Byla Nr. 8/2016

LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIS TEISMAS
LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

NUTARIMAS
DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS ATLIEKŲ TVARKYMO ĮSTATYMO 34^{23} STRAIPSNIO 19 DALIES 6 PUNKTO ATITIKTIES LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJAI

2017 m. gegužės 30 d. Nr. KT6-N5/2017
Vilnius

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

sekretoriaujant Daivai Pitrėnaitei,

remdamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102, 105 straipsniais, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1, 53^{1} straipsniais, Konstitucinio Teismo 2017 m. gegužės 8 d. posėdyje rašytinio proceso tvarka išnagrinėjo konstitucinės justicijos bylą Nr. 8/2016 pagal pareiškėjos Lietuvos Respublikos Seimo narių grupės prašymą Nr. 1B-12/2016 ištirti, ar Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnio 1, 2, 3 dalims, konstituciniam teisinės valstybės principui neprieštarauja Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio (2011 m. gruodžio 22 d. redakcija) 19 dalies 6 punktas.

Konstitucinis Teismas

n u s t a t ė :

I
Pareiškėjos argumentai

1. Pareiškėjos Seimo narių grupės abejonės dėl Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio

(2011 m. gruodžio 22 d. redakcija) 19 dalies 6 punkto atitikties Konstitucijos 46 straipsnio 1, 2, 3 dalims, konstituciniam teisinės valstybės principui grindžiamos šiais argumentais.

1.1. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio (2011 m. gruodžio 22 d. redakcija) 19 dalies 6 punkte nustatyta, kad gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licencijos (toliau – ir licencija) galiojimas panaikinamas, jeigu licencijos turėtojas buvo įspėtas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą 3 kartus per paskutinius dvejus metus.

Pagal šį ginčijamą teisinį reguliavimą leidžiama panaikinti licenciją ne tik trijų galiojančių įspėjimų, bet ir trijų paskirtų ir panaikintų įspėjimų (t. y. pašalintų pažeidimų) pagrindu. Todėl licencijos galiojimo panaikinimas, kaip poveikio priemonė, siejamas ne su konstituciniu siekiu apsaugoti kitus rinkos dalyvius ir visuomenę nuo žalingos ūkio subjekto veiklos, bet su ūkio subjekto nubaudimu už tai, kad kažkada pažeidė licencijuojamos veiklos sąlygas, ir, nors jis pažeidimą pašalino, t. y. jo veikla nei visuomenei, nei kitiems rinkos dalyviams jokios grėsmės nebekelia, jam taikoma licencijos galiojimo panaikinimo sankcija, kurios paskirtis tokiu atveju – ne apsaugoti viešąjį interesą, bet nubausti ūkio subjektą. Taigi ginčijama nuostata paneigta Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta asmens ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva, taip pat pažeista Konstitucijos 46 straipsnio 2 dalis, suponuojanti valstybės ir savivaldybių institucijų, pareigūnų pareigą jokiais savo sprendimais ar veiksmais nekliudyti reikštis ir plėtotis asmenų iniciatyvai, jei ji nėra žalinga visuomenei.

Be to, licencijos turėtojo veikla gali būti ribojama daugiau nei būtina viešajam interesui užtikrinti: nors pažeidimas, dėl kurio buvo skirtas įspėjimas, nustatytu laiku pašalintas, įspėjimas panaikintas ir licencijos turėtojo veikla atitinka jai keliamus reikalavimus, licencijos galiojimas gavus 3 įspėjimus per dvejus metus vis tiek turi būti panaikintas. Taigi ūkio subjektas gali būti pašalintas iš rinkos, nors jo veikla atitinka visus teisės aktų reikalavimus, ir taip yra pažeidžiamas iš Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalies kylantis reikalavimas ūkinę veiklą reguliuoti taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei.

Pareiškėja pabrėžė, kad pagal administracinių teismų praktiką įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą negali būti skundžiamas teismui, nes licencijos turėtojui sukelia procedūrinio, o ne materialaus pobūdžio pasekmes.

1.2. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio (2011 m. gruodžio 22 d. redakcija) 19 dalies 6 punkto nuostata gali būti taikoma nustačius bet kokius (net ir visiškai mažareikšmius, neturinčius jokios įtakos visuomenės sveikatai ar saugumui, viešajam interesui) licencijuojamos veiklos pažeidimus, taigi nustatyta poveikio priemonė yra neproporcinga (neadekvati) teisės pažeidimui, tarp jos ir siekiamo tikslo nubausti teisės pažeidėją (licencijos turėtoją) ir užtikrinti teisės pažeidimų prevenciją nėra teisingos pusiausvyros (proporcingumo). Be to, ginčijama nuostata įtvirtintas ribojimas yra neproporcingas įstatyme nustatytų kitų ribojimų kontekste, nes gavus 3 įspėjimus per

dvejus metus nebegali būti taikoma poveikio priemonė – licencijos galiojimo sustabdymas, iš karto taikoma pati griežčiausia poveikio priemonė – licencijos galiojimo panaikinimas, todėl ji prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui.

II

Suinteresuoto asmens atstovų argumentai

2. Rengiant bylą Konstitucinio Teismo posėdžiui gauti suinteresuoto asmens Seimo atstovų Seimo Aplinkos apsaugos komiteto pirmininko Kęstučio Mažeikos, Seimo kanceliarijos Teisės departamento Viešosios teisės skyriaus patarėjos Neringos Azguridienės rašytiniai paaiškinimai, kuriuose teigiama, kad ginčijamas teisinis reguliavimas neprieštarauja Konstitucijos 46 straipsnio 1, 2, 3 dalims, konstituciniam teisinės valstybės principui. Suinteresuoto asmens atstovų pozicija grindžiama šiais argumentais.

2.1. Atliekų tvarkymo įstatyme nustatytu teisiniu reguliavimu siekiama užtikrinti tinkamą atliekų sutvarkymą; atliekų tvarkymo veikloje dalyvaujantys subjektai yra atsakingi už tai, kad su atliekų tvarkymu susijusi jų veikla atitiktų atliekų tvarkymo prioritetų eiliškumą. Atliekų tvarkymo prioritetų eiliškumas taikomas atsižvelgiant į aplinkos apsaugos principus, išteklių apsaugą, taip pat į bendrą poveikį aplinkai, visuomenės sveikatai. Atliekų tvarkymo veiklos, *inter alia* gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo, specifika lemia ypatingą šios veiklos teisinį reguliavimą, nes vykdant šią veiklą kyla rizika pažeisti svarbius visuomenės interesus, *inter alia* gamtos ir žmonių sveikatos apsaugą.

2.2. Licencijos turėtojo veiklą Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka kontroliuoja licencijas išduodanti institucija ir kitos gaminių ar pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo veiklą kontroliuojančios valstybės institucijos pagal kompetenciją. Pagal Viešojo administravimo įstatyme nustatytą teisinį reguliavimą poveikio priemonės ūkio subjektui skiriamos atsižvelgiant į pažeidimo pobūdį, padarytos žalos dydį, mastą ir kitas įstatymuose numatytas aplinkybes. Taigi, jei licencijos turėtojo padaryti teisės aktų reikalavimų pažeidimai būtų identifikuojami kaip mažareikšmiai, jam Atliekų tvarkymo įstatyme nustatytos poveikio priemonės nebūtų taikomos.

2.3. Ginčijama nuostata siekiama užtikrinti, kad gaminių ir pakuočių atliekų tvarkymą organizuotų sąžiningi, Atliekų tvarkymo įstatyme nustatytas pareigas atsakingai vykdantys ūkio subjektai. Šia nuostata siekiama aiškaus prevencinio tikslo – užkardyti teisės pažeidimus, t. y. atgrasyti ūkio subjektus nuo galimo piktnaudžiavimo savo teisėmis, kai jie nevykdo žinomų ir suprantamų įstatyme nustatytų imperatyvių pareigų arba jas vykdo netinkamai, atmestinai, žinodami, kad griežtos, ūkio subjekto vykdomos veiklos laisvę apribojančios poveikio priemonės iš karto nebus taikomos, o iš pradžių bus suteiktas terminas ūkio subjektui pakoreguoti savo elgesį – pašalinti nustatytą (-us) pažeidimą (-us). Ginčijama nuostata ūkio subjekto veiklos priežiūrą

atliekančioms institucijoms suteikta galimybė laiku ir veiksmingai atlikti atliekų tvarkymo organizavimo priežiūrą, pašalinti nesąžiningus, savo teisėmis piktnaudžiaujančius ūkio subjektus iš atliekų tvarkymo organizavimo rinkos.

2.4. Ūkio subjekto veikla nuolat (pakartotinai) nevykdant Atliekų tvarkymo įstatyme nustatytų imperatyvių pareigų ar jas netinkamai vykdant, pažeidžiant licencijuojamos veiklos sąlygas, savo elgesiu nereaguojant į taikomas priemones negali būti laikoma visuomenei naudingomis ūkinėmis pastangomis ir iniciatyva, kurias pagal Konstituciją privalo remti valstybė. Dėl tokios ūkio subjekto veiklos gali būti pažeistos Konstitucijos saugomos ir ginamos vertybės – viešasis interesas, visuomenės teisės į sveikatą ir saugią bei švarią aplinką, todėl ji negali būti toleruojama. Licencijos galiojimo panaikinimas taikomas kaip valstybės atsakas į neteisėtą ūkio subjekto, besiverčiančio licencijuojama veikla, elgesį. Be to, toks ūkinės veiklos ribojimas, kuriuo siekiama saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių, tausoti gamtą ir racionaliai naudoti jos išteklius, atlyginti gamtinei aplinkai padarytą žalą, traktuotinas kaip skirtas bendrai tautos gerovei užtikrinti ir, jeigu paisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, savaime nelaikytinas pažeidžiančiu Konstituciją.

III

Byloje gauta medžiaga

3. Rengiant bylą Konstitucinio Teismo posėdžiui gautos buvusio Lietuvos Respublikos aplinkos ministro Kęstučio Trečioko, Aplinkos apsaugos agentūros direktoriaus Roberto Martecko rašytinės nuomonės.

Konstitucinis Teismas

konstatuoja:

I

Ginčijamas ir su juo susijęs teisinis reguliavimas

4. Pareiškėja Seimo narių grupė prašo ištirti Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio (2011 m. gruodžio 22 d. redakcija) 19 dalies 6 punkto atitiktį Konstitucijos 46 straipsnio 1, 2, 3 dalims, konstituciniam teisinės valstybės principui.

4.1. Seimas 1998 m. birželio 16 d. priėmė Atliekų tvarkymo įstatymą, kurio 1 straipsnio 1 dalyje buvo įtvirtinta jo paskirtis: nustatyti bendruosius atliekų prevencijos, apskaitos, surinkimo, rūšiavimo, saugojimo, vežimo, naudojimo, šalinimo reikalavimus, kad būtų išvengta jų neigiamo poveikio aplinkai ir žmonių sveikatai, taip pat nustatyti valstybės valdymo institucijų ir kitų juridinių bei fizinių asmenų funkcijas tvarkant atliekas.

Atliekų tvarkymo įstatymo projekto aiškinamajame rašte, be kita ko, buvo nurodytas šio įstatymo tikslas – nustatyti bendruosius reikalavimus atliekų tvarkymui, siekiant išvengti jų

neigiamo poveikio aplinkai ir žmonių sveikatai, bei valstybės valdymo institucijų, juridinių ir fizinių asmenų funkcijas tvarkant atliekas.

4.2. Seimas 2002 m. liepos 1 d. priėmė Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimo įstatymą, kuriuo pakeitė Atliekų tvarkymo įstatymą ir jį išdėstė nauja redakcija. Atliekų tvarkymo įstatymas (2002 m. liepos 1 d. redakcija) buvo ne kartą keičiamas ir (arba) papildomas, *inter alia* Seimo 2011 m. balandžio 19 d. priimtu Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17, 26, 27, 28, 30, 32, 36 straipsnių, antrojo skirsnio, šeštojo skirsnio pavadinimo ir 4, 5 priedų pakeitimo ir papildymo, Įstatymo papildymo antruoju[1] skirsniu ir 4^1, 6^1, 7^1, 11^2, 12^1, 18^1, 29^1 straipsniais, 29 straipsnio ir 1, 2, 3 priedų pripažinimo netekusiais galios įstatymu, kuriuo, be kita ko, buvo pakeistas Atliekų tvarkymo įstatymo (2002 m. liepos 1 d. redakcija) 1 straipsnis.

Atliekų tvarkymo įstatymo 1 straipsnio (2011 m. balandžio 19 d. redakcija) 1 dalyje apibrėžta šio įstatymo paskirtis – nustatyti: bendruosius atliekų prevencijos ir tvarkymo reikalavimus, kad būtų išvengta neigiamo atliekų poveikio visuomenės sveikatai ir aplinkai; sąlygas, kai medžiaga ar daiktas gali būti nelaikomi atliekomis; atliekų tvarkymo valstybinį reglamentavimą; pagrindinius atliekų tvarkymo sistemų organizavimo ir planavimo principus; reikalavimus atliekų turėtojams ir atliekų tvarkytojams; atliekų tvarkymo ekonomines ir finansines priemones; alyvų, elektros ir elektroninės įrangos, transporto priemonių, apmokestinamųjų gaminių ir pakuočių gamintojų, importuotojų, platintojų teises ir pareigas.

Pažymėtina, jog iš Atliekų tvarkymo įstatymo 1 straipsnio (2011 m. balandžio 19 d. redakcija) 1 dalyje nustatytos šio įstatymo paskirties matyti, kad jo tikslas nepakito – juo siekiama nustatyti *inter alia* tokius bendruosius atliekų tvarkymo reikalavimus, dėl kurių būtų išvengta neigiamo atliekų poveikio visuomenės sveikatai ir aplinkai.

4.3. Seimo 2011 m. gruodžio 22 d. priimto Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 2, 12, 30, 34, 34^3 straipsnių, aštuntojo[1] skirsnio pakeitimo ir papildymo, Įstatymo papildymo aštuntuoju[2], aštuntuoju[3], aštuntuoju[4], aštuntuoju[5], aštuntuoju[6], aštuntuoju[7], aštuntuoju[8], aštuntuoju[9], aštuntuoju[10] skirsniais ir 16 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymo 14 straipsniu, įsigaliojusiu 2013 m. sausio 1 d., Atliekų tvarkymo įstatymas papildytas, be kita ko, 34^{23} straipsniu, kurio 19 dalies 6 punkte nustatytas šioje byloje ginčijamas teisinis reguliavimas.

4.3.1. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsniu „Gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo veiklos licencijavimas“ (2011 m. gruodžio 22 d. redakcija su 2013 m. gegužės 9 d. pakeitimu) (toliau – Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnis) reguliuojamos gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licencijos išdavimo ir neišdavimo sąlygos, licencijų rūšys, licencijuojamos veiklos sąlygos, įspėjimo apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, licencijos galiojimo sustabdymo ir panaikinimo pagrindai ir pasekmės.

4.3.2. Gaminių ir (ar) pakuočių atliekų sutvarkymas pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnio (2012 m. birželio 28 d. redakcija) 31 punktą yra gaminių ir (ar) pakuočių atliekų surinkimas ir perdirbimas arba gaminių ir (ar) pakuočių atliekų surinkimas ir naudojimas pagal Vyriausybės nustatytą užduotį, o gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimas, kuris licencijuojamas pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnį, yra rašytinėmis sutartimis pagrįstas gaminių ir (ar) pakuočių atliekų surinkimo, vežimo, paruošimo naudoti ir perdavimo atliekų tvarkytojams planavimas ir šių veiklų vykdymo koordinavimas (Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnio (2012 m. birželio 28 d. redakcija) 32 punktas).

Atsižvelgiant į Atliekų tvarkymo įstatymo 1 straipsnio (2011 m. balandžio 19 d. redakcija) 1 dalyje nustatytą šio įstatymo paskirtį, taip pat į minėtą šio įstatymo tikslą, pažymėtina, kad Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsniu reguliuojamas gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licencijavimas nustatytas siekiant, kad gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo veikla būtų vykdoma taip, kad atitiktų bendruosius atliekų tvarkymui keliamus reikalavimus ir būtų išvengta neigiamo atliekų poveikio visuomenės sveikatai ir aplinkai.

4.3.3. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalyje, kurios 6 punktą ginčija pareiškėja, nustatyta:

„Licencijos galiojimas panaikinamas:

1) licencijos turėtojo prašymu;

2) jeigu licencijos turėtojas pasibaigia jį likvidavus;

3) jeigu sustabdžius licencijos galiojimą per licencijas išduodančios institucijos nustatytą terminą nepašalinami nurodyti pažeidimai ir nustatytas pažeidimų pašalinimo terminas yra pasibaigęs;

4) paaiškėjus, kad licencijos turėtojas pateikė melagingus duomenis ir (ar) suklastotus dokumentus;

5) paaiškėjus, kad licencijos turėtojas veikė atliekų tvarkytojų ar su jais susijusių subjektų naudai ar interesams;

6) jeigu licencijos turėtojas buvo įspėtas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą 3 kartus per paskutinius dvejus metus.“

Taigi Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalyje nustatyti licencijos galiojimo panaikinimo pagrindai; pagal pareiškėjos ginčijamą 6 punktą licencijos galiojimas panaikinamas licencijos turėtojui paskyrus trečią per paskutinius dvejus metus įspėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą.

5. Ginčijamas Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalies 6 punkte nustatytas teisinis reguliavimas aiškintinas kitų šio straipsnio ir šio įstatymo nuostatų kontekste.

5.1. Pagal Atliekų tvarkymo įstatymą jame apibrėžti gamintojai ir importuotojai privalo vykdyti šiame įstatyme nustatytą pareigą organizuoti atliekų, susidariusių naudojant Lietuvos Respublikos vidaus rinkai verslo tikslais jų tiektus gaminius (elektros ir elektroninę įrangą, transporto priemones, alyvas, apmokestinamuosius gaminius, supakuotus gaminius), tvarkymą. Gamintojai ir importuotojai gaminių ar pakuočių atliekų tvarkymą kolektyviai organizuoja steigdami gamintojų ir importuotojų organizaciją (toliau – Organizacija) ir (ar) tapdami jos dalyviais arba sutartiniais pagrindais pavesdami Organizacijai organizuoti gaminių ar pakuočių atliekų tvarkymą ir vykdyti visas ar dalį Atliekų tvarkymo įstatymo nustatytų pareigų netapdami Organizacijos dalyviais (34^{22} straipsnio 1, 3 dalys).

Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{22} straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad Organizacija gali vykdyti savo veiklą tik gavusi atitinkamą gaminių ar pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licenciją ir privalo vykdyti šio įstatymo 34^{23} straipsnyje nurodytas gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licencijavimo sąlygas.

5.2. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnyje, be kita ko, nustatyta, kad gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licencijavimo taisykles, atsižvelgdama į gaminių ir pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo specifiką, tvirtina Vyriausybė (1 dalis); gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licenciją išduoda, atsisako išduoti, įspėja apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, licencijos galiojimą sustabdo, panaikina, licencijos duomenis tikslina, licencijos dublikatą išduoda ir kontroliuoja, kaip laikomasi licencijuojamos veiklos reikalavimų, Aplinkos ministerija ar jos įgaliota institucija (2 dalis).

5.3. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 5 dalyje nustatytos atliekų tvarkymo organizavimo licencijų rūšys:

1) alyvos atliekų tvarkymo organizavimo licencija;

2) apmokestinamųjų gaminių atliekų tvarkymo organizavimo licencija;

3) apmokestinamųjų gaminių (baterijų ir akumuliatorių) atliekų tvarkymo organizavimo licencija;

4) elektros ir elektroninės įrangos atliekų tvarkymo organizavimo licencija;

5) elektros ir elektroninės įrangos (apšvietimo įrangos) atliekų tvarkymo organizavimo licencija;

6) elektros ir elektroninės įrangos (stambių namų apyvokos prietaisų su šaldymo įranga) atliekų tvarkymo organizavimo licencija;

7) elektros ir elektroninės įrangos (televizorių ir monitorių įrangos) atliekų tvarkymo organizavimo licencija;

8) eksploatuoti netinkamų transporto priemonių tvarkymo organizavimo licencija;

9) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licencija.

5.3.1. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 3 dalyje *inter alia* nustatyta, kad gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licencija yra neterminuota.

5.3.2. Kaip minėta, Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsniu reguliuojamas gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licencijavimas nustatytas siekiant, kad gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo veikla būtų vykdoma taip, kad atitiktų bendruosius atliekų tvarkymui keliamus reikalavimus ir būtų išvengta neigiamo atliekų poveikio visuomenės sveikatai ir aplinkai. Taigi Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 5 dalyje nustatytos atliekų tvarkymo organizavimo licencijų rūšys yra reikalingos vykdyti tokiai veiklai, kuri yra susijusi su galimu neigiamu poveikiu visuomenės sveikatai ir aplinkai.

Be to, paminėtina, kad kai kurios atliekos, kurių tvarkymui organizuoti reikalingos tam tikrų Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 5 dalyje nurodytų rūšių licencijos, gali būti priskiriamos prie pavojingųjų. Pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnio (2012 m. birželio 28 d. redakcija) 53 dalį (2015 m. gegužės 14 d. redakcija) pavojingosios atliekos yra atliekos, kurios pasižymi viena ar keliomis pavojingomis savybėmis, nurodytomis Europos Komisijos 2014 m. gruodžio 18 d. reglamento (ES) Nr. 1357/2014, kuriuo pakeičiamas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinančios kai kurias direktyvas III priedas, priede. Šiame reglamente nustatyta, kad pavojingomis yra laikomos sprogiosios, oksiduojančiosios, degiosios, dirginančios odą ir pažeidžiančios akis, kancerogeninės, ėsdinančios, toksiškos ir kitos atliekos. Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. birželio 14 d. reglamento (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo V priedo 2 dalyje nurodyta, kad tam tikrų medžiagų turinčios alyvos atliekos, akumuliatoriai, baterijos, elektros ir elektroninė įranga, pakuotės, taip pat eksploatuoti netinkamos transporto priemonės yra pavojingos atliekos.

5.4. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 6, 12 dalyse nustatytos sąlygos atliekų tvarkymo organizavimo licencijai gauti ir pagrindai jos neišduoti.

5.4.1. Pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 6 dalį licencija gaminių ar pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo veiklai išduodama „<...> licencijas išduodančiai institucijai pateikus <...> šiuos dokumentus:

1) atliekų tvarkymo veiklos organizavimo planą, kuriame turi būti numatytos priemonės ir veiksmai, užtikrinantys, kad bus įvykdyta Atliekų tvarkymo įstatyme gamintojams ir importuotojams nustatyta pareiga organizuoti tvarkymą atliekų, kurios susidarė naudojant gamintojų ir importuotojų tiektus Lietuvos Respublikos vidaus rinkai verslo tikslais atitinkamus gaminius (elektros ir elektroninę įrangą, transporto priemones, alyvas, apmokestinamuosius gaminius, supakuotus gaminius), ir (ar) dalyvauti organizuojant tokių atliekų tvarkymą savivaldybių organizuojamose komunalinių atliekų tvarkymo sistemose ir kaip bus įvykdytos gamintojams ir importuotojams Vyriausybės nustatytos gaminių ar pakuočių atliekų tvarkymo užduotys;

2) atliekų tvarkymo finansavimo schemą, garantuojančią, kad gaminių ar pakuočių atliekų tvarkymas bus finansuojamas;

3) visuomenės švietimo ir informavimo atliekų tvarkymo klausimais programą.“

5.4.2. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 12 dalyje nustatyta:

„Licencija neišduodama, jeigu:

1) licenciją gauti pageidaujantis asmuo nepateikė šio straipsnio 6 dalyje nurodytų dokumentų;

2) licenciją gauti pageidaujančio asmens pateikti šio straipsnio 6 dalyje nurodyti dokumentai neatitinka nustatytų reikalavimų;

3) licencijai gauti pateiktuose dokumentuose nepakanka pagrindimo, kad bus užtikrintas šio straipsnio 6 dalies 1 punkte nurodytos pareigos įvykdymas;

4) nustatoma, kad licenciją gauti pageidaujantis asmuo pateikė klaidingus ar melagingus duomenis licencijai gauti;

5) licenciją gauti pageidaujantis asmuo turi Vyriausybės nustatyto dydžio mokestinę nepriemoką Lietuvos Respublikos valstybės biudžetui, savivaldybių biudžetams, fondams, į kuriuos mokamus mokesčius administruoja Valstybinė mokesčių inspekcija (išskyrus atvejus, kai mokesčių, delspinigių, baudų mokėjimas atidėtas Lietuvos Respublikos teisės aktų nustatyta tvarka arba dėl šių mokesčių, delspinigių, baudų vyksta mokestinis ginčas), yra skolingas Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetui arba nevykdo įsipareigojimų muitinei;

6) licenciją gauti pageidaujantis asmuo neatitinka šiame Įstatyme tokiems asmenims nustatytų reikalavimų.“

5.4.3. Taigi pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 6, 12 dalis atliekų tvarkymo organizavimo licencija yra išduodama, jeigu licenciją gauti pageidaujantis asmuo atitinka Atliekų tvarkymo įstatyme nustatytus reikalavimus, *inter alia* jeigu iš licencijas išduodančiai institucijai jo pateiktų dokumentų matyti, kad jis gali įvykdyti gamintojams ir importuotojams Atliekų tvarkymo įstatyme nustatytas pareigas, susijusias su atliekų tvarkymo organizavimu ir Vyriausybės nustatytų gaminių ar pakuočių atliekų tvarkymo užduočių vykdymu, taip pat yra finansiškai pajėgus vykdyti atliekų tvarkymo organizavimo veiklą (*inter alia* neturi Vyriausybės nustatyto dydžio mokestinių nepriemokų, skolų Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetui arba neįvykdytų įsipareigojimų muitinei).

5.5. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 10 dalyje nustatyta:

„Licencijos turėtojas privalo laikytis šių licencijuojamos veiklos sąlygų:

1) tvarkyti gaminių ir (ar) pakuočių, jų atliekų apskaitą ir teikti apskaitos ataskaitas aplinkos ministro nustatyta tvarka;

2) vykdyti atliekų tvarkymo veiklos organizavimo plane, finansavimo schemoje, visuomenės švietimo ir informavimo atliekų tvarkymo klausimais programoje numatytas priemones;

3) organizuoti gaminių ar pakuočių atliekų tvarkymą ir (ar) dalyvauti organizuojant gaminių ar pakuočių atliekų tvarkymą savivaldybių organizuojamose komunalinių atliekų tvarkymo sistemose ir įvykdyti gamintojams ir importuotojams Vyriausybės nustatytas gaminių ar pakuočių atliekų tvarkymo užduotis;

4) licencijas išduodančiai institucijai aplinkos ministro nustatyta tvarka pateikti atliekų tvarkymo veiklos organizavimo plano vykdymo ataskaitą ir informaciją apie atliekų tvarkymo finansavimo schemoje, visuomenės švietimo ir informavimo atliekų tvarkymo klausimais programoje numatytų priemonių įgyvendinimą;

5) kartu su šios dalies 4 punkte nurodyta ataskaita licencijas išduodančiai institucijai pateikti aplinkos ministro patvirtintą ir su Lietuvos auditorių rūmais suderintą licencijos turėtojo patikrinimo techninę užduotį, nepriklausomo auditoriaus parengtą faktinių pastebėjimų ataskaitą dėl atliekų tvarkymo organizavimo veiklos atitikties atliekų tvarkymo veiklos organizavimo plane numatytoms priemonėms, atliekų tvarkymo finansavimo schemai, visuomenės švietimo ir informavimo atliekų tvarkymo klausimais programai;

6) kartu su šios dalies 4 punkte nurodyta ataskaita licencijas išduodančiai institucijai pateikti nepriklausomo auditoriaus išvadą dėl licencijos turėtojo metinės finansinės ataskaitos;

7) licencijas išduodančiai institucijai aplinkos ministro nustatyta tvarka kas ketvirtį teikti informaciją apie praėjusį ketvirtį vykdytas atliekų tvarkymo veiklos organizavimo plane, atliekų tvarkymo finansavimo schemoje, visuomenės švietimo ir informavimo atliekų tvarkymo klausimais programoje numatytas priemones.“

Taigi licencijuojamos veiklos sąlygomis, nustatytomis Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 10 dalyje, reglamentuojamos licencijos turėtojo pareigos ir sudaromos prielaidos kontroliuoti jų vykdymą: licencijos turėtojas privalo vykdyti tam tikras numatytas priemones bei teikti ataskaitas ir informaciją apie jų vykdymą, organizuoti ir (ar) dalyvauti savivaldybių organizuojamose komunalinių atliekų tvarkymo sistemose ir vykdyti nustatytas atliekų tvarkymo užduotis, tvarkyti gaminių ir (ar) pakuočių, jų atliekų apskaitą ir teikti apskaitos ataskaitas, taip pat teikti licencijos turėtojo patikrinimo techninę užduotį, nepriklausomo auditoriaus išvadą dėl licencijos turėtojo metinės finansinės ataskaitos.

5.6. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnyje nustatytos už tam tikrų šiame įstatyme įtvirtintų licencijuojamos veiklos reikalavimų nesilaikymą galimos taikyti priemonės: įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą (13, 14, 15 dalys), licencijos galiojimo sustabdymas (16, 17, 18 dalys), licencijos galiojimo panaikinimas (19 dalis).

5.7. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 13, 14, 15 dalyse reglamentuojami įspėjimo apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą skyrimo pagrindai, pasekmės ir panaikinimo sąlygos.

5.7.1. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 13 dalyje nustatyta:

„Licencijos turėtojas įspėjamas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, jeigu:

1) nustatoma, kad licencijos turėtojas nesilaiko licencijuojamos veiklos sąlygų;

2) paaiškėja, kad ataskaitiniam laikotarpiui pasibaigus licencijos turėtojo nariai ir pavedimo davėjai Lietuvos Respublikos vidaus rinkai verslo tikslais tiekia mažiau kaip 10 procentų visos Lietuvos Respublikos vidaus rinkai verslo tikslais tiekiamos elektros ir elektroninės įrangos ar Lietuvos Respublikos vidaus rinkai verslo tikslais tiekia mažiau kaip 25 procentus visų Lietuvos Respublikos vidaus rinkai tiekiamų pakuočių;

3) licencijos turėtojas turi Vyriausybės nustatyto dydžio mokestinę nepriemoką Lietuvos Respublikos valstybės biudžetui, savivaldybių biudžetams, fondams, į kuriuos mokamus mokesčius administruoja Valstybinė mokesčių inspekcija (išskyrus atvejus, kai mokesčių, delspinigių, baudų mokėjimas atidėtas Lietuvos Respublikos teisės aktų nustatyta tvarka arba dėl šių mokesčių, delspinigių, baudų vyksta mokestinis ginčas), yra skolingas Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetui arba nevykdo įsipareigojimų muitinei.“

Taigi pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 13 dalyje nustatytą reguliavimą licencijos turėtojas įspėjamas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, jeigu jis nesilaiko licencijuojamos veiklos sąlygų, t. y. nevykdo šio straipsnio 10 dalyje nustatytų pareigų (vykdyti tam tikras numatytas priemones, organizuoti ir (ar) dalyvauti savivaldybių organizuojamose komunalinių atliekų tvarkymo sistemose ir vykdyti nustatytas atliekų tvarkymo užduotis, teikti tam tikras nurodytas ataskaitas ir kt.), taip pat neatitinka tam tikrų šio straipsnio 6, 12 dalyse nustatytų reikalavimų licencijai gauti (t. y. turi Vyriausybės nustatyto dydžio mokestinių nepriemokų, skolų Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetui ar neįvykdytų įsipareigojimų muitinei arba neatitinka Atliekų tvarkymo įstatyme tokiems asmenims nustatyto reikalavimo, susijusio su Lietuvos Respublikos vidaus rinkai verslo tikslais tiekiamu elektros ir elektroninės įrangos bei pakuočių kiekiu).

5.7.2. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 14 dalyje nustatyta:

„Licencijas išduodanti institucija, įspėdama licencijos turėtoją apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, nurodo priežastis, dėl kurių gali būti sustabdytas licencijos galiojimas, ir ne ilgesnį negu vieni metai terminą, per kurį licencijos turėtojas privalo pašalinti priežastis, dėl kurių gali būti sustabdytas licencijos galiojimas.“

Taigi pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 14 dalį įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą suponuoja licencijos turėtojo pareigą per nustatytą terminą pašalinti priežastis, dėl kurių gali būti sustabdytas licencijos galiojimas.

5.7.3. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 15 dalyje nustatyta:

„Įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą panaikinamas, jeigu per įspėjime nurodytą terminą pašalinami nustatyti pažeidimai ir licencijas išduodančiai institucijai pateikiami pažeidimų pašalinimą patvirtinantys dokumentai.“

Taigi pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 15 dalį įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą yra panaikinamas, jeigu licencijos turėtojas per įspėjime nurodytą terminą įvykdo pareigą pašalinti priežastis, dėl kurių gali būti sustabdytas licencijos galiojimas. Įspėjimo apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą panaikinimas licencijas išduodančios institucijos sprendimu reiškia, kad nelieka pagrindo sustabdyti licencijos galiojimą, tačiau nereiškia, kad šis įspėjimas buvo skirtas neteisėtai arba nepagrįstai.

5.7.4. Apibendrinant Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 13–15 dalyse išdėstytą teisinį reguliavimą pažymėtina, kad:

– įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą skiriamas licencijas išduodančiai institucijai nustačius Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 10 dalyje nustatytų licencijuojamos veiklos sąlygų, taip pat tam tikrų šio straipsnio 6, 12 dalyse nustatytų reikalavimų licencijai gauti pažeidimus, t. y. priežastis, dėl kurių gali būti sustabdytas licencijos galiojimas (Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 13 dalis); įspėjimo paskirtis – įspėti apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, jeigu nebus pašalinti licencijas išduodančios institucijos nurodyti pažeidimai;

– įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą licencijos turėtojui sukelia teisines pasekmes – pareigą pašalinti Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 10 dalyje nustatytų licencijuojamos veiklos sąlygų, taip pat tam tikrų šio straipsnio 6, 12 dalyse nustatytų reikalavimų licencijai gauti reikalavimų pažeidimus (Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 14 dalis);

– įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą yra poveikio priemonė licencijos turėtojui, kuria siekiama, kad jis laikytųsi Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 10 dalyje nustatytų licencijuojamos veiklos sąlygų, taip pat tam tikrų šio straipsnio 6, 12 dalyse nustatytų reikalavimų;

– licencijas išduodanti institucija įspėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą panaikina licencijos turėtojui pašalinus įspėjime nurodytus Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 10 dalyje nustatytų licencijuojamos veiklos sąlygų, taip pat tam tikrų šio straipsnio 6, 12 dalyse nustatytų reikalavimų licencijai gauti reikalavimų pažeidimus, t. y. priežastis, dėl kurių gali būti sustabdytas licencijos galiojimas (Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 15 dalis); įspėjimo apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą panaikinimas licencijas išduodančios institucijos sprendimu reiškia, kad nelieka pagrindo sustabdyti licencijos galiojimą, tačiau nereiškia, kad šis įspėjimas buvo skirtas neteisėtai arba nepagrįstai.

5.8. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 16, 17, 18 dalyse reglamentuojami licencijos galiojimo sustabdymo pagrindai, pasekmės ir sprendimo dėl licencijos galiojimo sustabdymo panaikinimo sąlygos.

5.8.1. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 16 dalyje nustatyta:

„Licencijos galiojimas sustabdomas, jeigu:

1) licencijos turėtojas, įspėtas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, nepašalino nustatytų pažeidimų per licencijas išduodančios institucijos nurodytą terminą;

2) paaiškėja, kad licencijos turėtojas pateikė klaidingus duomenis licencijai gauti ir po įspėjimo per licencijas išduodančios institucijos nustatytą terminą, bet ne ilgesnį negu vieni metai, nepateikė patikslintų duomenų.“

Taigi pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 16 dalį licencijos galiojimas sustabdomas licencijos turėtojui, įspėtam apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, neįvykdžius šio straipsnio 14 dalyje nustatytos pareigos per licencijas išduodančios institucijos nurodytą terminą pašalinti priežastis, dėl kurių gali būti sustabdytas licencijos galiojimas, arba paaiškėjus, kad licencijos turėtojas pateikė klaidingus duomenis licencijai gauti ir per licencijas išduodančios institucijos nustatytą terminą nepateikė patikslintų duomenų.

5.8.2. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 18 dalyje nustatyta:

„Sprendimas dėl licencijos galiojimo sustabdymo panaikinamas, jeigu per licencijas išduodančios institucijos nustatytą terminą, bet ne ilgesnį negu vieni metai, pašalinami nurodyti pažeidimai ir pateikiami pažeidimų pašalinimą patvirtinantys dokumentai.“

Taigi pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 18 dalį licencijos galiojimas atnaujinamas po to, kai sustabdytos licencijos turėtojas per licencijas išduodančios institucijos nustatytą terminą pašalina pažeidimus, dėl kurių ji buvo sustabdyta.

5.8.3. Aiškinant Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 16, 18 dalyse išdėstytą teisinį reguliavimą kartu su išdėstytuoju šio straipsnio 13–15 dalyse pažymėtina, kad:

– licencijos galiojimo sustabdymas yra griežtesnė poveikio priemonė už įspėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, kurios pasekmė yra laikinas atliekų tvarkymo organizavimo veiklos sustabdymas, taikomas tol, kol licencijos turėtojas pašalina licencijos galiojimo sustabdymo priežastis;

– vienas iš pagrindų sustabdyti licencijos galiojimą yra licencijos turėtojo, įspėto apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, pareigos per licencijas išduodančios institucijos nurodytą terminą pašalinti priežastis, dėl kurių gali būti sustabdytas licencijos galiojimas, neįvykdymas (Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 16 dalies 1 punktas); taigi prielaida sustabdyti licencijos galiojimą šiuo atveju yra paskirtas įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, kuris

nebuvo panaikintas dėl to, kad nebuvo pašalintos priežastys, dėl kurių gali būti sustabdytas licencijos galiojimas;

– pagrindas panaikinti sprendimą dėl licencijos galiojimo sustabdymo *inter alia* yra pažeidimų, dėl kurių buvo skirtas įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, o vėliau – sustabdytas licencijos galiojimas, pašalinimas.

5.9. Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalyje, kaip minėta, nustatyti licencijos galiojimo panaikinimo pagrindai, *inter alia* tai, kad licencijos galiojimas panaikinamas, jeigu sustabdžius licencijos galiojimą per licencijas išduodančios institucijos nustatytą terminą nepašalinami nurodyti pažeidimai ir nustatytas pažeidimų pašalinimo terminas yra pasibaigęs (3 punktas), taip pat jeigu licencijos turėtojas buvo įspėtas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą 3 kartus per paskutinius dvejus metus (6 punktas).

Aiškinant Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalies 3, 6 punktus kartu su šio straipsnio 13–16, 18 dalimis pažymėtina, kad:

– licencijos galiojimo panaikinimas yra griežčiausia poveikio priemonė, kuri lemia licencijuojamos veiklos nutraukimą;

– vienas iš pagrindų panaikinti licencijos galiojimą yra pareigos pašalinti pažeidimus, dėl kurių buvo skirtas įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, o vėliau – sustabdytas licencijos galiojimas, neįvykdymas per licencijas išduodančios institucijos nustatytą terminą;

– kaip minėta, Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalies 6 punkto nuostata aiškintina taip, kad licencijos galiojimas panaikinamas licencijos turėtojui paskyrus trečią per paskutinius dvejus metus įspėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, taigi licencijos galiojimas turi būti panaikinamas *inter alia* tada, kai licencijos turėtojas gauna trečią įspėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą per paskutinius dvejus metus neatsižvelgiant į tai, ar jis pašalino priežastis, dėl kurių buvo prieš tai skirti 2 įspėjimai, ir dėl to licencijas išduodančios institucijos sprendimu tie įspėjimai buvo panaikinti.

6. Ginčijamas Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalies 6 punkte nustatytas teisinis reguliavimas taip pat aiškintinas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme (2006 m. birželio 27 d. redakcija), Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme (2016 m. birželio 2 d. redakcija) įtvirtinto teisinio reguliavimo kontekste.

6.1. Kaip minėta, pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 2 dalį gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licenciją išduoda, atsisako išduoti, įspėja apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, licencijos galiojimą sustabdo, panaikina, licencijos duomenis tikslina, licencijos dublikatą išduoda ir kontroliuoja, kaip laikomasi licencijuojamos veiklos reikalavimų, Aplinkos ministerija ar jos įgaliota institucija.

Šiame kontekste paminėtina, kad pagal Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalį (2009 m. birželio 11 d. redakcija) viešasis administravimas yra įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas. Viešajam administravimui priskiriamas administracinių paslaugų teikimas pagal 2 straipsnio 17 dalį (2010 m. gruodžio 23 d. redakcija) ir 15 straipsnio (2010 m. gruodžio 23 d. redakcija) 1 dalies 1 punktą apima leidimų, licencijų išdavimą.

Taigi Aplinkos ministerijos ar jos įgaliotos institucijos vykdoma su gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licencijavimu susijusi veikla yra priskiriama viešajam administravimui, todėl Viešojo administravimo įstatymo reikalavimai jai taikomi tiek, kiek kitokių reikalavimų nenustatyta Atliekų tvarkymo įstatyme.

6.2. Viešojo administravimo įstatymo ketvirtajame skirsnyje (2010 m. birželio 22 d. redakcija) yra reglamentuojama ūkio subjektų veiklos priežiūra. Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina šio skyriaus 36^2 straipsnio 1 dalies 1 punkto (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija) nuostata, pagal kurią poveikio priemonės ūkio subjektams taikomos tik tada, kai priežiūros tikslų negalima pasiekti kitu būdu *(ultima ratio)*, taip pat 36^8 straipsnio (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija) 1 dalies nuostata, pagal kurią poveikio priemonės ūkio subjektui skiriamos atsižvelgiant į pažeidimo pobūdį, padarytos žalos dydį, mastą ir kitas įstatymuose numatytas aplinkybes.

Pažymėtina, kad šie principai taikytini ir skiriant Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnyje nustatytas poveikio priemones, *inter alia* įspėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą.

6.3. Skiriant Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnyje nustatytas poveikio priemones taikytinos ir kitos Viešojo administravimo įstatymo 36^8 straipsnyje (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija) nustatytos taisyklės, kuriomis reguliuojamas poveikio priemonių ūkio subjektams taikymas, *inter alia* tai, kad ūkio subjektui turi būti pranešta apie galimą ūkio subjekto veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimą, jam turi būti aiškiai, nedviprasmiškai suformuluota galimo pažeidimo esmė (2 dalis); ūkio subjektas turi teisę galimo pažeidimo nagrinėjimo metu susipažinti su surinkta medžiaga, pateikti įrodymus, duoti paaiškinimus raštu ar žodžiu, teikti prašymus (3 dalis); sprendimas, priimtas ūkio subjekto veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimo byloje, grindžiamas tik tais įrodymais, kurie buvo ištirti bylos nagrinėjimo metu ir su kuriais turėjo galimybę susipažinti ūkio subjektas (4 dalis).

6.4. Sprendimas dėl Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnyje nustatytų poveikio priemonių, *inter alia* įspėjimo apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, taikymo turi atitikti

Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija) nustatytus bendruosius individualaus administracinio akto reikalavimus: jis turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis, o taikomos poveikio priemonės (licencijos ar leidimo galiojimo panaikinimas, laikinas uždraudimas verstis tam tikra veikla ar teikti paslaugas, bauda ir kt.) turi būti motyvuotos. Be to, individualiame administraciniame akte turi būti aiškiai suformuluotos nustatytos arba suteikiamos teisės ir pareigos ir nurodyta akto apskundimo tvarka (Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio (2010 m. gruodžio 23 d. redakcija) 2 dalis).

6.5. Pabrėžtina, kad sprendimas ūkio subjekto veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimo byloje gali būti skundžiamas Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka (Viešojo administravimo įstatymo 36^8 straipsnio (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija) 5 dalis); skundą nagrinėjantis teismas, atsižvelgdamas į padaryto pažeidimo pobūdį, mastą, atsakomybę lengvinančias ir kitas reikšmingas aplinkybes, dėl kurių tam tikra poveikio priemonė ūkio subjektui būtų akivaizdžiai per didelė ir neproporcinga (neadekvati) padarytam teisės pažeidimui ir dėl to neteisinga, vadovaudamasis teisingumo ir protingumo principais, turi teisę skirti švelnesnę poveikio priemonę, negu numatyta įstatyme, arba jos neskirti (Viešojo administravimo įstatymo 36^8 straipsnio (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija) 6 dalis).

Taip pat paminėtinas Administracinių bylų teisenos įstatymo (2016 m. birželio 2 d. redakcija) 91 straipsnis, pagal kurį skundžiamas teisės aktas (ar jo dalis) turi būti panaikintas, jeigu jis yra neteisėtas dėl to, kad jį priimant buvo pažeistos pagrindinės procedūros, ypač taisyklės, turėjusios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą ir sprendimo pagrįstumą (1 dalies 3 punktas); skundžiamas teisės aktas (ar jo dalis) gali būti panaikintas ir kitais pagrindais, kuriuos administracinis teismas pripažino svarbiais (2 dalis).

6.6. Taigi pagal Viešojo administravimo įstatymo 36^8 straipsnio (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija) 5 dalį Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnyje nustatytos poveikio priemonės, *inter alia* įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, gali būti skundžiamos teisme. Teismas panaikina licencijas išduodančios institucijos sprendimą skirti poveikio priemonę, kai jis yra nepagrįstas ar neteisėtas (Viešojo administravimo įstatymo 36^8 straipsnio (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija) 6 dalis, Administracinių bylų teisenos įstatymo (2016 m. birželio 2 d. redakcija) 91 straipsnio 1 dalies 3 punktas, 2 dalis).

6.7. Viešojo administravimo įstatyme (2006 m. birželio 27 d. redakcija) nustatytų poveikio priemonių taikymo taisyklių kontekste paminėtinas šio įstatymo 36^9 straipsnis „Mažareikšmis teisės aktų reikalavimų pažeidimas“ (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija). Mažareikšmis teisės aktų reikalavimų pažeidimas yra teisės aktų reikalavimų pažeidimas, kuriuo padaryta žala konkrečia teisės norma saugomoms vertybėms yra labai nedidelė (Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 25 punktas (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija)).

Jeigu nustatytą tokį pažeidimą galima ištaisyti nedelsiant priežiūrą atliekančio subjekto pareigūno, kito valstybės tarnautojo ar darbuotojo akivaizdoje, pažeidimo tyrimas nutraukiamas, įstatyme numatyta poveikio priemonė neskiriama, o ūkio subjektui pareiškiama žodinė pastaba. Tais atvejais, kai mažareikšmio teisės aktų reikalavimų pažeidimo nedelsiant ištaisyti negalima, ūkio subjektui pateikiamas rašytinis nurodymas pašalinti mažareikšmį teisės aktų reikalavimų pažeidimą ir nustatomas protingas terminas pažeidimui pašalinti, kuris gali būti pratęstas vieną kartą (Viešojo administravimo įstatymo 36^{9} straipsnio (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija) 1 dalis).

Taigi, atsižvelgiant į Viešojo administravimo įstatymo 36^{9} straipsnio (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija) 1 dalį, Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnyje nustatytos poveikio priemonės, *inter alia* įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, netaikytinos už mažareikšmius teisės aktų reikalavimų pažeidimus.

7. Apibendrinant ginčijamą Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalies 6 punkte nustatytą ir su juo susijusį teisinį reguliavimą šioje konstitucinės justicijos byloje aktualiu aspektu, pažymėtina, kad:

– Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsniu reglamentuojamas gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licencijavimas nustatytas siekiant, kad gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo veikla būtų vykdoma taip, kad atitiktų bendruosius atliekų tvarkymui keliamus reikalavimus ir būtų išvengta neigiamo atliekų poveikio visuomenės sveikatai ir aplinkai; kai kurios atliekos, kurių tvarkymui organizuoti reikalingos licencijos, gali būti priskiriamos prie pavojingųjų;

– įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą skiriamas licencijas išduodančiai institucijai nustačius Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 10 dalyje nustatytų licencijuojamos veiklos sąlygų, taip pat tam tikrų šio straipsnio 6, 12 dalyse nustatytų reikalavimų licencijai gauti pažeidimus, t. y. priežastis, dėl kurių gali būti sustabdytas licencijos galiojimas (Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 13 dalis); jo paskirtis – įspėti apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, jeigu nebus pašalinti licencijas išduodančios institucijos nurodyti pažeidimai;

– įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą licencijos turėtojui sukelia teisines pasekmes – pareigą pašalinti priežastis, dėl kurių gali būti sustabdytas licencijos galiojimas; šios pareigos neįvykdymas per licencijas išduodančios institucijos nurodytą terminą yra vienas iš pagrindų sustabdyti licencijos galiojimą (Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 14 dalis, 16 dalies 1 punktas); įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą yra poveikio priemonė licencijos turėtojui, kuria siekiama, kad jis laikytųsi minėtų sąlygų ir reikalavimų;

– pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 15 dalį įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą yra panaikinamas, jeigu licencijos turėtojas per įspėjime nurodytą terminą įvykdo pareigą pašalinti priežastis, dėl kurių gali būti sustabdytas licencijos galiojimas; įspėjimo

apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą panaikinimas licencijas išduodančios institucijos sprendimu reiškia, kad nelieka pagrindo sustabdyti licencijos galiojimą, tačiau nereiškia, kad šis įspėjimas buvo skirtas neteisėtai arba nepagrįstai;

– Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalies 6 punkto nuostata aiškintina taip, kad licencijos galiojimas panaikinamas licencijos turėtojui paskyrus trečią per paskutinius dvejus metus įspėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, taigi licencijos galiojimas turi būti panaikinamas tada, kai licencijos turėtojas gauna trečią įspėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą per paskutinius dvejus metus neatsižvelgiant į tai, ar jis pašalino priežastis, dėl kurių prieš tai buvo skirti 2 įspėjimai ir dėl to licencijas išduodančios institucijos sprendimu tie įspėjimai buvo panaikinti;

– skiriant Atliekų tvarkymo įstatyme nustatytas poveikio priemones, *inter alia* įspėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, turi būti laikomasi reikalavimo atsižvelgti į pažeidimo pobūdį, padarytos žalos dydį, mastą ir kitas įstatymuose numatytas aplinkybes (Viešojo administravimo įstatymo 36^{8} straipsnio (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija) 1 dalis); minėtos poveikio priemonės gali būti skundžiamos teisme (Viešojo administravimo įstatymo 36^{8} straipsnio (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija) 5 dalis); teismas panaikina licencijas išduodančios institucijos sprendimą skirti poveikio priemonę, kai jis yra nepagrįstas ar neteisėtas (Viešojo administravimo įstatymo 36^{8} straipsnio (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija) 6 dalis, Administracinių bylų teisenos įstatymo (2016 m. birželio 2 d. redakcija) 91 straipsnio 1 dalies 3 punktas, 2 dalis);

– atsižvelgiant į Viešojo administravimo įstatymo 36^{9} straipsnio (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija) 1 dalį, Atliekų tvarkymo įstatyme nustatytos poveikio priemonės, *inter alia* įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, netaikytinos už mažareikšmius teisės aktų reikalavimų pažeidimus.

8. Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste paminėtina, kad Konstitucinis Teismas yra nagrinėjęs su ūkinės veiklos tam tikrose kitose – prekybos alkoholio produktais, metalų laužo ir atliekų supirkimo – srityse licencijavimu, *inter alia* licencijų galiojimo panaikinimu, susijusius klausimus.

8.1. Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 21 d. nutarimu *inter alia* pripažinta, kad Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 34 straipsnio 17 dalis (2004 m. kovo 9 d., 2006 m. balandžio 25 d. redakcijos), kurioje nustatyta įmonėms, turinčioms licencijas verstis didmenine ar mažmenine prekyba alkoholio produktais, už tam tikrų šio įstatymo reikalavimų pažeidimus taikoma uždraudimo sankcija – licencijos galiojimo panaikinimas ir naujos licencijos neišdavimas, neprieštarauja Konstitucijai. Minėtame nutarime Konstitucinis Teismas *inter alia* pažymėjo:

– tai, kad prekyba alkoholio produktais yra licencijuojama veikla, yra konstituciškai pagrįsta dėl *inter alia* visiems žinomų neigiamų padarinių, kuriuos žmonių sveikatai, viešajai

tvarkai ir visuomenės narių saugumui, kitoms teisės saugomoms ir ginamoms vertybėms gali sukelti alkoholio vartojimas;

– įstatymų leidėjas turi nustatyti ne tik būtinus reikalavimus, kuriuos turi atitikti ūkio subjektai, siekiantys gauti licencijas užsiimti didmenine ar mažmenine prekyba alkoholio produktais (kaip ir bet kuria kita licencijuojama veikla), bet ir reikalavimus, kurių turi laikytis tokias licencijas gavę asmenys, taip pat išduotų licencijų galiojimo panaikinimo pagrindus ir tvarką;

—licencijos galiojimo panaikinimas ir naujos licencijos neišdavimas (kaip ir specialios teisės atėmimas) yra tokia sankcija, kuria neigiamas poveikis teisės pažeidėjui – ūkio subjektui daromas neleidžiant jam verstis atitinkama veikla pašalinant jį iš atitinkamos rinkos (tam tikrą laiką); tokios sankcijos vadinamos uždraudimo sankcijomis, jų paskirtis yra visų pirma vykdyti prevenciją; laikomasi nuomonės, kad jeigu tokiam ūkio subjektui ir toliau būtų leidžiama būti atitinkamos rinkos dalyviu, kiltų grėsmė konkurencijai toje rinkoje būti nesąžiningai, taip pat kiltų grėsmė vartotojų ir kitų asmenų teisėms, būtų pakenkta įvairioms Konstitucijoje įtvirtintoms, jos saugomoms ir ginamoms vertybėms, viešajam interesui.

8.2. Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 15 d. nutarimu neprieštaraujančiu Konstitucijai pripažintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 6 d. nutarimu Nr. 177 patvirtintų Skirtų realizuoti netauriųjų metalų laužo ir atliekų supirkimo licencijavimo taisyklių (2004 m. rugpjūčio 31 d. redakcija) 34 punktas, kuriame nustatyta skirtų realizuoti netauriųjų metalų laužo ir atliekų supirkėjui už licencijuodamos veiklos sąlygų pažeidimus taikoma uždraudimo sankcija – supirkimo vietos adreso išbraukimas iš licencijos. Minėtame nutarime Konstitucinis Teismas *inter alia* pažymėjo, kad:

– nėra ir negali būti jokių teisinių argumentų, kurie leistų teigti, esą skirtų realizuoti netauriųjų metalų laužo ir atliekų supirkimo licencijavimas, reikalavimų asmenims, užsiimantiems šia ūkine veikla, nustatymas yra konstituciškai nepagrįstas; šios licencijuojamos veiklos sąlygų laikymasis ir jo priežiūra yra būtina Konstitucijoje įtvirtintų vertybių, *inter alia* nuosavybės teisių, žmonių sveikatos, viešosios tvarkos, valstybės ūkio sistemos, finansinės tvarkos, taip pat sąžiningos konkurencijos, gynimo prielaida;

– darytina prezumpcija, kad visi ūkio subjektai, pagal turimas licencijas užsiimantys licencijuojama veikla, žino ir supranta teisės aktuose įtvirtintas sąlygas, kurių privalo laikytis, taip pat žino, kad, pažeidus tam tikras iš šių sąlygų, jiems bus taikomos įstatymų nustatytos sankcijos, kartu ir prevencinio poveikio priemonės; ūkinės veiklos laisvė ne tik gali, bet paprastai ir turi būti ribojama (taip pat ir taikant uždraudimo sankcijas).

8.3. Taigi iš minėtų konstitucinės justicijos bylų matyti, kad valstybė, reguliuodama ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, privalo derinti įvairias Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, *inter alia* ūkinės veiklos laisvę, sąžiningą konkurenciją, vartotojų interesų apsaugą,

žmonių sveikatą, viešąją tvarką, aplinkos apsaugą. Todėl ūkinės veiklos, susijusios su galimais neigiamais padariniais žmonių sveikatai, viešajai tvarkai, aplinkai bei kitomis teisės saugomomis ir ginamomis vertybėms, licencijavimas yra konstituciškai pateisinamas. Įstatymų leidėjas turi nustatyti būtinus reikalavimus, kuriuos turi atitikti ūkio subjektai, siekiantys gauti licencijas tokiai veiklai vykdyti, taip pat reikalavimus, kurių turi laikytis tokias licencijas gavę asmenys, bei išduotų licencijų galiojimo panaikinimo pagrindus; įstatymų leidėjas, be kita ko, gali nustatyti licencijos galiojimo panaikinimą kaip sankciją ūkio subjektui, kuris nesilaiko jam žinomų ir suprantamų licencijuojamos veiklos sąlygų.

9. Šiame kontekste paminėtina ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – Konvencija) 8 straipsnyje įtvirtintos teisės į privataus gyvenimo gerbimą ir būsto neliečiamybę požiūriu. Europos Žmogaus Teisių Teismas 2012 m. sausio 10 d. sprendimo byloje *Di Sarno ir kiti prieš Italiją* (peticijos Nr. 30765/08) 110 punkte konstatavo, kad atliekų surinkimas, perdirbimas ir šalinimas gali būti laikomas pavojinga ūkine veikla, todėl valstybė, reguliuodama šią veiklą ir vertindama jos keliamą pavojų aplinkai, privalo imtis atitinkamų priemonių gyventojų teisei gyventi sveikoje ir saugioje aplinkoje užtikrinti (taip pat žr. 2009 m. sausio 27 d. sprendimą byloje *Tatar prieš Rumuniją*, peticijos Nr. 67021/01). Nustatydamas Konvencijos 8 straipsnio pažeidimą byloje *Di Sarno ir kiti prieš Italiją* dėl netinkamų valstybės pozityvių pareigų pagal Konvencijos 8 straipsnį vykdymo, Europos Žmogaus Teisių Teismas atkreipė dėmesį ir į Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2010 m. kovo 4 d. sprendimą *Europos Komisija / Italijos Respublika* (byla C-297/08) dėl valstybės pozityvių pareigų atliekų tvarkymo ūkinės veiklos srityje, kuriame taip pat pabrėžta, kad netinkamai tvarkomos atliekos galėjo potencialiai kelti grėsmę žmonių sveikatai ir aplinkai.

II

Konstitucijos nuostatos ir oficialioji konstitucinė doktrina

10. Šioje konstitucinės justicijos byloje tiriama Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatos, kuria reguliuojamas atliekų tvarkymo organizavimo licencijos galiojimo panaikinimas, atitiktis Konstitucijos 46 straipsnio 1, 2, 3 dalims, konstituciniam teisinės valstybės principui.

11. Kaip ne kartą yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, Konstitucijos 46 straipsnyje įtvirtinti principai sudaro vieną visumą – šalies ūkio konstitucinį pagrindą, todėl visų šio straipsnio dalių nuostatos yra tarpusavyje susijusios ir viena kitą papildo (*inter alia* 2009 m. balandžio 29 d., 2015 m. sausio 15 d., 2015 m. kovo 5 d. nutarimai). Konstitucinio Teismo aktuose (*inter alia* 2008 m. kovo 5 d., 2011 m. sausio 6 d., 2015 m. sausio 15 d. nutarimuose) plačiai išdėstyta oficialioji konstitucinė doktrina, kuria atskleidžiamas Konstitucijos 46 straipsnio nuostatų turinys.

11.1. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra konstatavęs, kad Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta asmens ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos sąvoka yra plati, ji

grindžiama asmens laisve ir teise turėti nuosavybę. Ši sąvoka apima teisę laisvai pasirinkti verslą, teisę laisvai sudaryti sutartis, sąžiningos konkurencijos laisvę, ūkinės veiklos subjektų lygiateisiškumą ir kt. (*inter alia* 2009 m. kovo 27 d., 2011 m. sausio 6 d., 2014 m. gegužės 9 d. nutarimai).

11.1.1. Konstitucinio Teismo aktuose ne kartą pažymėta, kad pagal Konstituciją 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 jų esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo (*inter alia* 2004 m. sausio 26 d., 2005 m. gegužės 13 d., 2008 m. kovo 15 d. nutarimai).

Šiame kontekste pažymėtina, jog konstitucinis proporcingumo principas yra vienas iš konstitucinio teisinės valstybės principo elementų (*inter alia* 2004 m. gruodžio 29 d., 2011 m. liepos 7 d., 2013 m. sausio 25 d. nutarimai), kuris suponuoja *inter alia* tai, kad nustatant teisinius apribojimus ir atsakomybę už teisės pažeidimus privalu paisyti protingumo reikalavimo, taip pat proporcingumo principo (*inter alia* 2004 m. gruodžio 13 d., 2009 m. kovo 2 d., 2013 m. gruodžio 6 d. nutarimai); už teisės pažeidimus valstybės nustatomos poveikio priemonės turi būti proporcingos (adekvačios) teisės pažeidimui, atitikti siekiamus teisėtus ir visuotinai svarbius tikslus, neturi varžyti asmens akivaizdžiai labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti (*inter alia* 2000 m. gruodžio 6 d., 2011 m. sausio 31 d., 2013 m. gruodžio 6 d. nutarimai).

11.1.2. Ūkinės veiklos laisvė nėra absoliuti, asmuo ja naudojasi laikydamasis tam tikrų privalomų reikalavimų, apribojimų; nustatomais apribojimais neleistina paneigti tokių esminių ūkinės veiklos laisvės nuostatų kaip ūkinės veiklos subjektų lygiateisiškumas, sąžininga konkurencija; valstybė, reguliuodama ūkinę veiklą, turi laikytis asmens ir visuomenės interesų derinimo principo, užtikrinti ir privataus asmens (ūkinės veiklos subjekto), ir visuomenės interesus, siekti ne atskirų asmenų gerovės, bet būtent bendros tautos gerovės (*inter alia* 2015 m. sausio 15 d., 2015 m. kovo 5 d. nutarimai). Taigi įstatymais nustatomi ūkinės veiklos apribojimai turi atitikti Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalyje nustatytą konstitucinį imperatyvą, jog valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei.

11.2. Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 46 straipsnio 2 dalies nuostatą „valstybė remia visuomenei naudingas ūkines pastangas ir iniciatyvą“, yra pažymėjęs, kad ji reiškia Konstitucijoje įtvirtintą galimybę valdžios institucijoms vertinti ūkinės veiklos sritis pagal jų naudą visuomenei, tik tokio vertinimo ir grupavimo pagrindu įmanoma realizuoti įtvirtintą teisę remti konkrečias ūkinės veiklos sritis ar konkrečias ūkines pastangas; pagaliau minėtas ūkinės veiklos vertinimas sudaro reikiamas prielaidas įgyvendinti Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalies nuostatą

„valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei“ (*inter alia* 1997 m. vasario 13 d., 2011 m. sausio 6 d., 2011 m. birželio 21 d. nutarimai).

11.3. Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalies nuostata, jog valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, įtvirtintas konstitucinis principas, nubrėžiantis ūkinės veiklos reguliavimo tikslus, kryptis, būdus, ribas (*inter alia* 1999 m. spalio 6 d., 2013 m. liepos 5 d., 2014 m. gegužės 9 d. nutarimai).

11.3.1. Ūkinės veiklos reguliavimas paprastai yra susijęs su ūkinės veiklos sąlygų nustatymu, tam tikrų procedūrų reglamentavimu, ūkinės veiklos kontrole, taip pat su tam tikrais šios veiklos apribojimais ar draudimais; kai asmuo dalyvauja ūkinėje veikloje, jam gali būti taikomi specialūs įstatymų nustatyti apribojimai (*inter alia* 2005 m. gegužės 13 d., 2011 m. birželio 21 d., 2014 m. gegužės 9 d. nutarimai).

Valstybė, reguliuodama ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, gali nustatyti diferencijuotą teisinį reguliavimą, kurį lemia ūkinės veiklos specifika; atsižvelgdama į ūkinės veiklos specifiką, valstybė gali naudoti įvairias teisinio reguliavimo priemones (*inter alia* 2009 m. kovo 2 d., 2013 m. gegužės 24 d., 2015 m. balandžio 3 d. nutarimai).

11.3.2. Viena iš ūkinės veiklos teisinio reguliavimo priemonių yra valstybės leidimų sistemos (licencijavimo) nustatymas siekiant užtikrinti tam tikrose specifinėse ūkinės veiklos srityse būtiną didesnę valstybės kontrolę. Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad reguliuodamas licencijuojamą ūkinę veiklą įstatymų leidėjas turi nustatyti ne tik būtinus reikalavimus, kuriuos turi atitikti ūkio subjektai, siekiantys gauti licencijas užsiimti licencijuojama veikla, bet ir reikalavimus, kurių turi laikytis tokias licencijas gavę asmenys, taip pat išduotų licencijų galiojimo panaikinimo pagrindus ir tvarką; licencijų sąlygų laikymasis ir jo priežiūra yra būtina prielaida sąžiningai konkurencijai atitinkamoje rinkoje (2008 m. sausio 21 d. nutarimas); ūkio subjekto, pažeidusio licencijoje įtvirtintas sąžiningos konkurencijos taisykles, ūkinės veiklos laisvė ne tik gali, bet paprastai ir turi būti ribojama (2008 m. sausio 21 d., 2008 m. kovo 15 d. nutarimai).

12. Pažymėtina, kad Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta valstybės pareiga reguliuoti ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, suponuoja reikalavimą įstatymų leidėjui, reguliuojant šią veiklą, derinti įvairias konstitucines vertybes, *inter alia* saugomas pagal Konstitucijos 46, 53, 54 straipsnius: asmens ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą, sąžiningos konkurencijos laisvę, žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugą (2015 m. kovo 5 d., 2015 m. spalio 29 d., 2015 m. gruodžio 16 d. nutarimai).

12.1. Konstitucijos 53 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad valstybė ir kiekvienas asmuo privalo saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių. Pagal Konstitucijos 54 straipsnį valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtos

ištekliai (1 dalis); įstatymu draudžiama niokoti žemę, jos gelmes, vandenis, teršti vandenis ir orą, daryti radiacinį poveikį aplinkai bei skurdinti augaliją ir gyvūniją (2 dalis).

Aiškindamas šias Konstitucijos nuostatas, kuriose įtvirtinti konstituciniai aplinkos apsaugos pagrindai, Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad jomis yra išreikštas vienas iš valstybės veiklos tikslų – užtikrinti žmonių teises į sveiką ir švarią aplinką; aplinkos apsauga yra valstybės bei kiekvieno gyventojo rūpestis ir pareiga, viešieji ir privatūs interesai turi būti skirti aplinkos kokybei gerinti; iš šių nuostatų visiems asmenims kyla pareiga tausoti gamtą, o padarius gamtinei aplinkai žalą (nuostolius) – ją atlyginti (*inter alia* 2003 m. spalio 29 d., 2014 m. gegužės 9 d., 2015 m. gruodžio 16 d. nutarimai).

12.2. Konstitucijos 53 straipsnio 3 dalies ir 54 straipsnio nuostatas siejant su jos 46 straipsnio 3 dalimi, taip pat 53 straipsnio 1 dalies nuostata, kad valstybė rūpinasi žmonių sveikata, Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje pažymėta, kad:

– iš Konstitucijos kyla reikalavimas įstatymų leidėjui reguliuojant ūkinę veiklą nustatyti tokius jos ribojimus, kuriais būtų siekiama užtikrinti bendrą tautos gerovę, *inter alia* saugoti nuo kenksmingų poveikių žmonių sveikatai ir aplinkai, racionaliai naudoti gamtos išteklius, atlyginti gamtinei aplinkai padarytą žalą (2014 m. gegužės 9 d., 2015 m. gruodžio 16 d. nutarimai); vykdant šį reikalavimą turi būti paisoma iš Konstitucijos, *inter alia* konstitucinio teisinės valstybės principo, kylančių reikalavimų; be kita ko, tai reiškia, kad teisiniu reguliavimu gali būti nustatytos tokios ūkinės veiklos subjektų pareigos, kurios jų veiklos laisvės nevaržytų labiau, negu būtina konstituciškai reikšmingiems žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos tikslams pasiekti (2014 m. gegužės 9 d. nutarimas);

– siekdama užtikrinti natūralios gamtinės aplinkos, atskirų gamtos objektų apsaugą bei gamtos išteklių racionalų naudojimą, atkūrimą ir gausinimą, valstybė, reguliuodama ūkinę veiklą, gali nustatyti specifines ūkinės veiklos sąlygas, procedūras, kontrolės priemones (2005 m. gegužės 13 d., 2006 m. kovo 14 d., 2015 m. gruodžio 16 d. nutarimai);

– pagal Konstituciją, *inter alia* valstybės rūpinimosi žmonių sveikata principą, aplinkos apsaugos nuo kenksmingų poveikių imperatyvą, atliekų tvarkymo užtikrinimas laikytinas viešuoju interesu, valstybės ir savivaldybių priederme (2015 m. kovo 5 d. nutarimas); reguliuodamas atliekų tvarkymo organizavimą kaip vieną iš ūkinės veiklos rūšių, įstatymų leidėjas turi atsižvelgti į tai, kad netinkamai tvarkomos atliekos sukelia grėsmę aplinkai, žmonių ir visuomenės sveikatai (2014 m. gegužės 9 d. nutarimas).

13. Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad valstybė, reguliuodama atliekų tvarkymo, *inter alia* atliekų tvarkymo organizavimo, ūkinę veiklą, kurios užtikrinimas pagal Konstituciją laikytinas viešuoju interesu, turi derinti įvairias konstitucines vertybes, *inter alia* saugomas pagal Konstitucijos 46, 53, 54 straipsnius: asmens ūkinės veiklos

laisvę ir iniciatyvą, sąžiningos konkurencijos laisvę, žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugą nuo kenksmingų poveikių, ir užtikrinti konstitucinį imperatyvą reguliuoti ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei. Atsižvelgdamas į tai, įstatymų leidėjas privalo nustatyti tokias atliekų tvarkymo organizavimo veiklos sąlygas ir veiksmingas kontrolės priemones (*inter alia* šios ūkinės veiklos licencijavimą), kuriomis būtų užkirstas kelias netinkamai tvarkomų atliekų žalai aplinkai ir žmonių sveikatai atsirasti.

Taigi, reguliuodamas licencijuojamą ūkinę veiklą atliekų tvarkymo organizavimo srityje, pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi nustatyti ne tik būtinus reikalavimus, kuriuos turi atitikti ūkio subjektai, siekiantys gauti licencijas užsiimti minėta veikla, bet ir reikalavimus, kurių turi laikytis tokias licencijas gavę asmenys, taip pat išduotų licencijų galiojimo panaikinimo pagrindus ir tvarką. Ūkio subjekto, pažeidusio licencijuojamos ūkinės veiklos taisykles, ūkinės veiklos laisvė ne tik gali, bet paprastai ir turi būti ribojama laikantis iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančio proporcingumo principo, pagal kurį, kaip minėta, ūkinės veiklos laisvės negalima varžyti labiau, nei būtina konstituciškai reikšmingiems žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos tikslams pasiekti; tokie ribojimai savaime negali paneigti ir Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje laiduojamos ūkinės veiklos laisvės, ir 2 dalyje garantuojamos valstybės paramos visuomenei naudingoms ūkinėms pastangoms ir iniciatyvai. Viena iš tokių atliekų tvarkymo organizavimo ūkinės veiklos ribojimo priemonių gali būti licencijos galiojimo panaikinimas tokiems ūkio subjektams, kurie šiurkščiai ir (ar) pakartotinai (sistemingai) pažeidžia įstatymais nustatytas atliekų tvarkymo, *inter alia* atliekų tvarkymo organizavimo, veiklos sąlygas.

III

Europos Sąjungos teisės aktuose įtvirtintas teisinis reguliavimas

14. Šioje konstitucinės justicijos byloje aktualios Europos Sąjungos teisės nuostatos, kuriomis reguliuojami su atliekų tvarkymu susiję santykiai.

15. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 191 straipsnio 1, 2 dalyse *inter alia* nustatyta, kad Sąjungos aplinkos politika padeda siekti šių tikslų: išlaikyti, saugoti ir gerinti aplinkos kokybę, saugoti žmonių sveikatą, apdairiai ir racionaliai naudoti gamtos išteklius, remti tarptautinio lygio priemones, skirtas regioninėms ar pasaulinėms aplinkos problemoms spręsti, visų pirma kovai su klimato kaita; Sąjungos aplinkos politika siekiama aukšto apsaugos lygio atsižvelgiant į skirtingų Sąjungos regionų būklės įvairovę; ši politika yra grindžiama atsargumo principu bei principais, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad atlygina teršėjas.

16. Pažymėtina, kad Atliekų tvarkymo įstatymu, kurio nuostatą ginčija pareiškėja, yra *inter alia* įgyvendinama *inter alia* Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. lapkričio 19 d. direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas (toliau – Direktyva) (Atliekų tvarkymo

įstatymo 1 straipsnio (2011 m balandžio 19 d. redakcija) 6 dalis, V priedo „Įgyvendinami Europos Sąjungos teisės aktai“ 8 dalis). Direktyva yra nustatytos priemonės, skirtos aplinkai ir žmonių sveikatai apsaugoti užkertant kelią žalingam atliekų susidarymo ir tvarkymo poveikiui ar sumažinant jį ir sumažinant išteklių naudojimo bendrą poveikį bei padidinant tokio naudojimo veiksmingumą (Direktyvos 1 straipsnis).

16.1. Pagal Direktyvos 13 straipsnį valstybės narės privalo imtis būtinų priemonių užtikrinti, kad atliekų tvarkymas būtų atliekamas nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nepakenkiant aplinkai, t. y. nesukeliant pavojaus vandeniui, orui, dirvožemiui, augalams ar gyvūnams, nekeliant nepatogumų dėl triukšmo ar kvapų ir nedarant neigiamo poveikio kraštovaizdžiui ar ypač svarbioms vietovėms.

Valstybės narės taip pat turi imtis veiksmų, būtinų siekiant užtikrinti, kad pavojingų atliekų gamyba, rinkimas ir vežimas, saugojimas ir apdorojimas būtų vykdomi tokiomis sąlygomis, kuriomis geriausiai apsaugoma aplinka ir žmonių sveikata, įskaitant veiksmus, skirtus pavojingų atliekų atsekamumui nuo gamybos iki galutinio pristatymo vietos ir kontrolei (Direktyvos 17 straipsnis).

16.2. Be to, valstybės narės turi imtis būtinų priemonių užtikrinti, kad pirminis atliekų gamintojas ar kitas turėtojas pats atliktų atliekų apdorojimą arba patikėtų apdorojimo atlikimą prekiautojui, įstaigai ar įmonei, kuri atlieka atliekų apdorojimo operacijas, arba organizavimą – privačiam arba valstybiniam atliekų surinkėjui (Direktyvos 15 straipsnio 1 dalis).

Valstybės narės užtikrina, kad kompetentingos institucijos turėtų registrą, kuriame registruotų, be kita ko, prekiautojus ar tarpininkus, jeigu jiems netaikomi reikalavimai turėti leidimą (Direktyvos 26 straipsnio 1 dalies b punktas); tarpininkas yra įmonė, kitų vardu organizuojanti atliekų naudojimą ar šalinimą, įskaitant tokius tarpininkus, kurie atliekų neįsigyja fiziškai (Direktyvos 3 straipsnio 8 punktas).

16.3. Direktyvos 26 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad principas „teršėjas moka“ yra pagrindinis Europos ir tarptautiniu lygmeniu taikomas principas; atliekų gamintojas ir turėtojas atliekas turėtų tvarkyti taip, kad būtų užtikrinta aukšto lygio aplinkos ir žmogaus sveikatos apsauga.

Valstybės narės turėtų numatyti veiksmingas, proporcingas ir atgrasančias sankcijas, kurios būtų taikomos už atliekų tvarkymą atsakingiems fiziniams ar juridiniams asmenims, pavyzdžiui, atliekų gamintojams, turėtojams, tarpininkams, prekiautojams, vežėjams, surinkėjams, įmonėms ar įstaigoms, vykdančioms atliekų apdorojimo operacijas ir įgyvendinančioms atliekų tvarkymo sistemas, tuo atveju, kai jie pažeidžia Direktyvos nuostatas (Direktyvos 45 konstatuojamoji dalis).

Direktyvos 36 straipsnyje nustatyta, kad valstybės narės imasi būtinų priemonių uždrausti atliekų išmetimą, išvertimą ar nekontroliuojamą tvarkymą; valstybės narės nustato sankcijų taikymo

už Direktyvos nuostatų pažeidimą taisykles ir imasi visų priemonių, būtinų jų įgyvendinimui užtikrinti. Numatytos sankcijos turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios.

17. Apibendrinant SESV 191 straipsnio 1, 2 dalyse, Direktyvos 26, 45 konstatuojamosiose dalyse, 1 straipsnyje, 3 straipsnio 8 punkte, 13 straipsnyje, 15 straipsnio 1 dalyje, 17 straipsnyje, 26 straipsnio 1 dalies b punkte, 36 straipsnyje nustatytą teisinį reguliavimą konstatuotina, kad valstybės narės:

– turi imtis veiksmų, kurie būtini siekiant, kad atliekos būtų tvarkomos taip, kad būtų užtikrinta aukšto lygio aplinkos ir žmogaus sveikatos apsauga, užkirstas kelias žalingam atliekų susidarymo ir tvarkymo poveikiui;

– turi *inter alia* užtikrinti, kad pirminis atliekų gamintojas ar kitas turėtojas pats atliktų atliekų apdorojimą, patikėtų jo atlikimą prekiautojui, įstaigai ar įmonei arba organizavimą privačiam arba valstybiniam atliekų surinkėjui; tarpininkas, kitų vardu organizuojantis atliekų naudojimą ar šalinimą, turi būti kompetentingos įstaigos registruotas arba gauti jos leidimą vykdyti savo veiklą;

– turi numatyti veiksmingas, proporcingas ir atgrasančias sankcijas, kurios būtų taikomos už atliekų tvarkymą atsakingiems fiziniams ar juridiniams asmenims, *inter alia* tarpininkams, tuo atveju, kai jie pažeidžia Direktyvos nuostatas.

IV

Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio (2011 m. gruodžio 22 d. redakcija) 19 dalies 6 punkto atitikties Konstitucijai vertinimas

18. Pareiškėja Seimo narių grupė prašo ištirti, ar Konstitucijos 46 straipsnio 1, 2, 3 dalims, konstituciniam teisinės valstybės principui neprieštarauja Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalies 6 punktas.

19. Kaip minėta, Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalyje nustatyti licencijos galiojimo panaikinimo pagrindai; pagal pareiškėjos ginčijamą 6 punktą licencijos galiojimas panaikinamas licencijos turėtojui gavus 3 įspėjimus apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą per paskutinius dvejus metus.

20. Pareiškėjos teigimu, pagal ginčijamą teisinį reguliavimą licencijos turėtojo veikla gali būti ribojama daugiau, nei būtina viešajam interesui užtikrinti, nes, nors pažeidimas, dėl kurio buvo skirtas įspėjimas, nustatytu laiku pašalintas, įspėjimas panaikintas ir licencijos turėtojo veikla atitinka jai keliamus reikalavimus, licencijos galiojimas gavus 3 įspėjimus per dvejus metus vis tiek turi būti panaikintas. Be to, Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalies 6 punkto nuostata gali būti taikoma nustačius bet kokius (neturinčius jokios įtakos visuomenės sveikatai ar saugumui, viešajam interesui) licencijuojamos veiklos pažeidimus, taigi nustatyta poveikio priemonė yra

neproporcinga teisės pažeidimui, tarp jos ir siekiamo tikslo nubausti teisės pažeidėją (licencijos turėtoją) ir užtikrinti teisės pažeidimų prevenciją nėra teisingos pusiausvyros (proporcingumo).

21. Sprendžiant, ar Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalies 6 punkte nustatytas ginčijamas teisinis reguliavimas neprieštarauja Konstitucijos 46 straipsnio 1, 2, 3 dalims, konstituciniam teisinės valstybės principui, pažymėtina, kad, kaip minėta, pagal Konstituciją:

– valstybė, reguliuodama atliekų tvarkymo organizavimo ūkinę veiklą, kurios užtikrinimas pagal Konstituciją laikytinas viešuoju interesu, turi derinti įvairias konstitucines vertybes, *inter alia* saugomas pagal Konstitucijos 46, 53, 54 straipsnius: asmens ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą, sąžiningos konkurencijos laisvę, žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugą nuo kenksmingų poveikių, ir užtikrinti konstitucinį imperatyvą reguliuoti ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei;

– įstatymų leidėjas privalo nustatyti tokias atliekų tvarkymo organizavimo veiklos sąlygas ir veiksmingas kontrolės priemones (*inter alia* šios ūkinės veiklos licencijavimą), kuriomis būtų užkirstas kelias netinkamai tvarkomų atliekų žalai aplinkai ir žmonių sveikatai atsirasti;

– įstatymų leidėjas turi nustatyti ne tik būtinus reikalavimus, kuriuos turi atitikti ūkio subjektai, siekiantys gauti licencijas užsiimti minėta veikla, bet ir reikalavimus, kurių turi laikytis tokias licencijas gavę asmenys, taip pat išduotų licencijų galiojimo panaikinimo pagrindus ir tvarką;

– ūkio subjekto, pažeidusio licencijuojamos ūkinės veiklos taisykles, ūkinės veiklos laisvė ne tik gali, bet paprastai ir turi būti ribojama laikantis iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančio proporcingumo principo, pagal kurį, kaip minėta, ūkinės veiklos laisvės negalima varžyti labiau, nei būtina konstituciškai reikšmingiems žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos tikslams pasiekti; tokie ribojimai savaime negali paneigti ir Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje laiduojamos ūkinės veiklos laisvės, ir 2 dalyje garantuojamos valstybės paramos visuomenei naudingoms ūkinėms pastangoms ir iniciatyvai; viena iš tokių atliekų tvarkymo organizavimo ūkinės veiklos ribojimo priemonių gali būti licencijos galiojimo panaikinimas tokiems ūkio subjektams, kurie šiurkščiai ir (ar) pakartotinai (sistemingai) pažeidžia įstatymais nustatytas atliekų tvarkymo, *inter alia* atliekų tvarkymo organizavimo, veiklos sąlygas.

22. Minėta, jog, aiškinant Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalies 6 punkte nustatytą teisinį reguliavimą viso šio straipsnio ir kitų šio įstatymo, taip pat šioje byloje aktualių Viešojo administravimo įstatymo (2006 m. birželio 27 d. redakcija), Administracinių bylų teisenos įstatymo (2016 m. birželio 2 d. redakcija) nuostatų kontekste, pažymėtina, kad:

– Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsniu reglamentuojamas gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licencijavimas nustatytas siekiant, kad gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo veikla būtų vykdoma taip, kad atitiktų bendruosius atliekų tvarkymui keliamus reikalavimus ir būtų išvengta neigiamo atliekų poveikio visuomenės sveikatai

ir aplinkai; kai kurios atliekos, kurių tvarkymui organizuoti reikalingos licencijos, gali būti priskiriamos prie pavojingųjų;

– įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą skiriamas licencijas išduodančiai institucijai nustačius pažeidimus, dėl kurių gali būti sustabdytas licencijos galiojimas; jo paskirtis – įspėti apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, jeigu nebus pašalinti licencijas išduodančios institucijos nurodyti pažeidimai;

– įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą licencijos turėtojui sukelia teisines pasekmes – pareigą pašalinti priežastis, dėl kurių gali būti sustabdytas licencijos galiojimas, taigi įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą yra poveikio priemonė;

– įspėjimo apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą panaikinimas licencijas išduodančios institucijos sprendimu reiškia, kad licencijos turėtojas pašalino priežastis, dėl kurių gali būti sustabdytas licencijos galiojimas, ir kad nelieka pagrindo sustabdyti licencijos galiojimą, tačiau nereiškia, kad šis įspėjimas buvo skirtas neteisėtai arba nepagrįstai;

– Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalies 6 punkto nuostata aiškintina taip, kad licencijos galiojimas panaikinamas licencijos turėtojui paskyrus trečią per paskutinius dvejus metus įspėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, taigi licencijos galiojimas turi būti panaikinamas tada, kai licencijos turėtojas gauna trečią įspėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą per paskutinius dvejus metus neatsižvelgiant į tai, ar licencijas išduodančios institucijos sprendimu šie įspėjimai buvo panaikinti;

– skiriant įspėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą turi būti laikomasi Viešojo administravimo įstatymo 36^{8} straipsnio (2014 m. lapkričio 11 d. redakcija) 1 dalyje nustatytų reikalavimų; įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą gali būti skundžiamas teisme; teismas panaikina licencijas išduodančios institucijos sprendimą skirti poveikio priemonę, kai jis yra nepagrįstas ar neteisėtas; įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą netaikytinas už mažareikšmius teisės aktų reikalavimų pažeidimus.

23. Taigi pažymėtina, kad Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalies 6 punkte nustatytas teisinis reguliavimas, pagal kurį licencijos galiojimas yra panaikinamas paskyrus trečią per paskutinius dvejus metus įspėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, vertintinas kaip veiksminga priemonė siekiant užkirsti kelią galimai netinkamai tvarkomų atliekų žalai aplinkai ir žmonių sveikatai atsirasti, kuri taikoma tokiems ūkio subjektams, kurie pakartotinai (sistemingai) (3 kartus per paskutinius dvejus metus) pažeidžia įstatymais nustatytas atliekų tvarkymo organizavimo veiklos sąlygas ir už tai jiems skiriami įspėjimai apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą. Konstatuotina, kad tokiu teisiniu reguliavimu įstatymų leidėjas įgyvendino iš Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalies, 53 straipsnio 1, 3 dalių, 54 straipsnio nuostatų kylančią pareigą nustatant atliekų tvarkymo organizavimo ūkinės veiklos sąlygas ir veiksmingas kontrolės priemones šią ūkinę veiklą

reguliuoti taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei ir sudarytų sąlygas apsaugoti žmonių sveikatą ir aplinką nuo galimų kenksmingų poveikių.

Pabrėžtina, kad pagal ginčijamą teisinį reguliavimą licencijos galiojimas gali būti panaikintas tik tais atvejais, kai prieš tai 2 paskirti įspėjimai buvo teisėti ir pagrįsti, t. y. jie nebuvo panaikinti teismo sprendimu. Tik taip suprantant ginčijamą ir su juo susijusį teisinį reguliavimą, t. y. įspėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą suprantant kaip savarankišką poveikio priemonę, kuri gali būti skundžiama teisme ir negali būti skiriama už mažareikšmius pažeidimus, ginčijama Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalies 6 punkto nuostata laikytina neprieštaraujančia iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančiam proporcingumo principui, t. y. nevaržančia ūkinės veiklos subjektų veiklos laisvės labiau, negu būtina konstituciškai reikšmingiems žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos tikslams pasiekti, taigi ir nepaneigiančia Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje laiduojamos ūkinės veiklos laisvės bei 2 dalyje garantuojamos valstybės paramos visuomenei naudingoms ūkinėms pastangoms ir iniciatyvai.

24. Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus darytina išvada, kad Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio (2011 m. gruodžio 22 d. redakcija) 19 dalies 6 punktas neprieštarauja Konstitucijos 46 straipsnio 1, 2, 3 dalims, konstituciniam teisinės valstybės principui.

25. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Atliekų tvarkymo įstatymo (2002 m. liepos 1 d. redakcija) ir Viešojo administravimo įstatymo (2006 m. birželio 27 d. redakcija) nuostatų, susijusių su įspėjimu apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, aiškinimas, įskaitant teisę apskųsti teismui tokį įspėjimą, šiame nutarime yra kitoks nei formuojamoje Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje (*inter alia* 2013 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS502-887/2013, 2016 m. lapkričio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-542-756/2016).

26. Kartu pažymėtina ir tai, kad ginčijama Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalies 6 punkto nuostata yra neaiški ir ją galima aiškinti nevienareikšmiškai: viena vertus, ja nustatyta, kad pagrindas panaikinti licencijos galiojimą yra 3 per paskutinius dvejus metus gauti įspėjimai apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, kita vertus, trečias per dvejus metus gautas įspėjimas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą suponuoja visišką licencijuojamos veiklos nutraukimą (t. y. licencijos galiojimo panaikinimą) ir neatitinka savo paskirties, kuri, kaip minėta, yra įspėti apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, jeigu nebus pašalinti licencijas išduodančios institucijos nurodyti pažeidimai.

Šiame kontekste pažymėtina, kad konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja įvairius reikalavimus įstatymų leidėjui, *inter alia* tai, kad įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna (*inter alia* 2004 m. gruodžio 13 d., 2009 m. kovo 2 d., 2017 m. kovo 15 d. nutarimai). Atsižvelgiant

į tai, ginčijama Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio 19 dalies 6 punkto nuostata koreguotina taip, kad joje būtų nustatytas (-i) aiškus (-ūs) licencijos galiojimo panaikinimo pagrindas (-ai).

Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102, 105 straipsniais, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1, 53, 53^{1}, 54, 55, 56 straipsniais, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas

nutaria:

Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnio (2011 m. gruodžio 22 d. redakcija; Žin., 2012, Nr. 6-190) 19 dalies 6 punktas neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai.

Šis Konstitucinio Teismo nutarimas yra galutinis ir neskundžiamas.

Konstitucinio Teismo teisėjai

Elvyra Baltutytė
Gintaras Goda
Vytautas Greičius
Danutė Jočienė
Gediminas Mesonis
Vytas Milius
Daiva Petrylaitė
Janina Stripeikienė
Dainius Žalimas