Administracinė byla Nr. I552-23/2012

Teisminio proceso Nr. 3-61-3-03252-2010-8

Procesinio sprendimo kategorija 17.1

**LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS**

S P R E N D I M A S

LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

2012 m. gruodžio 28 d.

Vilnius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Laimučio Alechnavičiaus, Ramūno Gadliausko (pranešėjas), Irmanto Jarukaičio, Ričardo Piličiausko (kolegijos pirmininkas) ir Veslavos Ruskan,

sekretoriaujant Loretai Česnavičienei,

dalyvaujant atsakovo Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos atstovėms Jolantai Raudonytei ir Daivai Zabarauskienei,

atsakovo Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos atstovei Danguolei Milkevičiūtei,

viešame teismo posėdyje išnagrinėjo norminę administracinę bylą pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 5 d. nutartį ištirti Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo (2009 m. gegužės 22 d. įsakymo Nr. A1-354/V-402 redakcija) 6 punkto teisėtumą bei Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 12 d. nutartį ištirti Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-87/V-179 patvirtintų Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punkto (2006 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. A1-139/V-356 redakcija) ir Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo tam tikra apimtimi teisėtumą.

Išplėstinė teisėjų kolegija

**n u s t a t ė :**

**I.**

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nagrinėjo administracinę bylą pagal pareiškėjo T. D. apeliacinį skundą dėl Vilniaus apygardos administracinio teismo 2010 m. gruodžio 9 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo T. D. skundą atsakovui Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybai prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – ir Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba, Tarnyba), trečiajam suinteresuotam asmeniui Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos Kauno III teritoriniam skyriui dėl sprendimų panaikinimo.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2011 m. rugsėjo 5 d. nutartimi nutarė iškelti norminę bylą dėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 (toliau – ir Įsakymas) patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo (2009 m. gegužės 22 d. įsakymo Nr. A1-354/V-402 redakcija) (toliau – ir Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašas, Kriterijų aprašas) 6 punkto teisėtumo ištyrimo. Teismo abejonės dėl ginčijamo teisinio reguliavimo teisėtumo iš esmės grindžiamos šiais argumentais:

1. Atitinkamo neįgalumo lygio ir darbingumo lygio nustatymas yra viena iš teisės gauti valstybinę socialinio draudimo netekto darbingumo pensiją sąlygų, o atitinkamas netekto darbingumo lygis procentine išraiška turi įtakos šios pensijos dydžiui (Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 30, 31, 32 str.). Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 28 straipsnis nustato, kad teisę gauti valstybinę socialinio draudimo netekto darbingumo pensiją turi asmenys, kuriems Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo nustatyta tvarka nustatytas darbingumo lygis ir kurie pripažinti nedarbingais arba iš dalies darbingais, jeigu šie asmenys atitinka šio įstatymo 30 ir 31 straipsniuose nustatytas sąlygas, o pagal 32 straipsnį asmuo įgyja teisę į netekto darbingumo pensiją, jeigu jis netekęs ne mažiau kaip 45 procentų darbingumo, t. y. kai asmeniui pagal Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymą yra nustatytas ne didesnis kaip 55 procentų darbingumo lygis.

2. Neįgaliųjų lygias teises ir galimybes visuomenėje, socialinės integracijos sistemą ir principus, neįgalumo lygio ir darbingumo lygio nustatymą reglamentuoja Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas (individualiai bylai aktuali 2008 m. lapkričio 6 d. įstatymo Nr. X-1778 redakcija). Pagal šio įstatymo 20 straipsnio 8 dalį, darbingumo lygio nustatymo kriterijus ir tvarką nustato Socialinės apsaugos ir darbo ministerija kartu su Sveikatos apsaugos ministerija. Šią nuostatą įgyvendinantis norminis teisės aktas buvo priimtas Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo bei Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministrų 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 „Dėl Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo ir Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo patvirtinimo“, kurio 1 punktu buvo patvirtintas Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašas su atitinkamais priedais, o 2 punktu – Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašas.

3. Asmens darbingumo lygis nustatomas vertinant Kriterijų aprašo 3 punkte nurodytus tris kriterijus: medicininius, t. y. asmens bazinį darbingumą (1 priedas), funkcinius kriterijus (2 priedas) bei profesinius ir kitus kriterijus, turinčius įtakos asmens darbingumui bei jo įsidarbinimo galimybėms (2 priedas). Priimant sprendimą dėl darbingumo lygio, pirmiausia pagal Kriterijų aprašą yra vertinamas medicininis kriterijus, t. y. bazinis darbingumas, kuris vertinamas atsižvelgiant į asmens sveikatos būklę bei į visas jo darbingumą įtakojančias ligas ar traumas ir su tuo susijusius funkcinius sutrikimus (4, 5, 6 p.). Kriterijų aprašo I priede yra pateiktas ligų, suklasifikuotų pagal atitinkamas žmogaus organizmo funkcijų sistemas, sąrašas, prie kiekvienos ligos nurodant bazinio darbingumo intervalą procentais. Kriterijų aprašo 5 ir 6 punktai reglamentuoja bazinio darbingumo procentų nustatymą, jei asmens organizmo funkcijos sutrikusios dėl dviejų ar daugiau ligų ar traumų. Pagal iki 2009 m. gegužės 31 d. galiojusios redakcijos Kriterijų aprašo 5 punktą, jei asmens organizmo funkcijos sutrikusios dėl dviejų ar daugiau ligų ar traumų, nustatomi *didžiausi* ligos ar traumos padarinius atitinkantys bazinio darbingumo procentai, pritaikant Kriterijų aprašo 6 punkto nuostatas. Kriterijų aprašo 6 punktas nustato, jog jei dėl kelių ligų ar traumų atsiradę funkciniai sutrikimai stiprina vienas kitą, dėl sunkiausio organizmo funkcijos sutrikimo bazinio darbingumo procentai dauginami iš atitinkamų koeficientų šia tvarka: jei kito organizmo funkcinio sutrikimo atveju bazinio darbingumo procentai yra 70–80, sunkiausio organizmo funkcijos sutrikimo bazinio darbingumo procentai yra dauginami iš koeficiento 0,9 (6.1 p.); jei šie procentai yra 65–50 – dauginami iš koeficiento 0,8 (6.2 p.); jei 30–45 – dauginami iš koeficiento 0,7 (6.3 p.). Šio Kriterijų aprašo 6 punkto įtaka nustatant asmens bazinio darbingumo lygį dėl atskirų diagnozių buvo ta, kad, tais atvejais, kai dėl kelių ligų ar traumų atsiradę funkciniai sutrikimai stiprina vienas kitą, turėjo būti taikomas asmens bazinio darbingumo lygį mažinantis koeficientas.

4. Nuo 2009 m. birželio 1 d. įsigaliojusiu socialinės apsaugos ir darbo ministro bei sveikatos apsaugos ministro 2009 m. gegužės 22 d. įsakymu Nr. A1-354/V-402 buvo pakeisti Kriterijų aprašo 5 punktas ir 6.1–6.3 punktai: 5 punkte nustatyta, kad jei asmens organizmo funkcijos sutrikusios dėl dviejų ar daugiau ligų ar traumų, nustatomi *mažiausi* ligos ar traumos padarinius atitinkantys bazinio darbingumo procentai, pritaikant Kriterijų aprašo 6 punkto nuostatas, o Kriterijų aprašo 6.1 punkte vietoj skaičių „70–80“ įrašyti skaičiai „50–55“, 6.2 punkte vietoj skaičių „65–50“ įrašyti skaičiai „45–40“, 6.3 punkte vietoj skaičių „30–45“ – „30–35“. Pagal Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašą, darbingumo lygis nustatomas terminuotai. Pasibaigus nustatyto darbingumo lygio terminui, Tarnyba atlieka pakartotinį darbingumo lygio vertinimą. Taigi atliekant asmens pakartotinį darbingumo lygio vertinimą pagal 2009 m. gegužės 22 d. įsakymu Nr. A1-354/V-402 pakeistą Kriterijų aprašo 6.1–6.3 punktuose numatytą bazinio darbingumo nustatymo metodiką, esant iš esmės analogiškoms aplinkybėms (toms pačioms diagnozėms, jei asmens organizmo funkcijos sutrikusios dėl dviejų ar daugiau ligų ar traumų), bazinį darbingumo lygį mažinantis koeficientas dėl atitinkamų susirgimų gali būti taikomas jau pagal kitus procentinių verčių intervalus, kurie asmeniui mažiau palankūs, dėl ko asmeniui gali būti apskaičiuotas mažesnis bazinis darbingumo lygis, o tai savo ruožtu daro įtaką galutiniam darbingumo lygio nustatymo rezultatui (asmens darbingumo lygiui procentine išraiška). Tai, koks asmens darbingumo lygis nustatomas atitinkamam laikotarpiui, lemia ir to asmens socialinį aprūpinimą tuo laikotarpiu, t. y. turi tiesioginės įtakos asmens teisei į netekto darbingumo pensiją ir šios pensijos dydžiui.

5. Invalidų socialinės integracijos įstatymo 3 straipsnyje įtvirtinti pagrindiniai neįgaliųjų socialinės integracijos principai, tarp jų – neįgalumo kompensavimo principas, kuris reiškia, kad neįgalumo pasekmės kompensuojamos neįgaliesiems skirtomis įvairiomis piniginės ir nepiniginės paramos formomis (7 p.); neįgaliųjų socialinės integracijos sistemą sudaro šioje įstatymo normoje numatytų priemonių visuma, į kurią įeina ir socialinės paramos teikimas, Valstybinio socialinio draudimo fondo pensijų ir išmokų skyrimas ir mokėjimas (5 str.). Šio įstatymo 14 straipsnio, kuriame įtvirtintos neįgaliųjų materialinės padėties garantijos, 1 dalyje nustatyta, kad neįgaliųjų pensijų ir pašalpų dydį, jų mokėjimo tvarką, kitas sąlygas nustato Valstybinių socialinio draudimo pensijų, Valstybinių pensijų, Valstybinių šalpos išmokų įstatymai, šis Įstatymas ir kiti teisės aktai.

6. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – ir Konstitucinis Teismas) savo nutarimuose ne kartą yra pasisakęs, kad poįstatyminiais teisės aktais galima nustatyti tik socialinės apsaugos, socialinės paramos santykius reguliuojančių įstatymų įgyvendinimo tvarką (Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 5 d., 2005 m. vasario 7 d. nutarimai). Vyriausybės nutarimai, ministerijų (ministrų) ar kitų valstybės institucijų (jų vadovų) poįstatyminiai aktai negali pakeisti arba iškreipti įstatymuose nustatyto teisinio reguliavimo (Konstitucinio Teismo 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarimas). Konstitucinis Teismas 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarime, be kita ko, yra pasisakęs, kad poįstatyminiu aktu negalima nustatyti asmens teisės į invalidumo pensiją atsiradimo sąlygų, taip pat riboti ar išplėtoti (palyginti su ta, kuri nustatyta įstatymu) šios teisės apimties. Dėl šių argumentų teismui kilo abejonės, ar poįstatyminiu norminiu teisės aktu – socialinės apsaugos ir darbo ministro bei sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo 6.1–6.3 punktais (2009 m. gegužės 22 d. įsakymo Nr. A1-354/V-402 redakcija) – galėjo būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kuris turi tiesioginės įtakos asmens teisės į netekto darbingumo pensiją atsiradimui, jos pasikeitimui, taip pat šios pensijos dydžiui, ar jis neprieštarauja Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 28 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui, taip pat Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 3 straipsnyje įtvirtintam neįgalumo kompensavimo principui, ar šie teisėkūros subjektai, nustatydami tokį teisinį reguliavimą, neviršijo savo kompetencijos.

**II.**

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nagrinėjo administracinę bylą pagal Z. L. apeliacinį skundą dėl Vilniaus apygardos administracinio teismo 2011 m. kovo 14 d. sprendimo administracinėje byloje pagal Z. L. skundą atsakovui Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybai, trečiajam suinteresuotam asmeniui Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos Šiaulių I teritoriniam skyriui dėl sprendimų panaikinimo ir įpareigojimo atlikti veiksmus. Teismas 2012 m. sausio 12 d. nutartimi nutarė iškelti norminę bylą dėl socialinės apsaugos ir darbo ministro bei sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo (2006 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. A1-139/V-356 redakcija) 31 punkto ir šiuo Įsakymu patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo ta apimtimi, kiek asmens teisėti lūkesčiai į socialinę garantiją nėra susieti su asmens sveikatos būkle, teisėtumo. Teismo abejonės grindžiamos šiais argumentais:

1. Įgyvendinant Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 20 straipsnio 8 dalį socialinės apsaugos ir darbo ministro ir sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punktas (2006 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. A1-139/V-356 redakcija) numato, kad darbingumo lygis gali būti nustatomas: 1) šešiems mėnesiams, 2) vieneriems metams, 3) dvejiems metams, 4) iki profesinės reabilitacijos programos pabaigos; 5) iki senatvės pensijos amžiaus sukakties dienos ir 6) neterminuotai. Atitinkamo darbingumo lygio nustatymas yra viena iš teisės gauti valstybinę socialinio draudimo netekto darbingumo pensiją sąlygų. Taigi, teismo nuomone, teisė į valstybinę socialinio draudimo netekto darbingumo pensiją yra ribojama poįstatyminiame teisės akte apibrėžtais terminais ar kitais juridiniais faktais, kuriems suėjus (atsiradus), ji išnyksta.

2. Konstitucinis Teismas 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 nustatytuoju aukštesnės galios teisės aktuose (Konstitucinio Teismo 2004 m. rugsėjo 15 d., 2005 m. sausio 19 d., 2005 m. rugsėjo 20 d. nutarimai ir kt.). 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 jokiomis 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). Pagal Konstituciją riboti asmens teises ir laisves galima, jeigu yra laikomasi šių sąlygų: tai daroma įstatymu; apribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; apribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d., 2005 m. gegužės 13 d., 2010 m. vasario 26 d. nutarimai). Todėl naujos teisės normos, kurios pagrindu išnyksta asmens teisė į valstybinę socialinio draudimo netekto darbingumo pensiją, t. y. darbingumo lygio nustatymo terminų įtvirtinimas poįstatyminiame teisės akte, prieštarauja Konstitucijai.

3. Teisėkūros subjektai negali nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris sudarytų prielaidas susiklostyti situacijai, kai tik dėl poįstatyminių teisės aktų, numatančių socialinės apsaugos, socialinės paramos santykius reguliuojančių įstatymų įgyvendinimo tvarką (šiuo atveju – Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo ir Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo), kaitos būtų nepagrįstai bloginama neįgaliojo padėtis. Tokie atvejai, kai asmens darbingumo lygio nustatymui taikant skirtingas teisės aktų redakcijas darbingumo lygio procentas kinta neįgaliajam nepalankia linkme, nepriklausomai nuo jo sveikatos teigiamų pokyčių, arba nekinta neįgaliajam palankia linkme sveikatai pablogėjus, pažeidžia konstitucinius teisėtų lūkesčių apsaugos ir teisinio tikrumo principus, Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 1 straipsnio 1 dalį bei 3 straipsnį.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas norminę administracinę bylą pagal teismo 2011 m. rugsėjo 5 d. nutartį, teismo posėdžio metu protokoline nutartimi nutarė sujungti normines administracines bylas, iškeltas 2011 m. rugsėjo 5 d. nutartimi ir 2012 m. sausio 12 d. nutartimi (I t., b. l. 56).

**III.**

Rengiant norminę administracinę bylą nagrinėti Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme, gauti atsakovų Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerija) bei Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos (toliau – ir Sveikatos apsaugos ministerija) atsiliepimai, kuriais prašoma ginčijamą teisinį reguliavimą pripažinti teisėtu.

Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ir Sveikatos apsaugos ministerijos atsiliepimai (I t., b. l. 35–39,42–44) į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 5 d. nutartį grindžiami iš esmės šiais argumentais:

1. Pagal Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 20 straipsnio 8 dalį, darbingumo lygio nustatymo kriterijus ir tvarką nustato Socialinės apsaugos ir darbo ministerija kartu su Sveikatos apsaugos ministerija. Taigi įstatymų leidėjas apsisprendė, kad kriterijai nustatomi įgyvendinamuoju teisės aktu, nes išvardinti visų kriterijų įstatyme neįmanoma, neprotinga ir netikslinga, be to, kriterijai yra kintantis dydis.

2. Pagal Kriterijų apraše nustatytą teisinį reguliavimą, asmens darbingumo lygis nustatomas vertinant ne vien asmens organizmo būklę (medicininius kriterijus), bet ir kitus veiksnius (su išlyga, kai asmens bazinis darbingumas yra nuo 0 iki 15 procentų). Darbingumo lygis vertinamas remiantis asmenį gydančių gydytojų, profesinės reabilitacijos ir kitų specialistų pateiktais dokumentais. Asmuo įgyja teisę į tam tikro dydžio valstybinę socialinio draudimo netekto darbingumo pensiją ne visam laikui, bet tik kompetentingų institucijų išvadų, suteikusių jam teisę į šią pensiją, galiojimo laikotarpiui. Taigi asmuo žino, kokiam laikotarpiui yra nustatomas jo darbingumo lygis, žino, kad jis gali keistis, priklausomai nuo to, kaip keisis asmens sveikatos būklė bei kiti rodikliai. Dėl tokio teisinio reguliavimo, esant kintamojo pobūdžio asmens organizmo funkciniams sutrikimams, suteikiama galimybė sveikatos būklės pokyčius, nuo kurių priklauso asmens darbingumo lygis, stebėti dinamikoje.

3. Konstitucinis Teismas yra nurodęs, kad socialinės apsaugos santykių teisinio reguliavimo turinį lemia įvairūs veiksniai, *inter alia* valstybės ir visuomenės ištekliai, materialinės ir finansinės galimybės (Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 26 d., 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarimai, 2010 m. balandžio 10 d. sprendimas). Įstatymų leidėjas, atsižvelgdamas į šiuos veiksnius ir atitinkamai reguliuodamas minėtus santykius, turi plačią diskreciją. Tam tikrą diskreciją šioje srityje turi ir teisėkūros subjektai, leidžiantys įgyvendinamuosius teisės aktus. Socialinės apsaugos ir darbo ministro bei sveikatos apsaugos ministro 2009 m. gegužės 22 d. įsakymu Nr. A1-354/V-402 buvo pakeistas Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo 6 punktas. Šie pakeitimai buvo padaryti siekiant suvienodinti bazinio darbingumo procentinių išraiškų taikymą, esant papildomiems organizmo sutrikimams, kurie gali įtakoti asmens bazinį darbingumą. Pakeitus minėtą punktą, vertinami tik ženkliai asmens darbingumą ribojantys gretutiniai sutrikimai, kai bazinis darbingumas yra nuo 0 iki 55 procentų (patys bazinio darbingumo procentai mažinami nebuvo). Toks procentinis intervalas pasirinktas, atsižvelgiant į Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 8 straipsnį, kuris numato, kad neįgalusis yra asmuo, kuriam šio įstatymo nustatyta tvarka nustatytas neįgalumo lygis *arba 55 procentų ir mažesnis darbingumo lygis*, arba specialiųjų poreikių lygis. To paties įstatymo 20 straipsnio 6 dalis numato, kad jei asmeniui nustatoma 60–100 procentų darbingumo, asmuo laikomas darbingu. Atsižvelgiant į tai, gretutiniai susirgimai, kurių procentinė išraiška yra daugiau nei 60 procentų, nustatant asmens darbingumo lygį yra nevertinami. Minėti pakeitimai neužkerta kelio objektyviai įvertinti asmens organizmo funkcinius susirgimus ir užtikrinti teisėtų lūkesčių apsaugą, teisinį tikrumą ir saugumą, nes konstitucinė įgytų teisių ir teisėtų lūkesčių apsauga nereiškia, kad teisės aktų nustatyta darbingumo lygio vertinimo sistema negali būti pertvarkoma.

4. Atsakovai nepažeidė konstitucinio teisinės valstybės principo, nes teisės aktai ir jų pakeitimai buvo priimti įstatymo – Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 20 straipsnio 8 dalies – pagrindu, ir nenustato naujų sąlygų asmens teisei atsirasti, o tik nustato procedūras, kaip įgyvendinamos įstatymo nuostatos. Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 28 straipsnio 1 dalyje įstatymų leidėjas įtvirtino blanketinę normą su nuoroda į Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymą. Todėl vertinant sistemiškai šiuos teisės aktus ir teisinius santykius, kuriuos jie reguliuoja, darytina išvada, jog ginčijamas teisinis reguliavimas neprieštarauja Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 28 straipsnio 1 daliai.

5. Vienas iš Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatyme įtvirtintų principų – neįgalumo kompensavimo principas. Laikantis šio principo, taikomos priemonės yra ne tik materialinio, bet ir nematerialinio pobūdžio, be to, vadovaujantis skirtingų poreikių tenkinimo principu, atsižvelgiama į skirtingus neįgaliųjų poreikius. Valstybinės socialinio draudimo pensijos siejamos su tokiais draudiminiais įvykiais, kuriems įvykus preziumuojama, kad jie sukels ilgalaikes pasekmes asmens sugebėjimams savo pastangomis gauti lėšų savo pragyvenimui, todėl asmeniui iš valstybinio socialinio draudimo sistemos kompensuojama dėl šių priežasčių jo prarastų pajamų dalis. Valstybinės socialinio draudimo netekto darbingumo pensijos skiriamos tik tuo atveju, jei asmuo teisės aktų nustatyta tvarka pripažintas nedarbingu ar iš dalies darbingu, ir tiesiogiai priklauso nuo asmens netekto darbingumo – kuo didesnis netektas darbingumas, tuo didesnis garantuojamas prarastų pajamų kompensavimas. Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad socialinio solidarumo principas pilietinėje visuomenėje nepaneigia asmeninės atsakomybės už savo likimą, todėl socialinės apsaugos teisinis reguliavimas turi būti toks, kad būtų sudarytos prielaidos ir paskatos kiekvienam visuomenės nariui pačiam pasirūpinti savo gerove, o ne pasikliauti vien valstybės laiduojama socialine apsauga. Tą patvirtina ir kitas principas, įtvirtintas Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatyme – savarankiškumo ir pasirinkimo laisvės užtikrinimo principas. Taip pat Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog socialinė parama neturi sudaryti prielaidų asmeniui pačiam nesiekti gauti didesnių pajamų, parama neturi virsti privilegija. Todėl, atsakovo nuomone, ginčijamas teisinis reguliavimas neprieštarauja Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 3 straipsnyje įtvirtintam neįgalumo kompensavimo principui.

Atsakovai atsiliepimuose (II t., 71–73, 74–77) į teismo 2012 m. sausio 12 d. nutartį nurodo šiuos argumentus:

1. Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 18 straipsnis nustato, kad neįgalumo lygį ir darbingumo lygį nustato Tarnyba, kuri priima sprendimus dėl darbingumo, jo priežasties, atsiradimo laiko ir termino. Taigi šio įstatymo 18 straipsnio 3 dalyje vartojama darbingumo lygio termino sąvoka suponuoja, kad darbingumo lygis gali būti nustatomas tam tikram terminui, t. y. pačiame įstatyme įtvirtinta nuostata, kad darbingumo lygis nustatytinas tiek terminuotai, tiek neterminuotai. Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 20 straipsnio 8 dalis numato, kad darbingumo lygio nustatymo kriterijus ir tvarką nustato Socialinės apsaugos ir darbo ministerija kartu su Sveikatos apsaugos ministerija. Taigi įstatymų leidėjas priimtame įstatyme įtvirtino, kad įstatymo nuostatas dėl darbingumo lygio kriterijų ir tvarkos detalizuoja poįstatyminis teisės aktas, ir būtent poįstatyminiai teisės aktai nustato atitinkamų įstatymų nuostatų įgyvendinimo tvarką. Būtent šia nuostata vadovaujantis Įsakymu buvo patvirtinti Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašas ir Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašas, reglamentuojantys dokumentų, reikalingų darbingumo lygiui nustatyti, pateikimą, darbingumo lygio, termino, atsiradimo laiko, priežasties nustatymą, pakartotinio darbingumo vertinimą.

2. Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 28 straipsnis numato, kad asmenys, kuriems Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo nustatyta tvarka nustatytas darbingumo lygis ir kurie pripažinti nedarbingais arba iš dalies darbingais, jeigu jie atitinka šio įstatymo 30 ir 31 straipsniuose nustatytas sąlygas, turi teisę gauti valstybinę socialinio draudimo netekto darbingumo pensiją. Šio įstatymo 29 straipsnio 1 dalis nustato, kad asmens darbingumo lygį, jos priežastį, atsiradimo laiką, terminą ir asmens netekto darbingumo procentus nustato Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba, o pagal 3 dalį, valstybinė socialinio draudimo netekto darbingumo pensija asmeniui skiriama iki šiam asmeniui nustatyto darbingumo lygio termino pabaigos. Taigi asmuo įgyja teisę į tam tikro dydžio valstybinę socialinio draudimo netekto darbingumo pensiją ne visam laikui, bet tik kompetentingų institucijų išvadų, suteikusių jam teisę į šią pensiją, galiojimo laikotarpiui. Asmuo yra informuojamas, kokiam laikotarpiui yra nustatomas jo darbingumo lygis, ir žino, kad jis gali kisti priklausomai nuo jo sveikatos būklės ir kitų kriterijų. Taigi darbingumo lygio nustatymo tvarkos apraše nustatyta tvarka, *inter alia* darbingumo lygio nustatymo terminai, neužkerta kelio objektyviai įvertinti asmens organizmo funkcinių sutrikimų ir nepažeidžia teisėtų lūkesčių apsaugos ir teisinio tikrumo konstitucinių principų. Be to, konstitucinė įgytų teisių ir teisėtų lūkesčių apsauga nereiškia, kad teisės aktų nustatyta darbingumo lygio vertinimo sistema negali būti pertvarkoma.

Atsakovai papildomuose paaiškinimuose (I t., b. l. 99–102, 112–114) taip pat nurodė, jog minėtu Kriterijų aprašo pakeitimu buvo siekiama nustatyti tokį reguliavimą, kuris leistų objektyviau vertinti asmens darbingumo lygį, atsižvelgiant į tas ligas ir būkles, kurios turi didžiausią įtaką asmens darbingumui, ir eliminuoti ligas ir būkles, kurios nedaro įtakos asmens darbingumui. Pažymėjo, jog pagal iki minėtų pakeitimų galiojusį teisinį reguliavimą, pavyzdžiui, tokiu atveju, kai asmeniui nustatytas 60 procentų darbingumo lygis (vadovaujantis Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 20 straipsnio 7 dalies 3 punktu toks asmuo laikomas darbingu ir nepripažįstamas neįgaliuoju) ir jis turi dar tris papildomus susirgimus, kurių bazinė darbingumo vertė yra intervale tarp 70–80 procentų (šie procentai taip pat nepatenka į intervalą, kai asmuo laikomas iš dalies darbingu), jo sunkiausio susirgimo bazinis darbingumo procentas (60 proc.) dauginamas tris kartus iš koeficiento 0,9 ir galutinis darbingumo lygis lygus 44 – taigi toks asmuo pripažįstamas iš dalies darbingu, nors realiai jo sveikatos būklės įvertinimas pagal bazinio darbingumo procentus nepatenka į 0–55 procentų intervalą, kai vadovaujantis Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 2 straipsnio 8 dalies nuostatomis asmuo pripažįstamas neįgaliuoju. Atsakovų nuomone, toks teisinis reguliavimas (t. y. buvęs iki 2009 m. gegužės 22 d. įsakymu Nr. A1-354/V-402 padarytų pakeitimų) buvo neteisingas ir sukūrė prielaidas asmenims, turintiems daug pašalinių nesunkių sveikatos sutrikimų, gauti netekto darbingumo pensijas bei naudotis lengvatomis ir garantijomis. Todėl siekiant objektyvumo bei atsižvelgiant į tai, jog pagal Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 2 straipsnio 8 dalyje pateiktą neįgaliojo asmens apibrėžimą neįgaliuoju laikomas asmuo, kuriam nustatytas neįgalumo lygis arba 55 procentų ir mažesnis darbingumo lygis, Kriterijų aprašo 5 ir 6 punktai ir buvo pakeisti, siekiant, kad visų pirma būtų įvertinta pati sunkiausia asmens sveikatos būklė, turinti didžiausią įtaką asmens darbingumui, ir numatant, kad įtakos koeficientai taikomi tik tada, kai organizmo funkcinių sutrikimų bazinio darbingumo procentai yra ne didesni nei 55 procentai. Taip pat pažymėjo, kad asmeniui nustatomo bazinio darbingumo procentai priklauso nuo ligų diagnozių skaičiaus, todėl kuo daugiau jų įvertinama skaičiuojant, tuo mažesni tampa bazinio darbingumo procentai. Taigi minėtu pakeitimu iš esmės buvo įtvirtinta, kad asmeniui nustatomo bazinio darbingumo procentai priklauso tik nuo labai sutrikusių organizmo funkcijų, įtraukiant į skaičiavimą tik tas diagnozes, kurios patenka į 55–30 procentų bazinio darbingumo intervalą, t. y. tokie organizmo funkcijų sutrikimai, kuriems esant asmuo gali būti pripažintas nedarbingu ar iš dalies darbingu. Gretutiniai susirgimai, kurių bazinio darbingumo procentinė išraiška yra daugiau nei 60 procentų, nustatant asmens darbingumo lygį yra nevertinami, nes asmuo, kuriam nustatoma 60–100 procentų darbingumo, laikomas darbingu (Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 20 straipsnio 7 dalies 3 punktas).

Išplėstinė teisėjų kolegija

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

**IV.**

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 5 d. nutartimi pradėtas tyrimas dėl socialinės apsaugos ir darbo ministro ir sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo (2009 m. gegužės 22 d. įsakymo Nr. A1-354/V-402 redakcija) 6 punkto atitikties Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 28 straipsnio 1 daliai, Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 3 straipsnyje įtvirtintam neįgalumo kompensavimo principui bei konstituciniam teisinės valstybės principui.

Kriterijų aprašo 6 punktas (2009 m. gegužės 22 d. įsakymo Nr. A1-354/V-402 redakcija) nustato:

„6. Jei dėl kelių ligų ar traumų atsiradę funkciniai sutrikimai stiprina vienas kitą, dėl sunkiausio organizmo funkcijos sutrikimo bazinio darbingumo procentai dauginami iš koeficientų šia tvarka:

6.1. jei kito organizmo funkcinio sutrikimo atveju bazinio darbingumo procentai yra 50–55, dėl sunkiausio organizmo funkcijos sutrikimo bazinio darbingumo procentai yra dauginami iš koeficiento 0,9;

6.2. jei kito organizmo funkcinio sutrikimo atveju bazinio darbingumo procentai yra 45–40, dėl sunkiausio organizmo funkcijos sutrikimo gauti bazinio darbingumo procentai yra dauginami iš koeficiento 0,8;

6.3. jei kito organizmo funkcinio sutrikimo atveju bazinio darbingumo procentai yra 30–35, dėl sunkiausio organizmo funkcijos sutrikimo gauti bazinio darbingumo procentai yra dauginami iš koeficiento 0,7;

6.4. kai yra dvi organizmo būklės, atitinkančios 0–25 bazinio darbingumo procentus, nustatoma 0–10 bazinio darbingumo procentų.“

Kaip matyti iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 5 d. nutarties motyvų, abejonės teismui kilo ne dėl viso Kriterijų aprašo 6 punkto teisėtumo, o dėl šio punkto ta apimtimi, kiek 6.1–6.3 punktuose yra nustatytos konkrečios kito (ne sunkiausio) organizmo funkcinio sutrikimo bazinio darbingumo procentinės vertės, t. y. 50–55, 45–40 ir 30–35 procentų, kurias nustačius sunkiausio organizmo funkcinio sutrikimo bazinio darbingumo procentai dauginami iš atitinkamų koeficientų, mažinančių asmens bazinio darbingumo procentinę vertę. Taip pat pastebėtina, jog nurodyto teisinio reguliavimo teisėtumas kvestionuojamas tuo aspektu, ar atsakovai neviršijo jiems suteiktų įgaliojimų, nustatydami nurodytą teisinį reguliavimą, tokias abejones grindžiant tuo, jog, pasak Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, ginčijamas teisinis reguliavimas turi tiesioginės įtakos asmens teisės į netekto darbingumo pensiją atsiradimui, jos pasikeitimui, taip pat šios pensijos dydžiui.

Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo teisėtumas kvestionuojamas ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 12 d. nutartimi, kurioje teismas pastebėjo, jog šiuo norminiu administraciniu aktu asmens teisėti lūkesčiai į socialinę garantiją nėra susieti su asmens sveikatos būkle. Išplėstinė teisėjų kolegija, įvertinusi šioje Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartyje pateiktą argumentaciją dalyje dėl Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo galimo neteisėtumo, o taip pat atsižvelgdama į individualios bylos, kurią nagrinėdamas teismas inicijavo šio norminio administracinio akto dalies teisėtumo patikros procesą, medžiagą bei joje nustatytas aplinkybes, pažymi, jog ir šioje individualioje byloje Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui abejonės kilo ne dėl Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo visa apimtimi, o dėl dalies šio norminio administracinio akto – t. y. dėl Kriterijų aprašo 6 punkto ta apimtimi, kuria nustatyta, kad jei dėl kelių ligų ar traumų atsiradę funkciniai sutrikimai stiprina vienas kitą, dėl sunkiausio organizmo funkcijos sutrikimo bazinio darbingumo procentai dauginami iš koeficientų šia tvarka: 6.1. jei kito organizmo funkcinio sutrikimo atveju bazinio darbingumo procentai yra 50–55, dėl sunkiausio organizmo funkcijos sutrikimo bazinio darbingumo procentai yra dauginami iš koeficiento 0,9; 6.2. jei kito organizmo funkcinio sutrikimo atveju bazinio darbingumo procentai yra 45–40, dėl sunkiausio organizmo funkcijos sutrikimo gauti bazinio darbingumo procentai yra dauginami iš koeficiento 0,8; 6.3. jei kito organizmo funkcinio sutrikimo atveju bazinio darbingumo procentai yra 30–35, dėl sunkiausio organizmo funkcijos sutrikimo gauti bazinio darbingumo procentai yra dauginami iš koeficiento 0,7. Tad konstatuotina, jog tiek Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 5 d. nutartimi, tiek ir 2012 m. sausio 12 d. nutartimi buvo inicijuoti tyrimai dėl Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo tos pačios dalies galimo prieštaravimo aukštesnės galios teisės aktams.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 12 d. nutartimi iškeltas klausimas ir dėl socialinės apsaugos ir darbo ministro ir sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-87/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punkto (2006 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. A1-139/V-356 redakcija) teisėtumo. Ginčijamas Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punktas (2006 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. A1-139/V-356 redakcija) nustatė:

„31. Darbingumo lygis gali būti nustatomas tokiais terminais:

31.1. šešiems mėnesiams;

31.2. vieneriems metams;

31.3. dvejiems metams;

31.4. iki profesinės reabilitacijos programos pabaigos;

31.5. iki senatvės pensijos amžiaus sukakties dienos, išskyrus atvejus, kai darbingumo lygis nustatomas dėl nelaimingo atsitikimo (suluošinimo) darbe ar dėl profesinės ligos;

31.6. neterminuotai, kai darbingumo lygis nustatomas dėl priežasčių, nurodytų šio Tvarkos aprašo 27.3 ir 27.4 punktuose.“

Abejonės dėl Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punkto teisėtumo keliamos tuo aspektu, ar poįstatyminiu teisės aktu galima nustatyti terminus, kuriais yra ribojama asmens teisė į valstybinę socialinio draudimo netekto darbingumo pensiją, t. y. ar šis atsakovų nustatytas ginčijamas teisinis reguliavimas neprieštarauja iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančiai teisės aktų hierarchijai.

Išplėstinė teisėjų kolegija taip pat pažymi, jog socialinės apsaugos ir darbo ministro ir sveikatos apsaugos ministro 2011 m. gruodžio 27 d. įsakymu Nr. A1-551/V-1149 Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašas buvo pakeistas, *inter alia* naujai išdėstyti jo 31.1–31.3 ir 31.5 punktai:

„31.1. šešiems mėnesiams, kai darbingumo lygis vertinamas pirmą kartą ir prognozuojamas greitas asmens sveikatos būklės ir profesinių, funkcinių veiksnių pasikeitimas, turintis įtakos asmens darbingumo lygiui;

31.2. vieniems metams, kai darbingumo lygis vertinamas pirmą kartą ir (ar) prognozuojamas asmens sveikatos būklės ir profesinių, funkcinių veiksnių pasikeitimas, turintis įtakos asmens darbingumo lygiui, per artimiausius 12 mėnesių;

31.3. dvejiems metams, kai prognozuojamas asmens sveikatos būklės ir profesinių, funkcinių veiksnių pasikeitimas, turintis įtakos asmens darbingumo lygiui, per artimiausius 24 mėnesius ir besimokantiems asmenims iki 26 metų; <...>

31.5. iki senatvės pensijos amžiaus sukakties dienos, išskyrus atvejus, kai darbingumo lygis nustatomas dėl nelaimingo atsitikimo (suluošinimo) darbe ar dėl profesinės ligos, kai neprognozuojamas asmens sveikatos būklės ir profesinių, funkcinių veiksnių pasikeitimas, turintis įtakos asmens darbingumo lygiui, asmens sveikatos sutrikimai yra nuolatinio, nekintančio pobūdžio.“

Kaip minėta, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 12 d. nutartimi Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punkto (2006 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. A1-139/V-356 redakcija) teisėtumas kvestionuojamas tuo aspektu, ar poįstatyminiu teisės aktu galima nustatyti teisę į valstybinio socialinio draudimo netekto darbingumo pensiją ribojančias nuostatas, t. y. darbingumo lygio nustatymo terminus. Taigi, nors minėtu socialinės apsaugos ir darbo ministro ir sveikatos apsaugos ministro 2011 m. gruodžio 27 d. įsakymu Nr. A1-551/V-1149 buvo padaryti tam tikri Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punkto pakeitimai, įtvirtinant tam tikrus kriterijus, apibrėžiančius konkrečių darbingumo lygio terminų nustatymą, tačiau ginčijama nuostata tuo aspektu, kuriuo šioje norminėje administracinėje byloje kvestionuojamas nurodyto Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punkto teisėtumas, liko nepakitusi – t. y. ir po minėtų pakeitimų šioje nuostatoje yra įtvirtinti darbingumo lygio nustatymo terminai.

Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog norminė administracinė byla dalyje dėl Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punkto teisėtumo buvo inicijuota teismo, kuriam kilo abejonės dėl individualioje administracinėje byloje taikytino norminio administracinio akto nuostatos teisėtumo. Todėl konstatuotina, jog Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas gali ir privalo išnagrinėti šį prašymą nepaisant to, jog ginčijama nuostata yra pakeista, t. y. teismas tirs ir šiuo metu negaliojančios – socialinės apsaugos ir darbo ministro ir sveikatos apsaugos ministro 2006 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. A1-139/V-356 – redakcijos Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punkto teisėtumą (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gegužės 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I1-1/2006, 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I6-2/2007, 2009 m. sausio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A1-1/2009).

**V.**

Nagrinėjamoje norminėje administracinėje byloje keliamas klausimas dėl poįstatyminiame teisės akte įtvirtintų nuostatų, tam tikrais aspektais reguliuojančių darbingumo lygio nustatymą, teisėtumo. Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog nustačius asmeniui 55 procentų ar mažesnį darbingumo lygį, tai lemia jam neįgaliojo asmens statuso suteikimą (Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 2 str. 8 d.) ir, kaip išplaukia iš Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo nuostatų, teisę gauti tam tikrą socialinę piniginės ar nepiniginės formos paramą (Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 3 str. 7 p., 5 str. 1 d.). Taigi konstatuotina, jog darbingumo lygio nustatymo procedūra yra neatsiejamai susijusi su asmens galimybe realizuoti iš įstatymų kylančias teises į tam tikros formos socialinę paramą, *inter alia* iš Konstitucijos 52 straipsnio kylančią teisę į valstybinę invalidumo pensiją, socialinę paramą nedarbo, ligos ir kitais atvejais. Taigi vertinant klausimą dėl ginčijamo teisinio reguliavimo teisėtumo, būtina atsižvelgti ir į Konstitucinio Teismo suformuluotą plačią oficialią konstitucinę socialinės apsaugos, socialinės paramos, socialinio aprūpinimo doktriną, joje nuosekliai akcentuojamus iš Konstitucijos kylančius imperatyvus, kurių privalo paisyti atitinkami teisėkūros subjektai.

Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 52 straipsnio nuostatą, įtvirtinančią, jog valstybė laiduoja piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais, ne kartą yra konstatavęs, jog pagal Konstituciją Lietuvos valstybė yra socialiai orientuota, kiekvienas pilietis turi teisę į socialinę apsaugą; socialiniam aprūpinimui, t. y. visuomenės prisidėjimui prie išlaikymo tų savo narių, kurie dėl įstatymuose numatytų priežasčių negali apsirūpinti iš darbo ir kitokių pajamų arba yra nepakankamai aprūpinti, pripažįstamas konstitucinės vertybės statusas; socialinės apsaugos priemonės išreiškia visuomenės solidarumo idėją, padeda asmeniui apsisaugoti nuo galimų socialinių rizikų (Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 5 d., 2007 m. rugsėjo 26 d., 2009 m. rugsėjo 9 d. nutarimai).

Konstitucinis Teismas 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarime pažymėjo, jog Konstitucijos 52 straipsnį aiškinant kartu su Konstitucijos 53 straipsnio 1 dalies nuostata, pagal kurią valstybė *inter alia* rūpinasi žmonių sveikata, Konstitucijos 21 straipsnio 2 dalies nuostata, kurioje įtvirtintas žmogaus orumo gynimas, taip pat su Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalimi, pagal kurią kiekvienas žmogus gali laisvai pasirinkti darbą bei verslą ir turi teisę turėti tinkamas, saugias ir sveikas darbo sąlygas, gauti socialinę paramą nedarbo atveju ir, atsižvelgiant į konstitucinius proporcingumo, asmenų lygiateisiškumo principus, Konstitucijoje įtvirtintą socialinės darnos imperatyvą, konstatuotina, jog valstybė yra konstituciškai įpareigota užtikrinti, kad būtų sukurta tokia socialinės apsaugos sistema (*inter alia* socialinės paramos, invalidumo pensijos sistemos), kad asmuo, kuris dėl sveikatos sutrikimų (kurių priežastis – liga, nelaimingas atsitikimas, profesinė liga, įgimti sveikatos sutrikimai ir pan.) nuolat ar laikinai neįgijo arba neteko galimybių apsirūpinti iš darbo ar verslo pajamų, arba šios galimybės jam labai sumažėjo, gautų įstatyme nustatytais atvejais socialinę paramą ir (arba) invalidumo pensiją. Taip pat pažymėjo, jog įstatymų leidėjas negali nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris sudarytų prielaidas atsirasti tokiai situacijai, kad asmuo, kuris dėl sveikatos sutrikimų (ligos, nelaimingo atsitikimo, profesinės ligos, įgimtų sveikatos sutrikimų ir pan.) laikinai ar nuolat neįgijo arba neteko galimybių apsirūpinti iš darbo ar verslo pajamų, arba šios galimybės jam labai sumažėjo, negautų atitinkamos socialinės paramos ir (arba) invalidumo pensijos.

Konstitucijos 52 straipsnio formuluotė „valstybė laiduoja“ *inter alia* reiškia, kad įvairios socialinės paramos rūšys garantuojamos tiems asmenims ir tokiais pagrindais, kurie nustatyti įstatymais; atskiros socialinės paramos rūšys, asmenys, kuriems skiriama socialinė parama, socialinės paramos skyrimo ir mokėjimo pagrindai, sąlygos, dydžiai gali būti nustatyti tik įstatymu; įstatymais nustatytas socialinės paramos santykių reguliavimas yra viena iš svarbiausių konstitucinės teisės į socialinę paramą garantijų (Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 5 d., 2008 m. balandžio 29 d., 2009 m. rugsėjo 9 d., 2012 m. spalio 31 d. nutarimai).

Poįstatyminiais teisės aktais (taigi ir Vyriausybės nutarimais) galima nustatyti tik socialinės apsaugos, socialinės paramos santykius reguliuojančių įstatymų įgyvendinimo tvarką; socialinės apsaugos, socialinės paramos santykių poįstatyminis teisinis reguliavimas gali apimti atitinkamų procedūrų nustatymą, taip pat tokį įstatymais grindžiamą teisinį reguliavimą, kai poreikį įstatymų nustatytą teisinį reguliavimą detalizuoti ir sukonkretinti poįstatyminiuose teisės aktuose objektyviai lemia būtinumas teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis ir specialia (profesine) kompetencija tam tikroje srityje. Tačiau, kaip ne kartą savo nutarimuose yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, Konstitucijos 52 straipsnyje nurodytų santykių poįstatyminiu teisiniu reguliavimu negalima nustatyti asmens teisės į socialinę paramą atsiradimo sąlygų, taip pat riboti šios teisės apimties (Konstitucinio Teismo 2005 m. vasario 7 d., 2007 m. gegužės 5 d., 2009 m. rugsėjo 2 d., 2012 m. spalio 31 d. nutarimai).

Išplėstinė teisėjų kolegija taip pat pastebi, jog nagrinėjamoje norminėje administracinėje byloje aktuali ir Konstitucinio Teismo jurisprudencija, aiškinant Konstitucijos nuostatas dėl socialinės paramos asmenims teisinio reguliavimo, kiek tai susiję su šios teisės ribojimu tam tikru terminu. Pavyzdžiui, 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarime Konstitucinis Teismas yra nurodęs, jog reguliuojant santykius, susijusius su invalidumo pensijos skyrimu asmeniui, atsižvelgiant į įstatyme nustatytus pagrindus, įvairius veiksnius, pirmiausia asmens sveikatos sutrikimų (negalios) pobūdį, invalidumo pensija gali būti skiriama ir mokama laikinai (tam tikrą laikotarpį) arba nuolat; laikotarpis (*inter alia* minimalūs, maksimalūs terminai, kriterijai, pagal kuriuos šie terminai diferencijuojami), kurį asmeniui paskirta invalidumo pensija mokama, yra viena iš invalidumo pensijos mokėjimo sąlygų, todėl turi būti nustatytas įstatymu. Taip pat Konstitucinis Teismas, be kita ko, yra pastebėjęs, jog terminas, per kurį asmuo gali įgyvendinti teisę į ligos pašalpą (kreiptis dėl šios pašalpos skyrimo), ir laikotarpis (terminas), kuriuo ribojamas ligos pašalpos mokėjimas jos gavėjui, yra vienos iš socialinės paramos ligos atveju skyrimo ir mokėjimo sąlygų, todėl gali būti nustatytos tik įstatymu (Konstitucinio Teismo 2012 m. spalio 31 d. nutarimas).

Iš Konstitucijos 52 straipsnio (aiškinamo kartu su konstituciniu teisinės valstybės principu ir kitų Konstitucijos nuostatų kontekste) ne tik įstatymų leidėjui, bet ir kitiems teisėkūros subjektams reguliuojant pensijų santykius kyla tam tikri reikalavimai, kurių nepaisymas gali lemti, kad atitinkamas teisinis reguliavimas (teisės aktas ir (arba) jų dalys) gali (ir turi) būti pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai. Konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja įvairius reikalavimus įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams, *inter alia* reikalavimą, kad teisėkūros subjektai teisės aktus leistų tik neviršydami savo įgaliojimų (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. sausio 16 d., 2009 m. kovo 2 d. nutarimai).

Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas suponuoja ir teisės aktų hierarchiją, *inter alia* tai, kad poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai, kad poįstatyminiai teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais, kad poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas, nepaisant to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo (Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 6 d., 2009 m. balandžio 29 d., 2009 m. spalio 8 d., 2011 m. birželio 9 d. nutarimai). Konstitucinis teisinės valstybės principas neleidžia poįstatyminiais teisės aktais reguliuoti santykių, kurie gali būti reguliuojami tik įstatymu, taip pat poįstatyminiais teisės aktais nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytuoju įstatyme, nebūtų grindžiamas įstatymais (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d., 2009 m. birželio 22 d. nutarimai).

Pažymėtina, jog minėti reikalavimai įstatymų leidėjui reguliuojant teisinius santykius dėl socialinės paramos, kylantys iš Konstitucijos, taikytini ir kitiems teisėkūros subjektams, poįstatyminiais teisės aktais tam tikrais aspektais, neviršijant savo kompetencijos ribų, reguliuojantiems teisinius santykius dėl socialinės paramos.

**VI.**

Socialinės apsaugos ir darbo ministro ir sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymas Nr. A1-87/V-179, kuriuo buvo patvirtinti nagrinėjamoje norminėje administracinėje byloje tam tikra apimtimi ginčijami teisės aktai – Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašas ir Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašas – buvo priimtas vadovaujantis Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 20 straipsnio 8 dalimi.

Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 20 straipsnio, įtvirtinančio esmines nuostatas dėl darbingumo lygio nustatymo, 8 dalis numato, jog darbingumo lygio nustatymo kriterijus ir tvarką nustato Socialinės apsaugos ir darbo ministerija kartu su Sveikatos apsaugos ministerija. Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 1 punktas nustato, jog šis aprašas reglamentuoja dokumentų, reikalingų darbingumo lygiui nustatyti, pateikimą, darbingumo lygio, termino, atsiradimo laiko, priežasties nustatymą, pakartotinį darbingumo lygio vertinimą. Taigi Įsakymas bei juo patvirtintas Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašas, kaip matyti ir iš Įsakymo preambulės, buvo priimtas įgyvendinant Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 20 straipsnio 8 dalyje įtvirtintus įgaliojimus Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai kartu su Sveikatos apsaugos ministerija nustatyti darbingumo lygio nustatymo kriterijus ir tvarką.

Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punktas (2006 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. A1-139/V-356 redakcija), kaip minėta, įtvirtino darbingumo lygio terminus: šešiems mėnesiams; vieneriems metams; dvejiems metams; iki profesinės reabilitacijos programos pabaigos; iki senatvės pensijos amžiaus sukakties dienos, išskyrus atvejus, kai darbingumo lygis nustatomas dėl nelaimingo atsitikimo (suluošinimo) darbe ar dėl profesinės ligos; neterminuotai, kai darbingumo lygis nustatomas dėl priežasčių, nurodytų šio Tvarkos aprašo 27.3 ir 27.4 punktuose. Taigi nurodyta nuostata reguliavo teisinius santykius dėl termino, kuriam įgaliota institucija galėjo nustatyti asmeniui atitinkamą darbingumo lygį. Šis teisinis reguliavimas taip pat lėmė, jog nustačius, kad asmuo yra iš dalies darbingas ar nedarbingas (pagal Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 20 straipsnio 7 dalį, asmeniui nustačius 0–25 procentų darbingumo, asmuo laikomas nedarbingu, asmeniui nustačius 30–55 procentų darbingumo, asmuo laikomas iš dalies darbingu), t. y. pripažinus jam neįgaliojo statusą, atitinkamai minėtoje poįstatyminio teisės akto nuostatoje nurodytais terminais (tais atvejais, jei darbingumo lygis buvo nustatomas terminuotai), kuriems asmeniui pripažįstamas minėtas statusas, buvo ribojamos ir iš šio statuso kylančios asmens teisės į tam tikrą socialinę piniginės ar nepiniginės formos paramą. Šiame kontekste pastebėtina, jog, pavyzdžiui, pagal Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 30 straipsnio 3 dalį (2011 m. lapkričio 10 d. įstatymo Nr. XI-1642 redakcija) valstybinė socialinio draudimo netekto darbingumo pensija asmeniui skiriama iki šiam asmeniui nustatyto darbingumo lygio termino pabaigos, išskyrus šio įstatymo 28 straipsnio 2 dalyje numatytą atvejį.

Atsižvelgiant į nurodytus argumentus, *inter alia* į cituotą Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, pagal kurią tam tikras terminas, kuriam skiriama ir teikiama (mokama) asmeniui tam tikra socialinė parama, *inter alia* kriterijai, pagal kuriuos šie terminai diferencijuojami, yra viena iš įstatymais nustatytos socialinės paramos skyrimo ir teikimo sąlygų, konstatuotina, jog Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punkte (2006 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. A1-139/V-356 redakcija) iš esmės yra įtvirtintas teisinis reguliavimas dėl neįgaliųjų – asmenų, kurie pripažinti iš dalies darbingais ar nedarbingais, – teisės į socialinę paramą, išplaukiančios iš Konstitucijos bei įstatymų, įgyvendinimo sąlygų. Tačiau asmens teisės į tam tikrą įstatymų nustatytą socialinę paramą atsiradimo ir įgyvendinimo sąlygos, tarp jų *–* terminai, kuriais yra ribojama ši teisė, *–* gali būti nustatytos tik įstatymu, kas, savo ruožtu, yra viena iš svarbiausių konstitucinės teisės į socialinę paramą garantijų.

Nagrinėjamu aspektu išplėstinė teisėjų kolegija, be kita ko, pažymi, jog tai, kad darbingumo lygis gali būti nustatytas tam tikram terminui, suponuoja Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 18 straipsnio 3 dalyje įtvirtintas teisinis reguliavimas, pagal kurį Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos priima sprendimus dėl *inter alia* darbingumo lygio, jo priežasties, atsiradimo laiko, *termino*. Analogiška nuostata įtvirtinta ir Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo (2005 m. gegužės 19 d. įstatymo Nr. X-209 redakcija) 29 straipsnio 1 dalyje, pagal kurią asmens darbingumo lygį, jo priežastį, atsiradimo laiką, *terminą* ir asmens netekto darbingumo procentus nustato Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Tačiau pažymėtina, jog nei konkretūs terminai, kuriems gali būti nustatomas darbingumo lygis, nei kriterijai, pagal kuriuos šie terminai gali būti diferencijuojami, Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatyme ar kitame įstatyme nėra įtvirtinti. Atsakovai savo kompetenciją nustatyti atitinkamus darbingumo lygio terminus grindžia minėtu teisiniu reguliavimu, įtvirtintu Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 18 straipsnio 3 dalyje, aiškinant jį kartu su Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 20 straipsnio 8 dalyje įtvirtintais įgaliojimais. Tačiau remdamasi jau minėtais argumentais, išplėstinė teisėjų kolegija, nekvestionuodama įstatymų leidėjo pavedimo Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai kartu su Sveikatos apsaugos ministerija nustatyti darbingumo lygio nustatymo tvarką, pažymi, jog minėtas pavedimas negali būti aiškinamas kaip pagrindas atitinkamiems teisėkūros subjektams poįstatyminiu teisės aktu nustatyti esmines asmens teisės į socialinę paramą atsiradimo ir teikimo sąlygas, neišplaukiančias iš įstatymais įtvirtinto teisinio reguliavimo, riboti šios teisės apimtį ir pan.

Atsižvelgdama į nurodytus argumentus, išplėstinė teisėjų kolegija konstatuoja, jog Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punkte (2006 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. A1-139/V-356 redakcija) įtvirtinus įstatymais negrindžiamą teisinį reguliavimą dėl terminų, kuriems nustatomas darbingumo lygis, poįstatyminiu teisės aktu buvo reguliuojami teisiniai santykiai dėl vienos iš esminių konstitucinės asmens teisės į socialinę paramą, *inter alia* į valstybinę netekto darbingumo pensiją, sąlygų nustatymo, nors toks teisinis reguliavimas, atsižvelgiant į jo esmę, turinį bei sukeliamas teisines pasekmes, gali būti įtvirtintas tik įstatymu. Todėl ginčijamas teisinis reguliavimas, įtvirtintas Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punkte (2006 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. A1-139/V-356 redakcija), pripažintinas prieštaravusiu konstituciniam teisinės valstybės principui, apimančiam *inter alia* reikalavimus teisėkūros subjektams teisės aktus leisti neviršijant savo įgaliojimų bei paisyti iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos.

Tai pripažinus, tais pačiais teisiniais argumentais konstatuotina ir tai, jog Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punkte (2011 m. gruodžio 27 d. įsakymo Nr. A1-551/V-1149 redakcija), nustatančiame darbingumo lygio nustatymo terminus, yra įtvirtintas teisinis reguliavimas, kuris, atsižvelgiant į jo esmę, turinį bei sukeliamas teisines pasekmes, gali būti įtvirtintas tik įstatymu. Todėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punktas (2011 m. gruodžio 27 d. įsakymo Nr. A1-551/V-1149 redakcija) pripažintinas prieštaraujančiu konstituciniam teisinės valstybės principui, apimančiam *inter alia* reikalavimus teisėkūros subjektams teisės aktus leisti neviršijant savo įgaliojimų bei paisyti iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos.

**VII.**

Nagrinėjamoje norminėje administracinėje byloje ginčijamas socialinės apsaugos ir darbo ministro ir sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo 6 punktas (2009 m. gegužės 22 d. įsakymo Nr. A1-354/V-402 redakcija) numato taisykles, kaip apskaičiuojamas asmens bazinis darbingumas tais atvejais, kai asmens organizmo funkcijos sutrikusios dėl dviejų ar daugiau ligų ar traumų, ir prašoma įvertinti šio teisinio reguliavimo atitiktį Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 28 straipsnio 1 daliai, Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 1 straipsnio 1 daliai, nustatančiai šio įstatymo tikslus, 3 straipsnyje įtvirtintiems principams, tarp jų – neįgalumo kompensavimo principui, o taip pat konstituciniam teisinės valstybės principui.

Kaip minėta, Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo 6 punktas ginčijamas ta apimtimi, kiek 6.1–6.3 punktuose yra nustatytos kito (ne sunkiausio) organizmo funkcinio sutrikimo bazinio darbingumo procentinės vertės (procentinių verčių ribos), t. y. 50–55, 45–40 ir 30–35 procentų, kurioms esant sunkiausio organizmo funkcinio sutrikimo bazinio darbingumo procentai dauginami iš atitinkamų koeficientų, mažinančių bendrą asmens bazinio darbingumo procentinę vertę.

Pažymėtina, jog pagal Kriterijų aprašo 3 punktą, darbingumo lygio nustatymas susideda iš tam tikrų kriterijų grupių – medicininių kriterijų, t. y. asmens bazinio darbingumo, funkcinių kriterijų bei profesinių ir kitų kriterijų, turinčių įtakos asmens darbingumui bei jo įsidarbinimo galimybėms – vertinimo. Pagal Kriterijų aprašo 4 punktą, medicininiai kriterijai, t. y. bazinis darbingumas, vertinamas atsižvelgiant į asmens sveikatos būklę bei į visas jo darbingumą įtakojančias ligas ar traumas ir su tuo susijusius funkcinius sutrikimus. Savo ruožtu, kaip išplaukia iš Kriterijų aprašo, vertinami ir minėti funkciniai, profesiniai ir kiti kriterijai, turintys įtakos asmens darbingumui bei jo įsidarbinimo galimybėms: atsižvelgiant į palankių ar nepalankių darbui aplinkybių kiekį, asmens bazinio darbingumo procentai dauginami iš atitinkamo koeficiento (Kriterijų aprašo 10–19 p.). Neatsižvelgiant į funkcinius, profesinius ir kitus kriterijus, turinčius įtakos asmens darbingumui bei jo įsidarbinimo galimybėms, darbingumo lygis vertinamas tuo atveju, kai asmens bazinis darbingumas yra nuo 0 iki 15 procentų, t. y. tuo atveju asmens darbingumo lygis prilyginamas baziniam darbingumui (Kriterijų aprašo 24 p.). Vadinasi, ginčijamoje Kriterijų aprašo 6 punkto nuostatoje įtvirtintos taisyklės reguliuoja tam tikrus teisinius santykius dėl vieno iš darbingumo lygio nustatymo etapų, kai vertinami medicininiai kriterijai – atsižvelgiama į asmens sveikatos būklę, visas jo darbingumui darančias įtaką ligas ar traumas ir su tuo susijusius funkcinius sutrikimus, t. y. nustatomas asmens bazinis darbingumas. Šiuo aspektu pastebėtina, jog nurodytas teisinis reguliavimas išplaukia iš Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 20 straipsnio 4 dalies, nustatančios, jog darbingumo lygis nustatomas įvertinus *inter alia* asmens sveikatos būklę.

Taip pat pastebėtina, jog iki socialinės apsaugos ir darbo ministro ir sveikatos apsaugos ministro 2009 m. gegužės 22 d. įsakymu Nr. A1-354/V-402 padarytų pakeitimų, kuriais Kriterijų aprašo 6.1–6.3 punktai buvo išdėstyti šioje norminėje administracinėje byloje ginčijama redakcija, Kriterijų aprašo 6.1–6.3 punktuose nurodytos kito funkcinio sutrikimo bazinio darbingumo procentinės vertės buvo didesnės (atitinkamai 70–80, 65–50 ir 30–45 procentai), kas lėmė, jog asmens bazinį darbingumą galėjo mažinti ne tokie sunkūs kiti sutrikimai ir ligos, kaip kad įtvirtinta šioje norminėje administracinėje byloje ginčijamuose aktualios – socialinės apsaugos ir darbo ministro ir sveikatos apsaugos ministro 2009 m. gegužės 22 d. įsakymo Nr. A1-354/V-402 – redakcijos Kriterijų aprašo 6.1–6.3 punktuose (nustatytos bazinio darbingumo vertės atitinkamai 50–55, 45–40, 30–35 procentai).

Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog tam tikra apimtimi ginčijamas Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašas priimtas, kaip jau minėta, įgyvendinant Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 20 straipsnio 8 dalimi Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai kartu su Sveikatos apsaugos ministerija pavestus įgaliojimus nustatyti darbingumo lygio nustatymo kriterijus ir tvarką. Taigi atsakovų įgaliojimai patvirtinti darbingumo lygio nustatymo kriterijus bei tvarką ir, esant objektyviai būtinybei, juos (tarp jų ir tam tikras ligų, organizmo funkcinių sutrikimų bazinio darbingumo procentines vertes, apskaičiavimo mechanizmą ir pan.) pakeisti, nekvestionuotini. Tačiau būtina pabrėžti, jog atsakovų diskrecija įgyvendinti šiuos įgaliojimus nėra absoliuti – ji saistoma iš Konstitucijos bei Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo kylančių reikalavimų, jog nustatyti aiškūs ir nediskriminaciniai kriterijai bei darbingumo lygio nustatymo procesinės taisyklės užtikrintų galimybę ir nesudarytų kliūčių objektyviai ir teisingai įvertinti asmenų sveikatos būklę, taip, savo ruožtu, užtikrinant asmenų, kurie dėl sveikatos sutrikimų laikinai ar nuolat neįgijo arba neteko galimybių apsirūpinti iš darbo ar verslo pajamų, arba šios šių asmenų galimybės yra ženkliai sumažėjusios, galimybę įstatymų nustatytais pagrindais bei sąlygomis pasinaudoti teise į tam tikrą piniginės ar nepiniginės formos socialinę paramą. Be to, atsakovai, įgyvendindami minėtus įgaliojimus, yra saistomi, be kita ko, iš Konstitucijos kylančių imperatyvų, *inter alia* – konstitucinio teisinės valstybės principo bei iš jo kylančio reikalavimo nustatant teisinį reguliavimą nepažeisti proporcingumo principo.

Vertinant ginčijamą teisinį reguliavimą proporcingumo principo prasme, pažymėtina, jog pagal Konstitucinio Teismo suformuotą oficialią konstitucinę doktriną, proporcingumo principas, kaip vienas iš konstitucinio teisinės valstybės principo elementų, reiškia, kad teisės aktuose numatytos priemonės turi atitikti teisėtus ir visuomenei svarbius tikslus, šios priemonės turi būti būtinos minėtiems tikslams pasiekti ir jos neturi varžyti asmens teisių ir laisvių akivaizdžiai labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2009 m. gruodžio 11 d., 2012 m. vasario 6 d., 2012 m. spalio 31 d. nutarimai). Pastebėtina, jog proporcingumo principas įtvirtintas ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje (2006 m. birželio 27 d. įstatymo Nr. X-736 redakcija) kaip vienas iš viešojo administravimo principų, kuriais savo veikloje turi vadovautis viešojo administravimo subjektai, – proporcingumo principas reiškia, kad administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus.

Išplėstinė teisėjų kolegija taip pat pažymi, jog proporcingumo principas itin plačiai išvystytas ir Europos Sąjungos teisminių institucijų praktikoje – remiantis šiuo principu vertinamas tiek Europos Sąjungos institucijų aktų, tiek ir valstybių narių veiksmų – nacionalinių teisės aktų teisėtumas. Pavyzdžiui, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, jog pagal proporcingumo principą reikalaujama, kad Sąjungos teisės nuostata nustatytos priemonės būtų tinkamos atitinkamais teisės aktais siekiamiems teisėtiems tikslams įgyvendinti ir neviršytų to, kas būtina jiems pasiekti (žr. 2010 m. birželio 8 d. sprendimo *Vodafone ir kt.*, C‑58/08, 51 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką, 2012 m. lapkričio 15 d. sprendimo *Stichting Al-Aqsa prieš Europos Sąjungos Tarybą* (C-539/10 P) ir *Nyderlandų Karalystė prieš Stichting Al-Aqsa* (C-550/10 P) 122 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką).

Išplėstinė teisėjų kolegija pastebi, jog Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai bei Sveikatos apsaugos ministerijai Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 20 straipsnio 8 dalimi pavedus įgaliojimus nustatyti darbingumo lygio nustatymo kriterijus ir tvarką, atsižvelgiant į, be kita ko, atsakovų tikslus – formuoti valstybės politiką atitinkamose ministrams pavestose valdymo srityse, darbingumo lygio nustatymo modelio parinkimas tam tikra apimtimi traktuotinas ir kaip politinio pobūdžio sprendimo atitinkamoje srityje priėmimas. Tad šiame kontekste pažymėtina, jog, kaip seka iš Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 straipsnio 2 dalies, atsakovų nustatyto teisinio reguliavimo vertinti politinio tikslingumo požiūriu Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas negali ir nevertina. Tačiau, kaip minėta, nepaisant to, jog atsakovai turi plačią diskreciją įgyvendindami nurodytus įgaliojimus, jų pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės, be kita ko, turi atitikti proporcingumo principą ir nepažeisti iš Konstitucijos bei įstatymų kylančių reikalavimų užtikrinti, jog nustatytas teisinis reguliavimas leistų objektyviai ir teisingai įvertinti asmens sveikatos būklę, ir, atitinkamai, nustatyti darbingumo lygį. Taigi atsakovai, nepaisant jų turimų plačių įgaliojimų aktualioje srityje, pirmiausia turi pagrįsti tam tikrais objektyviais duomenimis savo pasirinktų teisinio reguliavimo priemonių tinkamumą ir atitikimą siekiamam tikslui.

Atsakovai, siekdami pagrįsti ginčijamo teisinio reguliavimo teisėtumą, nurodė, jog Kriterijų aprašo 6 punkto pakeitimus, padarytus 2009 m. gegužės 22 d. įsakymu Nr. A1-354/V-402, lėmė siekis objektyviau įvertinti asmens sveikatos būklę ir užtikrinti, kad asmenys, turintys daug pašalinių nesunkių sveikatos sutrikimų, nebūtų pripažįstami nedarbingais, tuo užtikrinant socialinį teisingumą. Nagrinėjamu atveju neginčytina, jog nurodytas tikslas yra teisėtas ir atitinka tiek iš Konstitucijos, tiek iš įstatymų, *inter alia* Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo kylančius imperatyvus. Tačiau vertinant ginčijamą teisinį reguliavimą šio atsakovų nurodyto tikslo aspektu, išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog atsakovai, net ir prašomi teismo, nepateikė jokių pakankamų, įtikinamų ir objektyvių įrodymų, pagrįstų tam tikromis specialiomis žiniomis, specialia kompetencija ir pan., jog ši jų pasirinkta priemonė – apskritai neleisti vertinti kitų (ne pagrindinių) ligų ar sveikatos sutrikimų, jei šios ligos ar sutrikimai patys savaime, t. y. vertinant atsietai nuo kitų asmens sveikatos sutrikimų ir ligų, nėra tokio masto, jog galėtų lemti asmens pripažinimą nedarbingu ar iš dalies darbingu (t. y. kurių bazinio darbingumo procentai yra didesni nei 55 procentai), nepaisant to, jog tam tikrose situacijose ir tokie, pasak atsakovų, nežymūs sveikatos sutrikimai stiprina pagrindinius sveikatos sutrikimus, objektyviai gali lemti nepalankesnį bendrą asmens sveikatos būklės vertinimą – yra tinkama minėtam tikslui pasiekti.

Pažymėtina, jog dėl ginčijamo teisinio reguliavimo, nustatančio, kad kai asmens organizmo funkcijos sutrikusios dėl dviejų ar daugiau ligų, kitos ligos vertinamos tik tais atvejais, kai jų bazinio darbingumo procentai yra 55 procentai ar mažiau, sudaromos prielaidos tam, kad situacijose, kai net ir ne tokios sunkios ligos ar sutrikimai, tais atvejais, kai jie stiprina pagrindinę ligą ar sutrikimą ir dėl to gali lemti sunkesnę asmens sveikatos būklę, šių kitų ligų ar sutrikimų įtaka negali būti įvertinama jokiais būdais medicininių kriterijų, t. y. bazinio darbingumo, vertinimo etape. Tad atsakovai tinkamai nepagrindė, kad minėta priemonė – iš asmens bendro bazinio darbingumo apskaičiavimo eliminuoti kitų ligų ar sveikatos sutrikimų, kurių bazinio darbingumo procentinė vertė yra daugiau kaip 55 procentai, įtaką net ir tais atvejais, kai šios ligos ar sveikatos sutrikimai gali sunkinti pagrindinę ligą ar sveikatos sutrikimą – tikrai atitiko atsakovų nurodytą siekiamą tikslą ir neviršijo to, kas būtina šiam tikslui pasiekti.

Atsakovai taip pat nurodė, jog kito asmens organizmo funkcinio sutrikimo procentinę vertę – 55 procentai ar mažiau – kurią nustačius pagal Aprašo 6 punktą vertinami šie kiti sutrikimai, lėmė Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 2 straipsnio 8 dalies nuostata, jog neįgalusis – tai asmuo, kuriam šio Įstatymo nustatyta tvarka nustatytas neįgalumo lygis arba *55 procentų ir mažesnis darbingumo lygis*, arba specialiųjų poreikių lygis. Tačiau pažymėtina, jog minėtoje Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo nuostatoje yra pateikiama neįgaliojo sąvoka – ją apibrėžiant, be kita ko, per darbingumo lygį, nustatytą atlikus visą darbingumo lygio vertinimo procedūrą, t. y. įvertinus ne tik medicininius (asmens bazinį darbingumą), bet ir funkcinius, profesinius bei kitus kriterijus. Tad atsakovai niekaip nepagrindė, jog minėta nuostata yra pakankamas pagrindas nustatyti teisinį reguliavimą, pagal kurį tik tokie asmens organizmo funkciniai sutrikimai, kurių bazinio darbingumo vertė yra 55 procentų ar mažesnė, gali turėti įtakos bendram asmens sveikatos būklės įvertinimui, juolab jei, kiek aktualu nagrinėjamu atveju, šie kiti, ne pagrindiniai, asmens sveikatos sutrikimai objektyviai gali stiprinti pagrindinius (sunkiausius) asmens funkcinius sutrikimus.

Atsižvelgdama į nurodytus argumentus, išplėstinė teisėjų kolegija konstatuoja, jog Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo 6.1–6.3 punktai (2009 m. gegužės 22 d. įsakymo Nr. A1-354/V-402 redakcija) prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui, *inter alia* iš jo kylančiam proporcingumo reikalavimui.

Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog tais atvejais, kai keliamas klausimas dėl norminio administracinio akto atitikties keliems aukštesnės teisinės galios teisės aktams (jų dalims) ar kelioms to paties teisės akto nuostatoms, norminio administracinio akto teisėtumo bylą nagrinėjantis administracinis teismas, konstatavęs norminio administracinio akto prieštaravimą vienai aukštesnės galios teisės akto nuostatai, nebeprivalo tirti norminio administracinio akto teisėtumo kitų aukštesnės teisinės galios teisės aktų nuostatų atžvilgiu (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimai bylose Nr. I1-4/2005, Nr. I1-2/2006, Nr. I444-6/2009). Taigi konstatavus ginčijamo teisinio reguliavimo prieštaravimą konstituciniam teisinės valstybės principui, išplėstinė teisėjų kolegija sprendžia, jog nėra būtina tirti ginčijamo akto atitiktį kitoms įstatymų nuostatoms. Atsižvelgiant į tai, išplėstinė teisėjų kolegija nepasisakys dėl socialinės apsaugos ir darbo ministro ir sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo 6 punkto (2009 m. gegužės 22 d. įsakymo Nr. A1-354/V-402 redakcija) ginčijama apimtimi atitikties Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 28 straipsnio 1 daliai, Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 1 straipsnio 1 daliai, nustatančiai šio įstatymo tikslą, 3 straipsnyje įtvirtintiems principams, tarp jų – neįgalumo kompensavimo principui.

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 buvo paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl atitinkamo norminio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu. Taigi pagal bendrąją Administracinių bylų teisenos įstatyme nustatytą taisyklę, šį teismo sprendimą, kuriuo pripažintas prieštaraujančiu aukštesnės galios teisės aktams, oficialiai paskelbus leidinyje „Valstybės žinios“ (Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo 2 str. 1 d., 3 str. 1 d. 6 p.), minėtas Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punktas (2011 m. gruodžio 27 d. įsakymo Nr. A1-551/V-1149 redakcija) nebegalės būti taikomas ir, atitinkamai, tam tikri teisiniai santykiai, susiję su darbingumo lygio nustatymo terminais, liks nesureguliuoti. Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog dėl tokios teisinės situacijos tam tikram laikotarpiui gali būti sutrikdytos asmenų darbingumo lygio nustatymo procedūros, taip sudarant prielaidas apsunkinti ar iš esmės paneigti asmenų galimybes įgyvendinti iš Konstitucijos bei įstatymų kylančias teises į socialinę paramą. Nagrinėjamu atveju teisinio reguliavimo spragų, kurios atsirastų oficialiai paskelbus teismo sprendimą, pašalinimas reikalauja ne tik atsakovų, tačiau ir įstatymų leidėjo atitinkamų sprendimų, o tokiems sprendimams priimti būtinas tam tikras laikas. Būtinybė sudaryti objektyvias galimybes atitinkamiems teisėkūros subjektams sureguliuoti teisinius santykius kyla iš Konstitucijos, nes tuo siekiama išvengti teisinio neapibrėžtumo, nepalankių tam tikrai visuomenės daliai padarinių bei užtikrinti atitinkamų asmenų teisę į socialinę paramą. Dėl nurodytų aplinkybių konstatuotina, jog nagrinėjamu atveju Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas turi teisinį pagrindą nustatyti, jog Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punktas (2011 m. gruodžio 27 d. įsakymo Nr. A1-551/V-1149 redakcija) laikytinas panaikintu nuo 2013 m. birželio 28 d.

Kitos teisės aktų dalys, kurių teisėtumas buvo tiriamas šioje byloje, gali būti pakeistos operatyviai, ministerijų lygmeniu priimant įstatymus įgyvendinančių aktų pakeitimus, todėl jos laikytinos panaikintomis įprasta tvarka, t. y. nuo šio teismo sprendimo oficialaus paskelbimo dienos.

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

**n u s p r e n d ž i a :**

Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punktas (2006 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. A1-139/V-356 redakcija) prieštaravo konstituciniam teisinės valstybės principui.

Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punktas (2011 m. gruodžio 27 d. įsakymo Nr. A1-551/V-1149 redakcija) prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui.

Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo kriterijų aprašo 6.1–6.3 punktai (2009 m. gegužės 22 d. įsakymo Nr. A1-354/V-402 redakcija) prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui, *inter alia* iš jo kylančiam proporcingumo reikalavimui.

Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. A1-78/V-179 patvirtinto Darbingumo lygio nustatymo tvarkos aprašo 31 punktą (2011 m. gruodžio 27 d. įsakymo Nr. A1-551/V-1149 redakcija) laikyti panaikintu nuo 2013 m. birželio 28 d.

Sprendimas skelbiamas leidinyje „Valstybės žinios“.

Sprendimas neskundžiamas.

|  |  |
| --- | --- |
| Teisėjai | Laimutis Alechnavičius  Ramūnas Gadliauskas  Irmantas Jarukaitis  Ričardas Piličiauskas  Veslava Ruskan |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_