIPK leidimą, kai pavojingas atliekas tvarkanti įmonė, vadovaujantis aplinkos ministro 2003 m. rugsėjo 25 d. įsakymu Nr. 469 patvirtinta Atliekų tvarkymo veiklos nutraukimo plano rengimo, derinimo ir įgyvendinimo tvarka (Žin., 2003, Nr. 99-4466), nepateikė naujos arba pratęstos banko garantijos arba draudimo liudijimo (poliso), prieštarauja Atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnio 1 daliai.

Išplėstinė teisėjų kolegija

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

V.

Nagrinėjamoje byloje yra keliamas klausimas dėl Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2002 m. vasario 27 d. įsakymu Nr. 80 „Dėl Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo, atnaujinimo ir panaikinimo taisyklių patvirtinimo“ (2005 m. birželio 29 d. įsakymo Nr. D1-330 redakcija) patvirtintų Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo, atnaujinimo ir panaikinimo taisyklių 64.6 punkto atitikties Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsniui (2002 m. liepos 1 d. įstatymo Nr. IX-1004 redakcija), Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnio 1 daliai (2012 m. balandžio 19 d. įstatymo Nr. XI-1981 redakcija).

Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo, atnaujinimo ir panaikinimo taisyklės nustato Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatyme nurodyto leidimo eksploatuoti ūkinės veiklos objektus ar vykdyti ūkinę veiklą išdavimo, atnaujinimo, koregavimo ir panaikinimo tvarką. Taisyklės nustato racionalaus vandens naudojimo ir vandens taršos mažinimo priemonių, numatytų Lietuvos Respublikos vandens įstatyme, aplinkos oro taršos mažinimo priemonių, numatytų Lietuvos Respublikos aplinkos oro apsaugos įstatyme, atliekų prevencijos priemonių, numatytų Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatyme, įgyvendinimą, kitų aplinkos apsaugos priemonių planavimą bei įgyvendinimą vadovaujantis Lietuvos Respublikos aplinkos monitoringo įstatymu (Taisyklių 1 p.).

Taisyklių 64 punkte įtvirtinti taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimo panaikinimo pagrindai. Taisyklių 64.6 punkte nustatyta:

„64. Leidimas panaikinamas esant vienai iš šių sąlygų:

<...>

64.6. pavojingas atliekas tvarkanti įmonė, vadovaujantis aplinkos ministro 2003 m. rugsėjo 25 d. įsakymu Nr. 469 patvirtinta Atliekų tvarkymo veiklos nutraukimo plano rengimo, derinimo ir įgyvendinimo tvarka (Žin., 2003, Nr. 99-4466), nepateikė naujos arba pratęstos banko garantijos arba draudimo liudijimo (poliso);

<...>“.

Pareiškėjas – Panevėžio apygardos administracinis teismas – minėtos normos teisėtumą kvestionuoja tuo aspektu, kad, pasak pareiškėjo, Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnis reikalauja, jog ekonominė (uždraudimo) sankcija būtų nustatyta įstatyme, tačiau nagrinėjamo atveju tai padaryta poįstatyminiu teisės aktu – Taisyklių, kurias patvirtino aplinkos ministras, 64.6 punkte.

Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog iš Administracinių bylų teisenos įstatymo šešioliktojo skirsnio, nustatančio pareiškimų ištirti norminių administracinių aktų teisėtumą nagrinėjimo tvarką, matyti, kad norminės administracinės bylos nagrinėjimo ribas visų pirma apibrėžia pareiškėjo pareiškime (šiuo atveju – Panevėžio apygardos administracinio teismo nutartyje) pateiktas prašymas, jo apimtis, taip pat šį prašymą pagrindžiantys teisiniai argumentai. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje yra pažymėta, kad būtent teismo nutartis prašyti ištirti norminio administracinio akto teisėtumą yra tas procesinis dokumentas, kuris apibrėžia iškeliamos norminės administracinės bylos nagrinėjimo dalyką bei ribas ir pagal kurį ši byla turi būti nagrinėjama (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-3065/2011). Atsižvelgiant į tai, kas paminėta pirmiau, išplėstinė teisėjų kolegija šioje byloje tirs ir vertins ginčijamo norminio administracinio akto teisėtumą Panevėžio apygardos administracinio teismo 2012 m. gruodžio 5 d. nutartyje suformuluoto prašymo (dalyko ir argumentų) ribose. Kaip minėta, Panevėžio apygardos administracinio teismo prašyme iš esmės yra keliamas klausimas, ar Taisyklių, kurios yra poįstatyminis teisės aktas, 64.6 punkte galėjo būti nustatytas šioje byloje ginčijamas TIPK leidimo panaikinimo pagrindas.

VI.

Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnyje (2002 m. liepos 1 d. įstatymo Nr. IX-1004 redakcija), Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnio 1 dalyje (2012 m. balandžio 19 d. įstatymo Nr. XI-1981 redakcija) nustatyta, kad asmenys, pažeidę šio įstatymo reikalavimus, atsako Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, aiškindamas minėtą nuostatą, yra konstatavęs, jog Atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnis aiškintinas ir kaip reikalaujantis, kad už Atliekų tvarkymo įstatymo pažeidimus taikytinas sankcijas nustatytų įstatymas. Taip aiškintinas Atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnis draudžia atitinkamas ekonomines sankcijas nustatyti poįstatyminiame teisės akte (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁷⁵-19/2009). Šios Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išvados iš esmės remiasi Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – ir Konstitucinis Teismas) jurisprudencija.

Konstitucinis Teismas savo aktuose ne kartą yra konstatavęs, jog 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 nustatytu aukštesnės galios teisės aktuose (Konstitucinio Teismo 2004 m. rugsėjo 15 d., 2005 m. sausio 19 d., 2005 m. rugsėjo 20 d. nutarimai ir kt.). Poįstatyminiu teisės aktu yra realizuojamos įstatymo normos, todėl poįstatyminiu teisės aktu negalima pakeisti įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis, nes taip būtų pažeista Konstitucijoje įtvirtinta įstatymų viršenybė poįstatyminių teisės aktų atžvilgiu (Konstitucinio Teismo 2002 m. rugpjūčio 21 d. nutarimas). Poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai, jie turi būti priimami remiantis įstatymais, nes poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d., 2005 m. vasario 7 d. nutarimai). Pagal Konstituciją su žmogaus teisių ir laisvių turinio apibrėžimu ar jų įgyvendinimo garantijų įtvirtinimu susijusį teisinį reguliavimą galima nustatyti tik įstatymu. Kita vertus, tais atvejais, kai Konstitucija nereikalauja įstatyminio tam tikrų su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių reguliavimo, šie santykiai gali būti reguliuojami ir poįstatyminiais aktais – aktais, reglamentuojančiais žmogaus teisių įgyvendinimo procesinius (procedūrinius) santykius, atskirų

žmogaus teisių įgyvendinimo tvarką ir pan., tačiau jokiais aplinkybėmis poįstatyminiais aktais negalima nustatyti tokio su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytu įstatyme (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2007 m. gegužės 5 d. nutarimai).

Konstitucinis Teismas taip pat yra konstatavęs, kad riboti asmens teises ir laisves, taip pat ir ūkinės veiklos laisvę galima, jeigu yra laikomasi šių sąlygų: tai daroma įstatymu; ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; ribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo (Konstitucinio Teismo 2009 m. spalio 8 d. nutarimas). 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 teisinėn atsakomybėn traukiamų ūkio subjektų ekonominei padėčiai (Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d., 2008 m. sausio 21 d., 2008 m. kovo 15 d. nutarimai).

VII.

Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo (toliau – ir Atliekų tvarkymo įstatymas) 6 straipsnis nustato, kad įmonės, ketinančios atlikti atliekų apdorojimą, ir įmonės, atliekų susidarymo vietoje pavojingąsias atliekas laikančios ilgiau kaip šešis mėnesius, o nepavojingąsias – ilgiau kaip vienerius metus, turi gauti leidimus (1 dalis). Leidimai išduodami tik toms atliekas naudojančioms ar šalinančioms įmonėms, kurios turi atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo planus, parengtus pagal šio Įstatymo 11 straipsnyje nustatytus reikalavimus (2 dalis). Aplinkos ministerija, atsižvelgdama į įmonės vykdomą ekonominę veiklą, nustato atliekų apdorojimo veiklos rūšį ir nepavojingųjų atliekų, susidarančių šios įmonės ūkinės veiklos metu, rūšį ir kiekį, kuriuos ši įmonė turi teisę apdoroti be leidimo (3 dalis). Pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnio 7 dalį, atliekų apdorojimas – atliekų naudojimo ar šalinimo veikla, įskaitant jų paruošimą naudoti arba šalinti, o pagal šio įstatymo 2 straipsnio 46 dalį, leidimas yra suprantamas kaip taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimas, rengiamas ir išduodamas teisės aktų nustatyta tvarka. Vadovaujantis tuo, kas paminėta pirmiau, išplėstinei teisėjų kolegijai nekyla abejonių, kad Taisyklių 64.6 punkto nuostata, numatanti galimybę panaikinti TIPK leidimą, įtvirtina esminį poveikį ūkinei veiklai galinčią daryti ekonominio poveikio priemonę – panaikinus TIPK leidimą, asmuo nebegali vykdyti atitinkamos ūkinės veiklos. Be to, TIPK leidimo panaikinimas suponuoja ir licencijos tvarkyti pavojingas atliekas netekimą. Atliekų tvarkymo įstatymo 12 straipsnio 9 dalies 3 punkte nurodoma, kad pavojingų atliekų tvarkymo licencijos galiojimas panaikinamas, jeigu panaikinamas ar neatnaujinamas šio įstatymo 6 straipsnyje nurodytas leidimas. Atsižvelgiant į tai, kas pasakyta anksčiau, šioje byloje būtina įvertinti, ar Taisyklių 64.6 punkte numatyta poveikio priemonė yra grindžiama įstatymu, nes, kaip minėta, tik įstatymu galima nustatyti esminį poveikį ūkinei veiklai galinčias daryti ekonominio poveikio priemones, kurios turi būti taikomos, kai nustatyti įpareigojimai yra nevykdomi arba vykdomi netinkamai.

Vadovaujantis Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsniu, atliekas naudojanti ar šalinanti įmonė privalo nutraukti atliekų naudojimo ar šalinimo veiklą taip, kad jos nutraukimo metu ir po veiklos nutraukimo neatsirastų neigiamas poveikis žmonių sveikatai ir aplinkai (11 str. 1 d.). Atliekas naudojanti ar šalinanti įmonė turi turėti Aplinkos ministerijos nustatyta tvarka parengtą

atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo planą. Jame turi būti numatyta: 1) didžiausias leidžiamas įmonėje laikyti atliekų kiekis, jų sutvarkymo priemonės ir išlaidos; 2) atliekų naudojimo ar šalinimo įrenginių uždarymo bei sutvarkymo priemonės ir išlaidos; 3) atliekų naudojimo ar šalinimo įrenginių priežiūros po uždarymo priemonės, trukmė ir išlaidos; 4) šios dalies 1-3 punktuose numatytoms priemonėms įgyvendinti būtinų lėšų kaupimo sistema (11 str. 2 d.). Pavojingas atliekas naudojanti ar šalinanti įmonė bei įmonė, naudojanti ar šalinanti nepavojingas atliekas, kurių sąrašą nustato Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, turi būti sudariusi laidavimo draudimo sutartį ar turėti banko garantiją, užtikrinančią atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo plane numatytų priemonių finansavimą įmonės bankroto ar kitu atveju, kai įmonė privalo nutraukti atliekų naudojimo ar šalinimo veiklą ir neturi sukaupusi tam reikalingų lėšų. Dokumentai, patvirtinantys laidavimo draudimo sutarties sudarymą ar banko garantijos suteikimą, pateikiami kartu su atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo planu Aplinkos ministerijos nustatyta tvarka (11 str. 3 d.). Atliekų tvarkymo veiklos nutraukimo plano rengimo, derinimo ir įgyvendinimo tvarkos, patvirtintos aplinkos ministro 2003 m. rugsėjo 25 d. įsakymu Nr. 469, 16 punkte (skaitant jį kartu su 5 p.) nustatyta, kad ne vėliau kaip prieš 6 savaites iki Garantijos (banko garantijos ar draudimo liudijimo (poliso), patvirtinančio galiojančią atliekų tvarkymo veiklos nutraukimo plane numatytų priemonių įgyvendinimo laidavimo draudimo sutartį) galiojimo pabaigos įmonė turi pateikti naują Garantiją ar pratęstą Garantiją.

Atsižvelgiant į tai, kas paminėta anksčiau, matyti, kad įmonės, ketinančios atlikti atliekų apdorojimą, ir įmonės, atliekų susidarymo vietoje pavojingas atliekas laikančios ilgiau kaip šešis mėnesius, o nepavojingas – ilgiau kaip vienerius metus, šiai veiklai vykdyti paprastai turi gauti taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimą. Tačiau pavojingas atliekas naudojanti ar šalinanti įmonė bei įmonė, naudojanti ar šalinanti nepavojingas atliekas, kurių sąrašą nustato Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, minėtą TIPK leidimą gali gauti tik jei yra sudariusi laidavimo draudimo sutartį ar turi banko garantiją, užtikrinančią atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo plane numatytų priemonių finansavimą įmonės bankroto ar kitu atveju, kai įmonė privalo nutraukti atliekų naudojimo ar šalinimo veiklą ir neturi sukaupusi tam reikalingų lėšų (Atliekų tvarkymo įstatymo 11 str. 3 d.). Be to, akivaizdu, kad aptariamą draudimą ar garantiją įmonė turi turėti ne tik TIPK leidimo išdavimo metu, bet ir jo galiojimo metu. Tai matyti iš Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio 3 dalies lingvistinės konstrukcijos, numatančios, kad įmonė „turi būti sudariusi laidavimo draudimo sutartį ar turėti banko garantiją“, taip pat atsižvelgiant į loginę ir teleologinę nagrinėjamo reikalavimo prasmę bei tikslą – užtikrinti atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo plane numatytų priemonių finansavimą, įmonei nutraukus atliekų naudojimo ar šalinimo veiklą. Šiuo aspektu taip pat pastebėtina, kad, kaip matyti iš individualios bylos, kurioje Panevėžio apygardos administracinis teismas kreipėsi su šioje byloje nagrinėjamu prašymu, vienas ir tas pats TIPK leidimas gali būti išduodamas ir tokiai veiklai, kurią vykdoma įmonė turi turėti Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio 3 dalyje nurodytą draudimą ar banko garantiją, ir tokiai veiklai, kurią vykdoma garantijos ar draudimo minėta įstatymo norma nereikalauja. Todėl panaikinus visą TIPK leidimą įmonei, kuri vykdo tiek tokią veiklą, kurios vykdymas pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio 3 dalį reikalauja turėti draudimą ar garantiją, tiek veiklą, kurios vykdymas pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio 3 dalį nereikalauja turėti draudimo ar garantijos, susiklosto tokia situacija, kad įmonė praranda teisę vykdyti ne tik veiklą, su kuria įstatymas sieja garantijos ar draudimo turėjimo pareigą, bet ir veiklą, su kurios vykdymu įstatymas nesieja garantijos ar draudimo turėjimo pareigos. Taigi viso TIPK leidimo panaikinimas dėl tos priežasties, kad įmonė, kuriai TIPK leidimu yra leista naudoti ar šalinti pavojingas atliekas, nepateikia įstatymu reikalaujamo laidavimo draudimo ar banko garantijos, gali turėti ir tam tikrą nubaudimo, sankcijos elementą, nes asmeniui gali būti atimta teisė ir realiai užkirstas kelias tęsti tokią jo ūkinės veiklos dalį, kurios vykdymas pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio 3 dalį nesuponuoja pareigos turėti draudimą ar garantiją.

Kaip matyti iš to, kas paminėta anksčiau, pavojingas atliekas naudojančiai ar šalinančiai įmonei reikalavimas būti sudarius laidavimo draudimo sutartį ar turėti banko garantiją yra būtina TIPK leidimo, apimančio pavojingų atliekų naudojimą ar šalinimą, išdavimo ir leidimo galiojimo visa apimtimi sąlyga. Jei įmonė, kuri pagal išduotą TIPK leidimą turi teisę naudoti ar šalinti pavojingas atliekas, netenka įstatymo reikalaujamos laidavimo draudimo ar garantijos apsaugos, turėtų būti imamasi tam tikrų priemonių, kad būtų užtikrintas Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio 3 dalyje numatytos pareigos vykdymas, laikymasis, šia norma siekiamų tikslų įgyvendinimas. Tačiau Atliekų tvarkymo įstatymas nenustato, kad dėl minėtos priežasties gali būti panaikinamas visas TIPK leidimas.

Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 3 straipsnio 9 punkte nustatyta, kad siekdamas užtikrinti teisėtumą ir teisėtvarką aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srityje, aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės institucijos ir pareigūnai taiko aplinkos apsaugą ir gamtos išteklių naudojimą reglamentuojančių teisės aktų pažeidėjams šiame ir kituose įstatymuose nustatytas teisinio poveikio priemonės – nustatyta tvarka skiria administracines nuobaudas (įstatymų nustatytais atvejais perduoda medžiagą teisėsaugos institucijoms spręsti klausimą dėl kaltų asmenų patraukimo baudžiamojon atsakomybėn) ir ekonomines baudas, sustabdo aplinkai kenksmingą veiklą, *panaikina taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimus*, taiko kitas įstatymų nustatytas teisinio poveikio priemones.

Išplėstinės teisėjų kolegijos nuomone, Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 3 straipsnio 9 punktą pats savaime negali būti laikomas pagrindu poįstatyminiame akte numatyti galimybę panaikinti visą TIPK leidimą dėl atitinkamo draudimo ar garantijos neturėjimo. Pirma, iš Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 3 straipsnio pavadinimo („Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės turinys“) ir jo sisteminės vietos įstatyme matyti, kad šioje normoje įtvirtintas tik abstraktus aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės turinys, kuris konkretizuojamas ir detalizuojamas, nustatant atitinkamų poveikio priemonių taikymo pagrindus ir sąlygas kitose šio įstatymo normose. Antra, minėtame Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 3 straipsnio 9 punkte nenurodyta, kad TIPK leidimas visa apimtimi gali būti panaikinamas dėl Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio 3 dalyje nustatytos garantijos ar draudimo neturėjimo, jo pabaigos.

Išplėstinė teisėjų kolegija pastebi, kad Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas tiesiogiai numato tik vieną konkretų atvejį, kai gali būti panaikinamas TIPK leidimas. Pagal Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 30 straipsnį, jeigu aplinkai kenksmingą veiklą vykdo juridinis asmuo, kuriam yra išduotas taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimas, šią veiklą sustabdyti galima panaikinant taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimą. Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimą panaikina regionų aplinkos apsaugos departamentai arba regionų aplinkos apsaugos departamentų aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės priežiūrą atliekanti institucija Aplinkos ministerijos nustatyta tvarka.

Aplinkai kenksminga veikla – fizinių ar juridinių asmenų konkreti veikla, kuri daro neigiamą poveikį aplinkai, viršijanti teisės aktų nustatytus aplinkos apsaugos normatyvus ar standartus (Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 2 str. 1 d.). Akivaizdu, kad įmonės veikla, neturint įstatyme nustatytos garantijos ar draudimo, pati savaime nėra laikoma aplinkai kenksminga veikla. Vien tik garantijos ar draudimo netekimas nelemia, kad asmuo ima vykdyti konkrečią veiklą, kuri daro neigiamą poveikį aplinkai, *viršijanti teisės aktų nustatytus aplinkos apsaugos normatyvus ar standartus*. Vadinasi, Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 30 straipsnis nėra pakankamas pagrindas poįstatyminiame teisės akte nustatyti galimybę panaikinti TIPK leidimą dėl Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio 3 dalyje numatytos garantijos ar draudimo netekimo.

Dėl pirmiau minėtų priežasčių taip pat negali būti laikoma, kad TIPK leidimo panaikinimo nustatymą poįstatyminiame teisės akte nagrinėjamu atveju gali pagrįsti Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 12 straipsnio 1 dalies 9 punktą, kuriame numatyta, kad aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės pareigūnai turi teisę šio įstatymo nustatytais atvejais ir tvarka sustabdyti fizinių ar juridinių asmenų vykdomą aplinkai kenksmingą veiklą. Draudimo ar

garantijos neturėjimas pats savaime neleidžia pagal pirmiau išduotą TIPK leidimą ir šiame leidime bei kituose teisės aktuose numatytų veiklos vykdymo standartų ar normatyvų ribose vykdomą veiklą automatiškai pripažinti aplinkai kenksminga veikla.

Valstybinių aplinkos apsaugos inspektorių teisė sustabdyti ar apriboti juridinių ir fizinių asmenų veiklą, jeigu pažeidžiami aplinkos apsaugos įstatymai arba ši veikla neatitinka aplinkos apsaugos normatyvų, taisyklių, limitų ir kitų nustatytų sąlygų, taip pat yra nustatyta Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo 31 straipsnio 2 dalies 1 punkte. Tačiau šioje normoje nėra kalbama apie TIPK leidimo panaikinimą, be to, nenustatyti konkretūs būdai ir pagrindai, kaip ir kada gali būti sustabdyta ar apribota asmenų veikla. Iš šios normos taip pat konkrečiai neišplaukia, kad dėl aptariamąs garantijos ar draudimo netekimo gali būti panaikinamas visas TIPK leidimas, tokiu būdu užkertant kelią toliau tęsti ir tokią atliekas tvarkančios įmonės veiklos dalį, kurios vykdymas nesuponuoja pareigos turėti Atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio 3 dalyje nustatytą garantiją ar draudimą. Be to, Aplinkos apsaugos įstatymo 31 straipsnis reglamentuoja valstybinę aplinkos apsaugos kontrolę, o šio įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje yra nustatyta, kad šio [Aplinkos apsaugos] įstatymo pagrindu priimami kiti gamtos išteklių naudojimą bei aplinkos apsaugą reglamentuojantys įstatymai ir kiti teisės aktai. Įstatymų leidėjas yra priėmęs atskirą Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymą, nustatantį aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę Lietuvos Respublikoje vykdančias institucijas bei pareigūnus, jų teisinį statusą, veiklos teisinius pagrindus bei pagrindinius principus, veiklos organizavimą, reglamentuoja aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės procesą (Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 1 str. 1 d.). Taigi, atsižvelgiant į Aplinkos apsaugos įstatymo 2 straipsnio 2 dalį, Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas detalizuoja, sukonkretina Aplinkos apsaugos įstatymo 31 straipsnį, *inter alia* tam tikra apimtimi nustato jame įtvirtintų teisių įgyvendinimo būdus, pagrindus. Tačiau, kaip minėta, Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas nenumato TIPK leidimo panaikinimo vien tik dėl aptariamąs garantijos ir draudimo netekimo. Todėl, išplėstinės teisėjų kolegijos manymu, taip pat ir dėl pastarosios priežasties, t. y. nesant atitinkamos nuostatos aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę specialiai ir detalčiai reguliuojančiame įstatyme, nėra pakankamo teisinio pagrindo remtis bendro pobūdžio Aplinkos apsaugos įstatymo 31 straipsnio 2 dalies 1 punkte įtvirtinta teise kaip pagrindu poįstatyminiame teisės akte numatyti viso TIPK leidimo panaikinimą dėl to, jog asmuo nebeturi pagal Atliekų tvarkymo įstatymą reikalaujamo draudimo ar garantijos.

Atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnis reikalavo ir reikalauja, kad asmenys, pažeidę šio įstatymo reikalavimus, atsakytų Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka. Kitaip tariant, už šio įstatymo pažeidimus taikomos esminio ekonominio poveikio priemonės turėtų būti pagrįstos įstatymu. Apibendrinant tai, kas paminėta anksčiau, išplėstinė teisėjų kolegija konstatuoja, kad Taisyklių 64.6 punkte įtvirtinta poveikio priemonė neturėjo ir neturi pakankamai aiškaus įstatyminio pagrindo. Darytina išvada, kad Taisyklių 64.6 punktas prieštaravo Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsniui (2002 m. liepos 1 d. įstatymo Nr. IX-1004 redakcija) ir prieštarauja Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnio 1 daliai (2012 m. balandžio 19 d. įstatymo Nr. XI-1981 redakcija).

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 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2002 m. vasario 27 d. įsakymu Nr. 80 „Dėl Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo, atnaujinimo ir panaikinimo taisyklių patvirtinimo“ patvirtintų Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo, atnaujinimo ir panaikinimo taisyklių 64.6 punktas (2005 m. birželio 29 d. įsakymo Nr. D1-330 redakcija) prieštaravo Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo

35 straipsniui (2002 m. liepos 1 d. įstatymo Nr. IX-1004 redakcija) ir prieštarauja Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 35 straipsnio 1 daliai (2012 m. balandžio 19 d. įstatymo Nr. XI-1981 redakcija).

Sprendimas neskundžiamas.

Sprendimas skelbiamas leidinyje „Valstybės žinios“.

Teisėjai

Laimutis Alechnavičius

Audrius Bakaveckas

Vaida Urmonaitė-Maculevičienė

Dalia Višinskienė

Skirgailė Žalimienė