



LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS

SPRENDIMAS LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

2013 m. birželio 18 d.
Vilnius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Ramūno Gadliausko, Stasio Gagio (pranešėjas), Romano Klišausko, Arūno Sutkevičiaus ir Ričardo Piličiausko (kolegijos pirmininkas), sekretoriaujant Gitanai Aleliūnaitei, dalyvaujant atsakovo Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos atstovams Jurgitai Šoblinskienei ir Jauniui Jasiūnui, viešame teismo posėdyje išnagrinėjo norminę administracinę bylą pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. vasario 14 d. nutartį, kuria nutarta pradėti tyrimą dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2011 m. gruodžio 9 d. įsakymu Nr. 3-768 patvirtintų Leidimų vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi išdavimo taisyklių (originali redakcija) 22.5 punkto atitikties Lietuvos Respublikos kelių transporto kodekso 18 straipsnio 12 daliai toje apimtyje, kurioje įtvirtinti leidimo vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi galiojimo panaikinimo pagrindai, konstitucinio teisinės valstybės principo apimamam teisės aktų hierarchijos principui bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnio 1 daliai ir 48 straipsnio 1 daliai.

Išplėstinė teisėjų kolegija

n u s t a t ė :

I.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas administracinę bylą pagal pareiškėjo A. Š. individualios įmonės apeliacinį skundą dėl Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 29 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo A. Š. individualios įmonės skundą atsakovui Palangos miesto savivaldybės administracijai dėl įsakymo dalies panaikinimo, 2013 m. vasario 14 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-239/2013 nutarė pradėti tyrimą dėl to, ar Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2011 m. gruodžio 9 d. įsakymu Nr. 3-768 patvirtintų Leidimų vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi išdavimo taisyklių (originali redakcija) (toliau – ir Taisyklės) 22.5 punktas neprieštarauja Lietuvos Respublikos kelių transporto kodekso 18 straipsnio 12 daliai toje apimtyje, kurioje įtvirtinti leidimo vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi galiojimo panaikinimo pagrindai, neprieštarauja konstitucinio teisinės valstybės principo apimamam teisės aktų hierarchijos principui bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnio 1 daliai ir 48 straipsnio 1 daliai.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo abejonės dėl Taisyklių teisėtumo iš esmės grindžiamos tuo, kad Taisyklių 22.5 punkte įtvirtintas leidimo vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi panaikinimo pagrindas, nors toks leidimo panaikinimo pagrindas nenustatytas įstatyme – Kelių transporto kodekso 18 straipsnio 12 dalyje. Teisėjų kolegijos nuomone, poįstatyminiu aktu – Taisyklėmis – yra praplečiamas asmens teisių bei laisvių (šiuo atveju – ūkinės veiklos laisvė, teisė laisvai pasirinkti darbą bei verslą) ribojimų, kurie gali būti nustatyti tik įstatymu, sąrašas. Taisyklėse įtvirtinus platesnį leidimo panaikinimo pagrindų sąrašą, kyla įstatymo ir jį įgyvendinančio teisės akto konkurencija.

Teisėjų kolegija pažymėjo, jog 2011 m. gruodžio 9 d. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro įsakymo Nr. 3-768, kuriuo buvo patvirtintos Taisyklės, preambulėje nurodyta, kad Taisyklės patvirtintos vadovaujantis Kelių transporto kodekso 18 straipsnio 12 dalimi, kurioje įtvirtintos esminės keleivių vežimo lengvaisiais automobiliais taksi nuostatos. Šioje teisės normoje, be kita ko, yra įtvirtintas baigtinis leidimo vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi panaikinimo pagrindų sąrašas, tačiau Taisyklių 22 punkte yra nurodytas platesnis leidimo vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi panaikinimo pagrindų sąrašas.

Teisėjų kolegija atkreipė dėmesį, jog pagal Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalį valdžios galias riboja Konstitucija. Taip pat rėmėsi Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – ir Konstitucinis Teismas), Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, ir pabrėžė viešojo administravimo subjektų pareigą veikti aukštesnės galios teisės aktais suteiktos kompetencijos ribose. Teisėjų kolegija, vadovaudamasi Konstitucinio Teismo jurisprudencija, taip pat pažymėjo, jog įstatymo įgyvendinamuoju teisės aktu yra realizuojamos įstatymo normos, todėl juo negalima pakeisti įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis, nes taip būtų pažeista Konstitucijoje įtvirtinta įstatymų viršenybė įstatymo įgyvendinamųjų teisės aktų atžvilgiu.

Teisėjų kolegijos nuomone, tam tikri keleivių vežėjų ūkinės veiklos santykiai gali būti reguliuojami ir poįstatyminiais teisės aktais, tačiau nustatyti esmines ūkinės veiklos sąlygas, draudimus ir ribojimus, darančius esminį poveikį ūkinei veiklai, taip pat sankcijas už atitinkamus teisės pažeidimus pagal Konstituciją galima tik įstatymu. Poįstatyminiais teisės aktais nustatytas teisinis reguliavimas negali konkuruoti su nustatytuoju įstatyme. Atsižvelgus į tai, teisėjų kolegijai kilo abejonų, ar Taisyklių 22.5 punkte įtvirtintas leidimo vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi panaikinimo pagrindas, vadovaujantis kuriuo buvo panaikintas pareiškėjui išduotas leidimas (licencija), kai toks leidimo panaikinimo pagrindas nėra numatytas įstatyme, neprieštarauja Kelių transporto kodekso 18 straipsnio 12 daliai toje apimtyje, kurioje įtvirtinti leidimo galiojimo panaikinimo pagrindai, konstitucinio teisinės valstybės principo apimamam teisės aktų hierarchijos principui, Konstitucijos 48 straipsnio 1 daliai, įtvirtinančiai asmens teisę laisvai pasirinkti darbą bei verslą, bei Konstitucijos 46 straipsnio 1 daliai, nustatančiai ūkinės veiklos laisvę.

II.

Rengiant norminę administracinę bylą nagrinėti Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme, gautas atsakovo Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos (toliau – ir atsakovas, ir Susisiekimo ministerija) atsiliepimas (b. l. 28–29), kuriame nurodoma, kad, Susisiekimo ministerijos nuomone, pagal Kelių transporto kodekso nuostatas įstatymų leidėjas jai suteikė diskrecijos teisę nustatyti leidimų išdavimo, jų galiojimo sustabdymo, leidimų galiojimo sustabdymo ir leidimų galiojimo naikinimo tvarką ir reikalavimus lengviesiems automobiliams taksi. Atsižvelgiant į tai, Susisiekimo ministerijos teigimu, buvo patvirtintos Taisyklės. Atsakovas pažymėjo, jog Kelių transporto kodekso 18 straipsnio 12 dalyje yra įtvirtinti tik bendrojo pobūdžio leidimų galiojimo panaikinimo pagrindai, todėl priimant Taisykles, t. y. nustatant leidimų galiojimo panaikinimo tvarką, pasinaudojant įstatymų leidėjo suteikta diskrecijos teise ir vadovaujantis Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos nuostatais, patvirtintais Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. spalio 13 d. nutarimu Nr. 1480, ir kitais ministerijos veiklą reglamentuojančiais teisės aktais, kuriuose nustatyta, kad ministerija yra valstybės politiką

formuojanti institucija, taip pat organizuojanti, koordinuojanti ir kontroliuojanti jos įgyvendinimą keleivių vežimo srityje, leidimų galiojimo panaikinimo pagrindų sąrašas buvo papildytas specialiais leidimų panaikinimo pagrindais. Atsakovas pažymėjo, jog Taisyklių 22.5 punktą priėmė, atsižvelgdamas į taksi vežėjų kontrolę vykdančių institucijų teikiamą informaciją, pagal kurią keleivių vežimo lengvaisiais automobiliais taksi vairuotojai, pažeisdami taisyklių reikalavimus, vis dažniau veža keleivius neįjungę taksometro, teikia keleivių vežimo paslaugas su įrengtu, tačiau techniškai netvarkingu ar metrologiškai nepatikrintu taksometru, klautoja taksometro duomenis. Atsakovo nuomone, tai leido daryti pagrįstą prielaidą, kad tokiu būdu slepiamos pajamos siekiant jų neapmokestinti. Be to, Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 142³ straipsnio 1 dalyje nustatyta atsakomybė už keleivių vežimą lengvaisiais automobiliais taksi neturint taksometro, neįjungus jo ar su neveikiančiu taksometru, su taksometru, neatitinkančiu nustatytų reikalavimų, taip pat nustatyto tarifo nesilaikymą vežant keleivius lengvaisiais automobiliais. Ši nuostata, atsakovo nuomone, nepasiekia administracinės nuobaudos tikslų, todėl paminėti pažeidimai, kaip leidimų galiojimo panaikinimo pagrindas, buvo numatyti Taisyklėse.

Atsižvelgiant į tai, atsakovo nuomone, priimant Taisykles, buvo laikomasi viešojo administravimo subjektų pareigos veikti aukštesnės galios teisės aktais suteiktos kompetencijos ribose.

Išplėstinė teisėjų kolegija

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

III.

Norminėje administracinėje byloje iš esmės yra keliamas klausimas dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2011 m. gruodžio 9 d. įsakymu Nr. 3-768 patvirtintų Leidimų vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi išdavimo taisyklių (originali redakcija) 22.5 punkto atitikties Lietuvos Respublikos kelių transporto kodekso 18 straipsnio 12 daliai toje apimtyje, kurioje įtvirtinti leidimo vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi galiojimo panaikinimo pagrindai, konstitucinio teisinės valstybės principo apimamam teisės aktų hierarchijos principui bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnio 1 daliai ir 48 straipsnio 1 daliai.

Taisyklių 22.5 punkte yra nustatyta, jog leidimo vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi galiojimas panaikinamas, kai taksi paslaugos buvo teikiamos neįrengus taksometro, taip pat kai jis buvo neįjungtas, neįregistruotas, techniškai netvarkingas, metrologiškai nepatikrintas, neatitiko teisės aktuose nustatytų reikalavimų.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija, nagrinėjusi individualią administracinę bylą, savo abejonės grindė tuo, kad Taisyklių 22.5 punkte buvo įtvirtintas leidimo vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi panaikinimo pagrindas, kuriuo vadovaujantis buvo panaikintas pareiškėjui individualioje byloje išduotas leidimas (licencija), nors toks leidimo panaikinimo pagrindas nėra numatytas įstatyme. Teisėjų kolegijai kilo abejonių, ar Taisyklių 22.5 punktas neprieštarauja Kelių transporto kodekso 18 straipsnio 12 daliai toje apimtyje, kurioje įtvirtinti paminėto leidimo galiojimo panaikinimo pagrindai, konstitucinio teisinės valstybės principo apimamam teisės aktų hierarchijos principui, Konstitucijos 48 straipsnio 1 daliai, įtvirtinančiai asmens teisę laisvai pasirinkti darbą bei verslą, bei Konstitucijos 46 straipsnio 1 daliai, nustatančiai ūkinės veiklos laisvę.

Apibendrinama išplėstinė teisėjų kolegija konstatuoja, kad nagrinėjamu atveju būtina iširti, ar Taisyklių 22.5 punktas, įtvirtinantis leidimo vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi panaikinimo pagrindą, neprieštarauja aukštesnės galios teisės aktams, nes pagrindą taikyti poveikio priemones įtvirtina ne įstatymas, bet poįstatyminis teisės aktas.

Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog iš Administracinių bylų teisenos įstatymo šešioliktojo skirsnio, nustatančio pareiškimų iširti norminių administracinių aktų teisėtumą

nagrinėjimo tvarką, matyti, kad norminės administracinės bylos nagrinėjimo ribas, visų pirma, apibrėžia pareiškėjo pareiškime (šiuo atveju – Lietuvos vyriausiojo 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 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. vasario 14 d. nutartyje suformuluoto prašymo (dalyko ir argumentų) ribose. Kaip minėta, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo prašyme iš esmės yra keliamas klausimas, ar Taisyklių, kurios yra poįstatyminis teisės aktas, 22.5 punkte galėjo būti nustatytas šioje byloje ginčijamas leidimo vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi panaikinimo pagrindas. Tokios yra šios norminės administracinės bylos ribos.

IV.

Taisyklės, kurių nuostata yra ginčijama nagrinėjamoje byloje, nustato leidimų vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi išdavimo, jų galiojimo sustabdymo ir galiojimo sustabdymo panaikinimo tvarką, taip pat leidimų panaikinimo tvarką (Taisyklių 1 punktą). Jos yra privalomos savivaldybių institucijoms, vežėjams, lengvųjų automobilių taksi vairuotojams ir asmenims, kontroliuojantiems keleivių vežimą taksi.

Taisyklės Susisiekimo ministro įsakymu buvo patvirtintos, vadovaujantis Kelių transporto kodekso 18 straipsnio 12 dalimi, kurioje įtvirtinta, jog keleiviams vežti lengvaisiais automobiliais taksi išduodamas leidimas. Pagal šią normą leidimus vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi išduoda, galiojimą sustabdo, leidimo galiojimo sustabdymą ar leidimo galiojimą naikina savivaldybės, kurios teritorijoje keleiviai bus vežami lengvaisiais automobiliais taksi, vykdomosios institucijos Susisiekimo ministerijos nustatyta tvarka. Leidimai išduodami vežėjams, pageidaujantiems verstis keleivių vežimo lengvaisiais automobiliais taksi veikla ir turintiems lengvuosius automobilius, atitinkančius Susisiekimo ministerijos ar jos įgaliotos institucijos nustatytus reikalavimus. Kiekvienam lengvajam automobiliui išduodamas atskiras leidimas. Leidimas išduodamas arba atsisakoma (nurodžius priežastis raštu) jį išduoti per 20 darbo dienų nuo prašymo išduoti leidimą ir visų dokumentų, reikalingų jam gauti, gavimo leidimus išduodančioje institucijoje dienos. Leidimas neišduodamas, jeigu vežėjo lengvasis automobilis neatitinka Susisiekimo ministerijos ar jos įgaliotos institucijos nustatytų reikalavimų, pateikiami ne visi reikiami, nevysiškai, netaisyklingai užpildyti dokumentai, pateikti dokumentai neatitinka jiems keliamų reikalavimų arba pateikti klaidingi duomenys ir vežėjas neįvykdo leidimus išduodančios institucijos reikalavimo pateikti trūkstamus dokumentus ar ištaisyti trūkumus. Leidimo galiojimas sustabdomas, kai vežėjas pažeidžia Keleivių vežimo lengvaisiais automobiliais taksi taisyklių reikalavimus, lengvasis automobilis, kuris įrašytas leidime, neatitinka nustatytų reikalavimų ir vežėjui nustatomas ne trumpesnis kaip 30 darbo dienų terminas trūkumams pašalinti. Leidimo galiojimas panaikinamas, kai vežėjas pats atsisako naudotis leidimu, perleidžia kitam asmeniui lengvąjį automobilį, kuris įrašytas leidime, paaiškėja, kad leidimui gauti buvo pateikti klaidingi duomenys, per nustatytą terminą nepanaikinamos priežastys, dėl kurių buvo sustabdytas leidimo galiojimas.

Taigi pagal paminėtą Kelių transporto kodekso nuostatą, kuria remiantis buvo priimtos Taisyklės, Susisiekimo ministerija buvo įgaliota patvirtinti tvarką, pagal kurią bus išduodami leidimai vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi, sustabdomas jų galiojimas bei panaikinamas galiojimo sustabdymas ar galiojimas. Nurodyta norma, be kita ko, įtvirtino ir atvejus, kada yra panaikinamas leidimo galiojimas: 1) kai vežėjas pats atsisako naudotis leidimu; 2) kai vežėjas perleidžia kitam asmeniui lengvąjį automobilį, kuris įrašytas leidime; 3) kai

paaiškėja, kad leidimui gauti buvo pateikti klaidingi duomenys; 4) kai per nustatytą terminą nepanaikinamos priežastys, dėl kurių buvo sustabdytas leidimo galiojimas. Individualią bylą nagrinėjusiam teismui kilo abejonė dėl Taisyklių 22.5 punkto atitikties Kelių transporto kodekso 18 straipsnio 12 daliai būtent toje apimtyje, kurioje yra įtvirtinti išvardinti leidimo vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi galiojimo panaikinimo pagrindai.

Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog Taisyklių 22 punktas taip pat įtvirtina atvejus, kada yra panaikinamas aptariamo leidimo galiojimas. Taisyklių 22.5 punkte yra nustatyta, kad „Leidimo galiojimas panaikinamas, kai: <...> taksi paslaugos buvo teikiamos neįrengus taksometro, taip pat kai jis buvo neįjungtas, neįregistruotas, techniškai netvarkingas, metrologiškai nepatikrintas, neatitiko teisės aktuose nustatytų reikalavimų“. Tai yra, Taisyklių 22.5 punktas įtvirtina tokią leidimo galiojimo panaikinimo pagrindą, kuris nėra numatytas Kelių transporto kodekso 18 straipsnio 12 dalyje, kuria remiantis buvo patvirtintos Taisyklės.

Byloje taip pat keliami klausimai dėl Taisyklių 22.5 punkto atitikties konstitucinio teisinės valstybės principo apimamam teisės aktų hierarchijos principui. Šio konstitucinio principo turinys yra atskleistas Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje.

Byloje taip pat keliamas ir ginčijamas Taisyklių punkto atitikties Konstitucijos 46 straipsnio 1 daliai ir 48 straipsnio 1 daliai klausimas. Pažymėtina, jog Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalis įtvirtina, kad „Lietuvos ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise, asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva“, o pagal 48 straipsnio 1 dalį „Kiekvienas žmogus gali laisvai pasirinkti darbą bei verslą ir turi teisę turėti tinkamas, saugias ir sveikas darbo sąlygas, gauti teisingą apmokėjimą už darbą ir socialinę apsaugą nedarbo atveju“.

Atsižvelgiant į bylai aktualių teisės normų turinį ir bylos aplinkybes, matyti, jog šioje byloje būtina nustatyti, ar Kelių transporto kodekse įtvirtinta Susisiekimo ministerijos kompetencija dėl leidimų vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi išdavimo, jų galiojimo sustabdymo ir galiojimo sustabdymo panaikinimo tvarkos, taip pat leidimų panaikinimo tvarkos patvirtinimo apėmė ir Susisiekimo ministerijos teisę savarankiškai įtvirtinti paminėtų leidimų galiojimo panaikinimo pagrindus, kurie nebuvo numatyti Kelių transporto kodekse. Tai yra, byloje būtina atsakyti į klausimą, ar Susisiekimo ministerija turėjo diskrecijos teisę išplėsti įstatymų leidėjo numatytų leidimo galiojimo panaikinimo pagrindų sąrašą.

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, be kita ko, 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 tokią teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytuoju aukštesnės galios teisės aktuose (Konstitucinio Teismo 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). Toks teisės akto formos nesilaikymas, kai Konstitucija reikalauja, kad tam tikri santykiai būtų reguliuojami įstatymu, tačiau jie yra reguliuojami poįstatyminiu aktu (nepriklausomai nuo to, ar šiuos santykius kokiu nors aspektu reguliuoja dar ir įstatymas, su kuriame nustatytu teisiniu reguliavimu konkuruoja poįstatyminiame akte nustatytas teisinis reguliavimas, ar joks įstatymas šių santykių apskritai nereguliuoja), gali būti pakankamu pagrindu tokių poįstatyminių teisės aktų pripažinti prieštaraujančiu Konstitucijai (2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas).

Pagal Konstituciją su žmogaus teisių ir laisvių turinio apibrėžimu ar jų įgyvendinimo garantijų įtvirtinimu susijusių 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).

Išplėstinė teisėjų kolegija taip pat pažymi, jog Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas panašaus pobūdžio bylose yra suformavęs praktiką, kuri apžvelgtina nagrinėjamu atveju. Pavyzdžiui, 2013 m. balandžio 30 d. sprendime administracinėje byloje Nr. I¹⁴⁶-10/2013 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, iš esmės vadovaudamasis anksčiau aptarta Konstitucinio Teismo praktika, vertino, jog įstatymo įgyvendinamajame akte įtvirtinta poveikio priemonė yra asmens teisės užsiimti ūkine veikla ribojimas, ir tokio pobūdžio poveikio priemonės (sankcijos) taikymo pagrindas ir apimtis privalo būti nustatyti įstatyme. Bylą nagrinėjusi teisėjų kolegija pažymėjo, jog įstatyme buvo įtvirtinta tik Susisiekimo ministerijos kompetencija nustatyti tam tikrą tvarką, ir tokio turinio teisė negali būti laikoma apimančia galimybę nustatyti savarankiškas ir įstatymu konkrečiai negrindžiamas poveikio priemones (sankcijas) už tvarkos nesilaikymą, nes įstatymų leidėjas negali pavesti įstatymo įgyvendinamuoju aktu reguliuoti tuos santykius, kurie gali būti reguliuojami tik įstatymu. Priešingas paminėtos teisės normos turinio aiškinimas, anot bylą nagrinėjusios teisėjų kolegijos, prieštarautų reikalavimui asmens teisių ir laisvių ribojimus suformuluoti pakankamai aiškiai. Kitose bylose Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nustatęs, jog poveikio priemonė, kuria yra daromas esminis poveikis ūkio subjekto veiklai, neturėjo ir neturi pakankamai aiškaus įstatyminio pagrindo, taip pat pripažino tokią poveikio priemonę įtvirtinančias įgyvendinamųjų teisės aktų nuostatas prieštaraujančiomis aukštesnės galios teisės aktų, tarp jų – ir Konstitucijos, nuostatomis (pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gegužės 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁶⁶²-11/2013, 2012 m. gegužės 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁰²-12/2012, 2009 m. balandžio 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁷⁵-19/2009).

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 įgaliojotas 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).

Išplėstinė teisėjų kolegija šiuo konkrečiu atveju vertina, kad Taisyklių 22.5 punkte įtvirtinta poveikio priemonė (sankcija) – leidimo galiojimo panaikinimas – lemia vežėjo, užsiimančio tam tikra ūkine veikla, t. y. keleivių vežimu lengvaisiais automobiliais taksi, apribojimą užsiimti šia veikla. Pažymėtina, jog pagal Taisyklių 3 punktą, vežėjai vežti keleivius gali tik turėdami galiojantį leidimą. Taigi leidimo panaikinimas reiškia, jog vežėjas praranda teisę vežti keleivius, t. y. teisę verstis ūkine veikla. Todėl pagal savo pobūdį Taisyklių 22.5 punkte įtvirtinta poveikio priemonė (sankcija) yra ūkio subjekto ūkinei veiklai esminį poveikį galinti daryti ekonominio poveikio priemonė.

Išplėstinė teisėjų kolegija taip pat atmeta atsakovo Susisiekimo ministerijos atsiliepime išdėstytus argumentus, jog įstatymų leidėjui Susisiekimo ministerijai suteikus diskrecijos teisę nustatyti leidimų išdavimo, jų galiojimo sustabdymo, leidimų galiojimo sustabdymo ir leidimų galiojimo naikinimo tvarką bei reikalavimus lengviesiems automobiliams taksi, ši diskrecijos teisė apėmė ir teisę papildyti leidimo galiojimo panaikinimo pagrindų sąrašą specialiais leidimų panaikinimo pagrindais. Kaip minėta, įstatymų leidėjas negali pavesti įstatymo įgyvendinamuoju aktu reguliuoti tuos santykius, kurie gali būti reguliuojami tik įstatymu, o šiuo atveju nustatant, kad leidimų panaikinimas yra ūkinę veiklą iš esmės ribojanti poveikio priemonė, jo pagrindai galėjo būti įtvirtinti tik įstatyme. Taigi Kelių transporto kodekso 18 straipsnio 12 dalyje įtvirtintas leidimo vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi panaikinimo pagrindų sąrašas laikytinas baigtiniu, t. y. žemesnės galios teisės aktuose negali būti įtvirtinta jokių papildomų minėto leidimo panaikinimo pagrindų – toks įtvirtinimas laikytinas neteisėtai konkuruojančiu su Kelių transporto kodekso 18 straipsnio 12 dalies reguliavimu. Atsižvelgiant į tai, konstatuotina, kad Susisiekimo ministerija nedisponavo diskrecijos teise nustatyti savarankiškas ir įstatymu konkrečiai negrindžiamas poveikio priemones (sankcijas), todėl jos patvirtintų Taisyklių 22.5 punktas, nustatantis būtent tokią poveikio priemonę, laikytinas prieštaraujančiu Kelių transporto kodekso 18 straipsnio 12 daliai toje apimtyje, kurioje įtvirtinti leidimo vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi galiojimo panaikinimo pagrindai. Kaip minėta, atitinkamam teisėkūros subjektui viršijus jam teisės aktais suteiktą kompetenciją ir priėmus norminį administracinį aktą, kurį jis nėra įgaliojotas priimti, tuo pačiu yra pažeidžiamas ir Konstitucijos preambulėje įtvirtintas teisinės valstybės principas. Atsižvelgiant į tai, Taisyklių 22.5 punktas taip pat pripažintinas prieštaraujančiu konstitucinio teisinės valstybės principo apimamam teisės aktų hierarchijos principui.

V.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija savo 2013 m. vasario 14 d. nutartyje kelia klausimą dėl ginčijamos nuostatos atitikties ir Konstitucijos 46 straipsnio 1 daliai bei 48 straipsnio 1 daliai.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gegužės 11 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴-02/2006 konstatuota, kad kai yra keliamas norminio administracinio akto atitikties keliems aukštesnės galios teisės aktams (jų dalims) ar kelioms to paties teisės akto nuostatoms klausimas, norminio administracinio akto teisėtumo bylą nagrinėjantis administracinis teismas, konstatavęs norminio administracinio akto prieštaravimą vienai aukštesnės galios teisės akto nuostatai, nebepivalo tirti norminio administracinio akto teisėtumo kitų aukštesnės galios teisės aktų nuostatų atžvilgiu. Pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 116 straipsnio 1 dalį, norminis administracinis aktas (ar jo dalis) laikomas panaikintu ir paprastai negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl atitinkamo norminio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu,

nepriklausomai nuo to, keliems aukštesnės galios teisės aktams ar jų dalims prieštarauja ginčijamas norminis administracinis aktas.

Tad, atsižvelgiant į paminėtą, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinei teisėjų kolegijai šioje byloje konstatavus, kad Taisyklių 22.5 punktas prieštarauja konstitucinio teisinės valstybės principo apimamam teisės aktų hierarchijos principui ir Kelių transporto kodekso 18 straipsnio 12 daliai toje apimtyje, kurioje įtvirtinti leidimo vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi galiojimo panaikinimo pagrindai, išnyksta poreikis tirti šių nuostatų atitikimą Konstitucijos 46 straipsnio 1 daliai bei 48 straipsnio 1 daliai.

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 susisiekimo ministro 2011 m. gruodžio 9 d. įsakymu Nr. 3-768 patvirtintų Leidimų vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi išdavimo taisyklių (originali redakcija) 22.5 punktas prieštarauja konstitucinio teisinės valstybės principo apimamam teisės aktų hierarchijos principui ir Lietuvos Respublikos kelių transporto kodekso 18 straipsnio 12 daliai toje apimtyje, kurioje įtvirtinti leidimo vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi galiojimo panaikinimo pagrindai.

Sprendimas neskundžiamas.

Sprendimas skelbiamas leidinyje „Valstybės žinios“.

Teisėjai

Ramūnas Gadliauskas

Stasys Gagys

Romanas Klišauskas

Arūnas Sutkevičius

Ričardas Piličiauskas