



## LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS

### SPRENDIMAS LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

2015 m. spalio 21 d.  
Vilnius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Laimučio Alechnavičiaus (pranešėjas), Audriaus Bakavecko, Arūno Dirvono, Irmanto Jarukaičio (kolegijos pirmininkas), Dalios Višinskienės, sekretoriaujant Ramunei Petkuvienei, dalyvaujant atsakovo Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos atstovei Ingridai Kliukienei,

viešame teismo posėdyje išnagrinėjo administracinę bylą pagal pareiškėjo Panevėžio apygardos administracinio teismo prašymą ištirti Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2009 m. rugpjūčio 4 d. įsakymu Nr. A1-473 patvirtinto Darbo rinkos stebėsenos sąlygų ir tvarkos aprašo (2014 m. rugsėjo 15 d. įsakymo Nr. A1-450 redakcija) 25.2 punkto ta apimtimi, kuria nustatyta, kad bedarbio statuso netenkama bedarbiui atsisakius siūlomo tinkamo darbo, išskyrus bedarbius, kurie per 5 darbo dienas nuo darbo pasiūlymo pateikimo dienos pateikė oficialią informaciją dėl su asmens sveikata ar su kitomis aplinkybėmis susijusių apribojimų dirbti siūlomą darbą, bei bedarbius, kurie dalyvauja įgyjant darbo įgūdžių pagal dvišalę darbo įgūdžių įgijimo sutartį arba nuo 2015 m. sausio 1 d. atlieka savanorišką praktiką, atitiktį konstituciniam teisinės valstybės principui, teisės aktų hierarchijos principui bei Lietuvos Respublikos užimtumo rėmimo įstatymo 12 straipsnio 2 daliai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. liepos 24 d. nutarimo Nr. 744 1.3 punktui.

Išplėstinė teisėjų kolegija

n u s t a t ė:

#### I.

1. Pareiškėjas Panevėžio apygardos administracinis teismas, nagrinėdamas administracinę bylą pagal pareiškėjos individualioje byloje D. K. skundą atsakovams Panevėžio teritorinei darbo biržai ir Lietuvos valstybei, atstovaujamai Panevėžio teritorinės darbo biržos, dėl Panevėžio teritorinės darbo biržos sprendimo panaikinimo ir neturtinės žalos atlyginimo, 2015 m. balandžio 29 d. nutartimi kreipėsi į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą, prašydamas ištirti, ar Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2009 m. rugpjūčio 4 d. įsakymu Nr. A1-473 patvirtinto Darbo rinkos stebėsenos sąlygų ir tvarkos aprašo (2014 m. rugsėjo 15 d. įsakymo Nr. A1-450 redakcija) (toliau – ir Aprašas) 25.2 punktas ta apimtimi, kuria nustatyta, kad bedarbio statuso netenkama „bedarbiui atsisakius siūlomo tinkamo darbo, išskyrus bedarbius, kurie per 5

darbo dienas nuo darbo pasiūlymo pateikimo dienos pateikė oficialią informaciją dėl su asmens sveikata ar su kitomis aplinkybėmis susijusių apribojimų dirbti siūlomą darbą, bei bedarbius, kurie dalyvauja įgyjant darbo įgūdžių pagal dvišalę darbo įgūdžių įgijimo sutartį arba nuo 2015 m. sausio 1 d. atlieka savanorišką praktiką“, atitinka konstitucinį teisinės valstybės principą, teisės aktų hierarchijos principą bei Lietuvos Respublikos užimtumo rėmimo įstatymo (toliau – ir Užimtumo rėmimo įstatymas) (2009 m. liepos 14 d. įstatymo Nr. XI-334 redakcija) 12 straipsnio 2 dalį ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – ir Vyriausybė) 2006 m. liepos 24 d. nutarimo Nr. 744 (2009 m. liepos 22 d. nutarimo Nr. 797 redakcija) 1.3 punktą. Šia nutartimi administracinė byla sustabdyta iki Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas išnagrinės norminę administracinę bylą.

2. Panevėžio apygardos administracinio teismo 2015 m. balandžio 29 d. nutartyje nurodyti šie teisiniai argumentai, kuriais grindžiamos abejonės dėl ginčijamos nuostatos teisėtumo:

2.1. Įgaliojimai Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijai (toliau – ir Ministerija) Apraše nustatyti darbo rinkos stebėsenos sąlygas ir tvarką kyla iš Užimtumo rėmimo įstatymo 12 straipsnio 2 dalies ir Vyriausybės 2006 m. liepos 24 d. nutarimo Nr. 744 1.3 punkto, tačiau nei Užimtumo rėmimo įstatymas, nei Aprašas neapibrėžia darbo rinkos stebėsenos sąvokos, todėl ir Užimtumo rėmimo įstatyme, ir minėtame Vyriausybės nutarime nustatytų įgaliojimų įgyvendinimas poįstatyminiame teisės akte kelia abejonių dėl teisinio reguliavimo, kuriuo nustatomi pagrindai, sietini su bedarbio statuso netekimu, teisėtumo. Sistemine Užimtumo rėmimo įstatymo trečiojo skirsnio nuostatų analizė patvirtina, kad pagal minėto įstatymo 12 straipsnio 1 dalį darbo rinkos stebėseną sudaro tam tikri procesai: darbo ieškančių asmenų registravimas ir apskaita (1 p.); laisvų darbo vietų registravimas (2 p.); padėties darbo rinkoje vertinimas ir jos pokyčių prognozavimas (3 p.); užimtumo rėmimo priemonių įgyvendinimo ir darbo rinkos paslaugų teikimo efektyvumo vertinimas (4 p.). Analizuojant šių teisės normų, reglamentuojančių darbo rinkos stebėsenos procesą, turinį, akivaizdu, kad jos nenumato bedarbio statuso netekimą lemiančių aplinkybių, todėl aptariamas Apraše nustatytas teisinis reguliavimas kelia abejonių dėl bedarbio statuso netekimo pagrindų įtvirtinimo poįstatyminiame teisės akte. Keltina abejonė, ar Ministerija, Aprašo 25.2 punkte nustatydamą teisinius pagrindus, sietinus su bedarbio statuso netekimu, neviršijo Užimtumo rėmimo įstatymo 12 straipsnio 2 dalyje ir Vyriausybės nutarimo 1.3 punkte nustatytų įgaliojimų. Pareiškėjui kyla abejonių, ar minėti įgaliojimai nustatyti darbo rinkos stebėsenos sąlygas ir tvarką galėjo būti teisinis pagrindas poįstatyminiame akte – Aprašo 25.2 punkte – nustatyti teisinį reguliavimą, neįgrindžiamą įstatyminiu reguliavimu, kadangi darbo rinkos stebėseną Užimtumo rėmimo įstatyme reglamentuojama nenumatant bedarbio statuso netekimo pagrindų. Sisteminiu metodu vertinant užimtumo rėmimo sistemoje dalyvaujančių asmenų bedarbio statuso netekimo pagrindus, t. y. nagrinėjamoje byloje Aprašo 25.2 punkte įtvirtintą pagrindą, pažymėtina, kad šio bei kitų 25 punkte nustatytų pagrindų reglamentavimas yra nustatytas poįstatyminiame teisės akte, todėl teismui kyla abejonių, ar šie teisiniai pagrindai jų turinio apimtimi bei sukeliama padarinių aspektu patenka į Užimtumo rėmimo įstatymo 12 straipsnio 1 dalies, numatančios darbo rinkos stebėsenos sudėtinius elementus, teisinio reguliavimo apimtį. Vadinasi, toks su socialine apsauga susijusių garantijų panaikinimo įtvirtinimas poįstatyminiame teisės akte, nesant konkretaus įpareigojimo, nustatyto įstatyme, kelia abejonių dėl jo teisėtumo.

2.2. Tiek bedarbio statuso įgijimas, kaip juridinis faktas, tiek bedarbio statuso netekimo lemiami padariniai yra susiję su valstybės konstitucinės pareigos – užtikrinti socialinę apsaugą nedarbo atveju – įgyvendinimu. Bedarbio statuso įgijimas ir atitinkamuose teisės aktuose nustatytų sąlygų atitikimas laiduoja asmeniui, įgijusiam bedarbio statusą, Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – ir Konstitucija) 52 straipsnyje nustatytas socialinio pobūdžio garantijas, kurios įpareigoja valstybę nustatyti pakankamas jų įgyvendinimo ir apsaugos priemones. Pareiškėjo vertinimu, teisinės pasekmės, kurias sukelia poįstatyminiame teisės akte, nagrinėjamu atveju – Aprašo 25.2 punkte, nustatyti pagrindai, sietini su asmens teisių į socialinę paramą įgyvendinimu, todėl keltina abejonė, ar toks reguliavimas nepažeidžia konstitucinio teisės aktų hierarchijos principo, kuris konstitucinėje jurisprudencijoje aiškintinas neatsiejamai nuo teisinės valstybės principo turinio sampratos bei Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalyje ir 52 straipsnyje garantuojamų socialinių teisių bei jų apsaugos.

## II.

3. Rengiant norminę administracinę bylą nagrinėti Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme, gautas atsakovo Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos atsiliepimas, kuriame prašoma ginčijamą Aprašo nuostatą pripažinti teisėta. Atsiliepimas grindžiamas šiais esminiais teisiniais argumentais:

3.1. Darbo rinkos stebėseną sudaro darbo ieškančių asmenų apskaita (Užimtumo rėmimo įstatymo 12 str. 1 d. 1 p.). Teritorinės darbo biržos Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka registruoja darbo ieškančius asmenis, tvarko darbo ieškančių asmenų ir dalyvaujančių aktyvios darbo rinkos politikos priemonėse asmenų apskaitą (Užimtumo rėmimo įstatymo 13 str.). Teritorinės darbo biržos registruoja darbo ieškančius asmenis, dėl to darytina išvada, kad asmuo turi ieškoti darbo ir priimti teritorinės darbo biržos siūlomą tinkamą darbą (Užimtumo rėmimo įstatymo 2 str. 15 d.). Atsižvelgiant į tai, kad Užimtumo rėmimo įstatymu ir Vyriausybės nutarimu pavesta Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai patvirtinti Darbo rinkos stebėsenos sąlygas ir tvarką, ir kad bedarbio statuso panaikinimas yra susijęs su darbo ieškančių asmenų registracija teritorinėje darbo biržoje, atsakovas, nustatydamas teisinius pagrindus, sietinus su bedarbio statuso netekimu, neviršijo Užimtumo rėmimo įstatymo 12 straipsnio 2 dalyje ir Vyriausybės 2006 m. liepos 24 d. nutarimo Nr. 744 1.3 punkte nustatytų įgaliojimų.

3.2. Lietuvos Respublikos nedarbo socialinio draudimo įstatymo (toliau – ir Nedarbo socialinio draudimo įstatymas) 11 straipsnio 1 punktą numato, kad bedarbiui atsisakius siūlomo tinkamo darbo, nutraukiamas nedarbo draudimo išmokos mokėjimas. Taigi ginčijamas Aprašo 25.2 punkte numatytas bedarbio statuso netekimo pagrindas iš esmės atitinka Nedarbo socialinio draudimo įstatymo 11 straipsnio 1 punkte numatytą vieną iš nedarbo socialinio draudimo išmokos mokėjimo nutraukimo pagrindų. Aprašo 25.2 punkte numatytas bedarbio statuso netekimo pagrindas siejamas su Užimtumo rėmimo įstatyme bei Nedarbo socialinio draudimo įstatyme numatytais bedarbio pareigomis ieškoti darbo ir priimti siūlomą tinkamą darbą (teritorinės darbo biržos registracijos faktas patvirtina, kad bedarbis darbo ieško), todėl poįstatyminiame teisės akte numatytas teisinis reglamentavimas nepakeitė Užimtumo rėmimo įstatymo ir Nedarbo socialinio draudimo įstatymo normų, nesukūrė bedarbio statuso netekimo pagrindo, kuris neatitiktų Užimtumo rėmimo įstatymo ir Nedarbo socialinio draudimo įstatymo normų.

Išplėstinė teisėjų kolegija

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

## III.

4. Pareiškėjas Panevėžio apygardos administracinis teismas nagrinėjamoje norminėje administraciniame byloje iškėlė klausimą dėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2009 m. rugpjūčio 4 d. įsakymu Nr. A1-473 „Dėl Darbo rinkos stebėsenos sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo“ patvirtinto Darbo rinkos stebėsenos sąlygų ir tvarkos aprašo (2014 m. rugsėjo 15 d. įsakymo Nr. A1-450 redakcija) 25.2 punkto atitikties konstituciniam teisinės valstybės principui, teisės aktų hierarchijos principui bei Užimtumo rėmimo įstatymo 12 straipsnio 2 daliai ir Vyriausybės 2006 m. liepos 24 d. nutarimo Nr. 744 1.3 punktui.

5. Ginčijamame Aprašo (2014 m. rugsėjo 15 d. įsakymo Nr. A1-450 redakcija) 25.2 punkte įtvirtinta, jog bedarbio statuso netenkama „bedarbiui atsisakius siūlomo tinkamo darbo, išskyrus bedarbius, kurie per 5 darbo dienas nuo darbo pasiūlymo pateikimo dienos pateikė oficialią informaciją dėl su asmens sveikata ar su kitomis aplinkybėmis susijusių apribojimų dirbti siūlomą darbą, bei bedarbius, kurie dalyvauja įgyjant darbo įgūdžių pagal dvišalę darbo įgūdžių įgijimo sutartį arba nuo 2015 m. sausio 1 d. atlieka savanorišką praktiką“.

6. Atkreiptinas dėmesys, jog 2015 m. balandžio 24 d. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymu Nr. A1-223 Aprašo 25 punktą buvo pakeistas *inter alia*

panaikinant ginčo nuostatą (pakeitimas įsigaliojo 2015 m. balandžio 25 d.). Nors nagrinėjamu atveju tai nesudaro pagrindo nutraukti Aprašo (2014 m. rugsėjo 15 d. įsakymo Nr. A1-450 redakcija) 25.2 punkto teisėtumo tyrimą, tačiau išplėstinė teisėjų kolegija atsižvelgia į šią aplinkybę, sprendama dėl ginčo nuostatos atitikties aukštesnės teisinės galios teisės aktų nuostatoms bei konstituciniams principams.

7. Be to, išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas norminėje administracinėje byloje Nr. I-3-502/2015 yra atlikęs kitos Aprašo nuostatos, t. y. 25.3 punkto, įtvirtinančio vieną iš bedarbio statuso netekimo pagrindų, teisėtumo tyrimą. Minėtoje byloje Aprašo (2014 m. rugsėjo 15 d. įsakymo Nr. A1-450 redakcija) 25.3 punktas pripažintas prieštaraujančiu konstituciniam teisinės valstybės principui, suponuojančiam teisės aktų hierarchiją (žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. balandžio 9 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I-3-502/2015).

8. Šiuo aspektu pažymėtina, jog Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – ir Konstitucinis Teismas) yra konstatavęs, kad Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas suponuoja jurisprudencijos tęstinumą. Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, kad užtikrinant iš Konstitucijos kylantį teismų praktikos vienodumą (nuoseklumą, neprieštarinumą), taigi ir jurisprudencijos tęstinumą, lemiamą reikšmę (be kitų svarbių veiksnių) turi šie veiksniai: teismai, priimdami sprendimus atitinkamų kategorijų bylose, yra saistomi savo pačių sukurtų precedentų – sprendimų analogiškose bylose; žemesnės instancijos teismai, priimdami sprendimus atitinkamų kategorijų bylose, yra saistomi aukštesnės instancijos teismų sprendimų – precedentų tų kategorijų bylose (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas). Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 33 straipsnio 4 dalyje nurodyta, kad teismai, priimdami sprendimus atitinkamų kategorijų bylose, yra saistomi savo pačių sukurtų teisės aiškinimo taisyklių, suformuluotų analogiškose ar iš esmės panašiose bylose. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ir ABTĮ) 20 straipsnio 4 dalis ir 13 straipsnio 1 dalis nustato, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas formuoja vienodą administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus bei kitus teisės aktus.

9. Atsižvelgusi į tai, kas pirmiau išdėstyta, išplėstinė teisėjų kolegija, nagrinėdama šią norminę administracinę bylą, be kita ko, vadovaujasi ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išaiškinimais, išdėstytais 2015 m. balandžio 9 d. sprendime administracinėje byloje Nr. I-3-502/2015.

10. Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog iš ABTĮ šešioliktojo skirsnio, nustatančio pareiškimų ištirti norminių administracinių aktų teisėtumą nagrinėjimo tvarką, matyti, kad norminės administracinės bylos nagrinėjimo ribas, visų pirma, apibrėžia pareiškėjo pareiškime pateiktas prašymas, jo apimtis, taip pat šį prašymą pagrindžiantys teisiniai argumentai. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje yra pažymėta, kad būtent teismo nutartis prašyti ištirti norminio administracinio akto teisėtumą yra tas procesinis dokumentas, kuris apibrėžia iškeliama norminės administracinės bylos nagrinėjimo dalyką bei ribas ir pagal kurį ši byla turi būti nagrinėjama (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gegužės 21 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>662</sup>-11/2013, 2011 m. gruodžio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-3065/2011). Atsižvelgusi į tai, išplėstinė teisėjų kolegija šioje byloje nagrinės pareiškėjo prašymą ir vertins ginčijamo Aprašo 25.2 punkto teisėtumą Panevėžio apygardos administracinio teismo 2015 m. balandžio 29 d. nutartyje suformuluoto prašymo (dalyko bei argumentų) ribose.

11. Kaip jau buvo minėta, pareiškėjas prašo ištirti ginčo nuostatos atitiktį *inter alia* konstituciniam teisinės valstybės principui, teisės aktų hierarchijos principui. Iš Panevėžio apygardos administracinio teismo 2015 m. balandžio 29 d. nutarties motyvų matyti, jog abejonės dėl nurodytos Aprašo nuostatos atitikties minėtiems principams kilo tuo aspektu, ar ginčijamos poįstatyminio teisės akto nuostatos, reglamentuojančios su socialine apsauga susijusių garantijų panaikinimą, t. y. bedarbio statuso netekimą, teisinis reguliavimas pagal savo pobūdį gali būti įtvirtinamas poįstatyminiame teisės akte, ar toks teisinis reguliavimas gali būti nustatytas tik įstatyme. Įvertinus tai, kas išdėstyta, nagrinėjamoje norminėje administracinėje byloje Aprašo

25.2 punkto atitiktis konstituciniam teisinės valstybės principui, teisės aktų hierarchijos principui bus tiriama ir vertinama būtent tuo aspektu, ar ginčijamas teisinis reguliavimas galėjo būti nustatytas poįstatyminiame teisės akte.

12. Pasisakydama dėl ginčijamo Aprašo 25.2 punkto atitikties konstituciniam teisinės valstybės principui bei iš jo kylančiam teisės aktų hierarchijos principui, išplėstinė teisėjų kolegija pirmiausia pažymi, jog Konstitucinis Teismas, aiškindamas konstitucinį teisinės valstybės principą, ne kartą yra konstatavęs, kad konstitucinis teisinės valstybės principas – universalus principas, kuriuo yra grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Konstitucija, kad konstitucinis teisinės valstybės principas aiškintinas neatsiejamai nuo Konstitucijos preambulėje skelbiamo atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekio, kad minėto konstitucinio principo turinys atsiskleidžia įvairiose Konstitucijos nuostatose. Šio principo esmė – teisės viešpatavimas. Konstitucinis teisinės valstybės principas – itin talpus, jis apima daug įvairių tarpusavyje susijusių imperatyvų. Juo turi būti vadovujamasi ir kuriant teisę, ir ją įgyvendinant (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d., 2012 m. vasario 6 d., 2012 m. liepos 3 d. ir kt. nutarimai). Konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja įvairius reikalavimus įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams, *inter alia* tai, kad teisėkūros subjektai teisės aktus gali leisti tik neviršydami savo įgaliojimų (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. sausio 16 d., 2010 m. kovo 22 d., 2013 m. balandžio 2 d. ir kt. 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 nustatytoju įstatyme, nebūtų grindžiamas įstatymais (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d., 2009 m. birželio 22 d., 2013 m. lapkričio 6 d. ir kt. nutarimai).

13. Be to, Konstitucinis Teismas taip pat yra išaiškinęs, kad pagal Konstituciją su žmogaus teisių ir laisvių turinio apibrėžimu, jų įgyvendinimo garantijų įtvirtinimu susijusį teisinį reguliavimą galima nustatyti tik įstatymu, tačiau tada, kai Konstitucija nereikalauja, kad tam tikri su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susiję santykiai būtų reguliuojami įstatymais, juos galima reguliuoti ir poįstatyminiais teisės aktais (*inter alia* žmogaus teisių įgyvendinimo procesinius (procedūrinius) santykius ir pan.). Tačiau (tai savo aktuose taip pat ne kartą yra pabrėžęs Konstitucinis Teismas) jokiais aplinkybėmis poįstatyminiais teisės aktais negalima nustatyti asmens teisės atsiradimo sąlygų, riboti teisės apimties; poįstatyminiais teisės aktais negalima nustatyti ir tokio su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytoju įstatyme (žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 5 d. nutarimą).

14. Darbo rinkos stebėsenos sąlygų ir tvarkos aprašas socialinės apsaugos ir darbo ministro 2009 m. rugpjūčio 4 d. įsakymu Nr. A1-473 patvirtintas vadovaujantis Vyriausybės 2006 m. liepos 24 d. nutarimo Nr. 744 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos užimtumo rėmimo įstatymą“ (2009 m. liepos 22 d. nutarimo Nr. 797 redakcija) 1.3 punktu, kuriuo Vyriausybė įgaliojo Socialinės apsaugos ir darbo ministeriją parengti ir patvirtinti Darbo rinkos stebėsenos sąlygų ir tvarkos aprašą. Savo ruožtu minėtas Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas buvo priimtas įgyvendinant įgaliojimus, įtvirtintus *inter alia* Užimtumo rėmimo įstatymo 12 straipsnio 2 dalyje, pagal kurią darbo rinkos stebėsenos sąlygas ir tvarką nustato Vyriausybė ar jos įgaliota institucija. Darytina išvada, jog įgaliojimai Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai nustatyti darbo rinkos stebėsenos sąlygas ir tvarką kyla iš Užimtumo rėmimo įstatymo 12 straipsnio 2 dalies ir minėto Vyriausybės 2006 m. liepos 24 d. nutarimo Nr. 744 (2009 m. liepos 22 d. nutarimo Nr. 797 redakcija) 1.3 punkto.

15. Užimtumo rėmimo įstatymo (2014 m. liepos 10 d. įstatymo Nr. XII-999 redakcija) 1 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta šio įstatymo paskirtis, t. y. nustatyti darbo ieškančių asmenų užimtumo rėmimo sistemos teisinius pagrindus, jos tikslą, uždavinius, užimtumo rėmimo politiką įgyvendinančių institucijų (įstaigų) funkcijas, užimtumo rėmimo priemonių įgyvendinimo ir darbo rinkos paslaugų teikimo organizavimą ir finansavimą. Pagal Užimtumo rėmimo įstatymo 12 straipsnio 1 dalį darbo rinkos stebėseną sudaro: darbo ieškančių asmenų registravimas ir apskaita (1 p.), laisvų darbo vietų registravimas (2 p.), padėties darbo rinkoje vertinimas ir jos pokyčių prognozavimas (3 p.), užimtumo rėmimo priemonių įgyvendinimo ir darbo rinkos paslaugų teikimo efektyvumo vertinimas (4 p.). Šio įstatymo 13 straipsnis, detalizuojantis darbo ieškančių asmenų registravimą ir apskaitą, kaip sudėtinę darbo rinkos stebėsenos dalį, nustato, kad teritorinės darbo biržos registruoja darbo ieškančius asmenis, tvarko darbo ieškančių asmenų ir dalyvaujančių aktyvios darbo rinkos politikos priemonėse asmenų apskaitą. Ginčijama Aprašo 25.2 punkto nuostata įtvirtinta Aprašo (2014 m. rugsėjo 15 d. įsakymo Nr. A1-450 redakcija) III dalyje „Darbo ieškančių asmenų registravimas ir apskaita“. Iš Apraše įtvirtinto teisinio reguliavimo matyti, jog asmenims, užsiregistravusiems darbo biržoje ir atitinkantiems bedarbio apibrėžimą, suteikiamas bedarbio statusas, kuris gali būti stabdomas, atstatomas, keičiamas, nenutraukus registracijos, taip pat jo gali būti netenkama atvejais, nustatytais aprašo 25 punkte (Aprašo 20 p.). Savo ruožtu iš Aprašo 26 punkto išplaukia, kad asmenims, netekusiems bedarbio statuso *inter alia* dėl nagrinėjamoje byloje aktualiame Aprašo 25.2 punkte nurodytų priežasčių, registracija darbo biržoje nutraukiama, be to, tokie asmenys pakartotinai teritorinėje darbo biržoje gali registruotis ne anksčiau kaip po 6 mėnesių nuo registracijos nutraukimo (Aprašo 28 p.).

16. Išplėstinė teisėjų kolegija, vertindama bedarbio statuso netekimo pasekmes ir analizuodama bedarbio sąvoką, įtvirtintą Užimtumo rėmimo įstatymo (2014 m. liepos 10 d. įstatymo Nr. XII-999 redakcija) 2 straipsnio 3 dalyje, pagal kurią bedarbis – nedirbantis darbingo amžiaus darbingas asmuo, kuris nesimoko pagal bendrojo ugdymo programą ar pagal formaliojo profesinio mokymo programą arba nestudijuoja aukštojoje mokykloje pagal nuolatinės formos studijų programas ir yra įstatymų nustatyta tvarka įsiregistravęs teritorinėje darbo biržoje, konstatuoja, jog minėta nuostata suponuoja, kad įsiregistravimas įstatymų nustatyta tvarka teritorinėje darbo biržoje – būtina sąlyga asmeniui siekiant gauti bedarbio statusą.

17. Užimtumo rėmimo įstatymo 3 straipsnis nustato, kad užimtumo rėmimo sistemos tikslas – siekti visiško gyventojų užimtumo, mažinti jų socialinę atskirtį ir stiprinti socialinę sanglaudą (1 d.), o uždaviniai – derinti darbo pasiūlą ir paklausą, siekiant išlaikyti darbo rinkos pusiausvyrą, bei didinti darbo ieškančių darbingo amžiaus asmenų užimtumo galimybes (2 d.). Šio įstatymo 3 straipsnio 3 dalis nustato užimtumo rėmimo priemones, kurios yra: aktyvios darbo rinkos politikos priemonės (1 p.), užimtumo didinimo programos (2 p.) bei savanoriška praktika (3 p.), o 4 dalis įtvirtina darbo rinkos paslaugas – informavimo, konsultavimo, tarpininkavimo įdarbinant ir individualios užimtumo veiklos planavimo. Aktyvios darbo rinkos politikos priemonių sąrašas įtvirtintas Užimtumo rėmimo įstatymo 22 straipsnyje, pagal kurį tokios priemonės tai – bedarbių ir išpėtų apie atleidimą iš darbo darbingo amžiaus darbuotojų profesinis mokymas, remiamasis įdarbinimas, parama darbo vietoms steigti bei bedarbių teritorinio judumo rėmimas (1–4 p.). Šios priemonės detalizuojamos įstatymo 23–33 straipsniuose, iš kurių darytina išvada, jog tokiomis priemonėmis siekiama padidinti darbo ieškančių asmenų, *inter alia* bedarbių, užimtumo galimybes, įtraukiant juos į darbo rinką, formuojant jų darbo įgūdžius, taikant atitinkamas priemones, pagal kurias suteikiama galimybė užsidirbti pragyvenimui būtinų lėšų, taip pat kompensuojant išlaidas, susijusias su tokių asmenų dalyvavimu atitinkamose priemonėse.

18. Žvelgiant į tai, kas išdėstyta, nagrinėjamai norminei bylai aktuali bedarbio statuso netekimo pasekmių aspektu, darytina išvada, jog asmeniui netekus bedarbio statuso (*inter alia* Aprašo 25.2 punkte nurodytu pagrindu) ir dėl to jį išregistravus iš teritorinės darbo biržos, jam iš esmės užkertamos galimybės dalyvauti atitinkamose Užimtumo rėmimo įstatyme įtvirtintose užimtumo rėmimo priemonėse ir / ar naudotis darbo rinkos paslaugomis. O kaip jau buvo minėta, pagal Aprašo 28 punktą asmeniui netekus bedarbio statuso dėl atitinkamų priežasčių, *inter alia* nurodytų ginčijamame Aprašo 25.2 punkte, pakartotinai teritorinėje darbo biržoje toks asmuo gali

registruotis ne anksčiau kaip po 6 mėnesių nuo registracijos nutraukimo. Tai sudaro pagrindą konstatuoti, jog ginčijamas teisinis reguliavimas, įtvirtinantis vieną iš bedarbio statuso netekimo pagrindų, pagal savo pobūdį ir sukeliamas teisines pasekmes yra asmens teisės į socialinę paramą nedarbo atveju (kiek tai pakliūna į Užimtumo rėmimo įstatymo reguliavimo sritį) ribojančio pobūdžio.

19. Nagrinėjamos bylos kontekste pažymėtina, jog pagal Konstitucijos 52 straipsnį valstybė laiduoja piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais. Konstitucinis Teismas yra nurodęs, kad Konstitucijos 52 straipsnio formulotė „valstybė laiduoja“ *inter alia* reiškia, kad įvairios socialinės paramos rūšys garantuojamos tiems asmenims ir tokiais pagrindais, kurie nustatyti įstatymais (Konstitucinio Teismo 2002 m. balandžio 23 d., 2010 m. gruodžio 14 d., 2012 m. spalio 31 d. nutarimai). Konstitucijos 52 straipsnis, kuriame *inter alia* nustatyti socialinės paramos pagrindai, aiškintinas kartu su Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalimi, pagal kurią kiekvienas žmogus turi teisę į, be kita ko, socialinę apsaugą nedarbo atveju. Aiškindamas Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą valstybės pareigą užtikrinti kiekvieno žmogaus teisę į *inter alia* socialinę apsaugą nedarbo atveju, Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad jei asmuo dėl tam tikrų priežasčių netenka darbo ir negali pasirūpinti savo gerove, valstybei kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį asmeniui būtų užtikrinta socialinė parama nedarbo atveju. Įstatymų leidėjas gali pasirinkti ir įstatymuose įtvirtinti minėtos paramos modelį, *inter alia* įvairias jos formas (Konstitucinio Teismo 2008 m. gruodžio 24 d., 2013 m. vasario 7 d. nutarimai). Konstitucinis Teismas taip pat yra pažymėjęs, kad poįstatyminiais teisės aktais 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 ar tam tikros srities specialia (profesine) kompetencija; tačiau Konstitucijos 52 straipsnyje nurodytų santykių poįstatyminiu teisiniu reguliavimu negalima nustatyti asmens teisės į socialinę paramą atsiradimo sąlygų, taip pat riboti šios teisės apimtį (pvz., Konstitucinio Teismo 2005 m. vasario 7 d., 2009 m. rugsėjo 2 d., 2010 m. gruodžio 14 d., 2012 m. spalio 31 d. nutarimai).

20. Įvertinus tai, kas išdėstyta, *inter alia* Konstitucinio Teismo išaiškinimus, darytina išvada, jog įgaliojimai Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai nustatyti darbo rinkos stebėsenos sąlygas ir tvarką negali būti aiškinami kaip teisinis pagrindas poįstatyminiame teisės akte (t. y. Apraše) nustatyti teisinį reguliavimą, negrindžiamą įstatyminiu reguliavimu, kuriuo būtų iš esmės ribojamos (paneigiamos) asmens galimybės naudotis Užimtumo rėmimo įstatyme įtvirtintomis garantijomis jam netekus darbo (asmeniui atitinkant šiame įstatyme įtvirtintas sąlygas). Todėl sprendžiant klausimą dėl šioje byloje ginčijamo teisinio reguliavimo teisėtumo, būtina įvertinti, ar Aprašo 25.2 punkte įtvirtintas vienas iš bedarbio statuso netekimo pagrindų yra grindžiamas įstatymu.

21. Atsakovo pozicija dėl ginčijamo Aprašo 25.2 punkto atitikties konstituciniams principams grindžiama tuo, jog Aprašo 25.2 punkte numatytas bedarbio statuso netekimo pagrindas siejamas su Užimtumo rėmimo įstatyme bei Nedarbo socialinio draudimo įstatyme nustatytais bedarbio pareigomis ieškoti darbo ir priimti siūlomą tinkamą darbą, taip pat tuo, jog Nedarbo socialinio draudimo įstatymo 11 straipsnio 1 punktą nustato, kad bedarbiui atsisakius siūlomo tinkamo darbo, nutraukiamas nedarbo draudimo išmokos mokėjimas.

22. Vertindama atsakovo argumentus, jog ginčijamas teisinis reguliavimas gali būti grindžiamas Užimtumo rėmimo įstatyme bei Nedarbo socialinio draudimo įstatyme nustatytais bedarbio pareigomis ieškoti darbo ir priimti siūlomą tinkamą darbą, išplėstinė teisėjų kolegija pirmiausia pažymi, kad nė viename iš šių įstatymų, *inter alia* atsakovo nurodytame Užimtumo rėmimo įstatymo 13 straipsnyje, pagal kurį teritorinės darbo biržos registruoja darbo ieškančius asmenis (1 d.), nėra tiesiogiai ir aiškiai įtvirtintos tokios bedarbio pareigos. Be to, iš minėtų įstatymų nuostatų negalima daryti išvados, jog tokių atsakovo įvardytų pareigų – ieškoti darbo ir

priimti siūlomą tinkamą darbą – tinkamas vykdymas yra pagrindas bedarbio statusui įgyti ar jam išlaikyti. Įvertinus pirmiau išdėstytas aplinkybes, konstatuotina, kad nagrinėjamu atveju nėra pagrindo daryti išvadą, jog Aprašo 25.2 punkte (2014 m. rugsėjo 15 d. įsakymo Nr. A1-450 redakcija) įtvirtintas bedarbio statuso netekimo pagrindas – „bedarbiui atsisakius siūlomo tinkamo darbo <...>“ – gali būti grindžiamas bedarbio pareigomis ieškoti darbo ir priimti siūlomą tinkamą darbą.

23. Dėl kito atsakovo argumento, jog pagal Nedarbo socialinio draudimo įstatymo 11 straipsnio 1 punktą bedarbiui atsisakius siūlomo tinkamo darbo, nutraukiamas nedarbo draudimo išmokos mokėjimas, pažymėtina, kad ginčijamame Aprašo 25.2 punkte (2014 m. rugsėjo 15 d. įsakymo Nr. A1-450 redakcija) numatytas bedarbio statuso netekimo pagrindas iš esmės yra identiškas įtvirtintajam Nedarbo socialinio draudimo įstatymo 11 straipsnio 1 punkte vienam iš nedarbo socialinio draudimo išmokos mokėjimo nutraukimo pagrindų. Tačiau atkreiptinas dėmesys, jog Nedarbo socialinio draudimo įstatymas ir Užimtumo rėmimo įstatymas reglamentuoja kokybiškai skirtingas teisiškai reikšmingas situacijas. Nedarbo socialinio draudimo įstatyme nustatyta bedarbių, atitinkančių šiame įstatyme įtvirtintas papildomas sąlygas, teisė į atitinkamą finansinę paramą (nedarbo socialinio draudimo išmokas) yra viena iš socialinės paramos nedarbo atveju formų. Savo ruožtu Užimtumo rėmimo įstatyme yra įtvirtintas kitų socialinių garantijų sąrašas (užimtumo rėmimo priemonės, darbo rinkos paslaugos, kitos ekonominės ir socialinės priemonės, kuriomis siekiama *inter alia* padidinti darbo ieškančių asmenų užimtumą). Taigi įstatymų leidėjui atsakovo nurodytame Nedarbo socialinio draudimo įstatymo 11 straipsnio 1 punkte aiškiai ir konkrečiai įtvirtinus atitinkamas nuostatas, kurios yra teisinis pagrindas nutraukti būtent nedarbo socialinio draudimo išmokos mokėjimą, nėra teisinių argumentų teigti, jog nurodytas pagrindas, įtvirtintas Nedarbo socialinio draudimo įstatymo 11 straipsnio 1 punkte, gali būti aiškinamas kaip galintis lemti ir apskritai bedarbio statuso netekimą, kuris, savo ruožtu, lemtų ir negalimumą naudotis Užimtumo rėmimo įstatyme įtvirtintomis kitomis *inter alia* bedarbiams taikomomis garantijomis. Atsižvelgiant į tai, pripažintina, jog Aprašo 25.2 punkte (2014 m. rugsėjo 15 d. įsakymo Nr. A1-450 redakcija) įtvirtintas teisinis reguliavimas negali būti grindžiamas Nedarbo socialinio draudimo įstatymo 11 straipsnio 1 punkto nuostatomis. Kitų teisinių argumentų, kad ginčijamas Aprašo 25.2 punktas yra grindžiamas įstatyme įtvirtintu teisiniu reguliavimu, atsakovas nenurodė.

24. Atsižvelgdama į nurodytų argumentų visumą – tai, kad Aprašo 25.2 punkte (2014 m. rugsėjo 15 d. įsakymo Nr. A1-450 redakcija) yra įtvirtintas vienas iš bedarbio statuso netekimo pagrindų, t. y. įtvirtinta nuostata, iš esmės ribojanti (paneigianti) asmens teises į atitinkamas Užimtumo rėmimo įstatyme įtvirtintas garantijas netekus darbo, nors, įvertinus jos turinį ir sukeltą pasekmę, akivaizdu, jog tokio pobūdžio teisinis reguliavimas gali būti įtvirtintas ne žemesnės galios nei įstatymas teisės akte, taip pat įvertinus tai, jog ginčijama nuostata neturi pakankamai aiškaus ir konkretaus įstatyminio pagrindo (t. y. negrindžiama aiškiu ir vienareikšmiškai suprantamu įstatyme įtvirtintu teisiniu reguliavimu), – išplėstinė teisėjų kolegija konstatuoja, jog socialinės apsaugos ir darbo ministro 2009 m. rugpjūčio 4 d. įsakymu Nr. A1-473 patvirtinto Darbo rinkos stebėsenos sąlygų ir tvarkos aprašo (2014 m. rugsėjo 15 d. įsakymo Nr. A1-450 redakcija) 25.2 punktas prieštaravo konstituciniam teisinės valstybės principui, suponuojančiam teisės aktų hierarchiją.

25. Minėta, jog pareiškėjas šioje norminėje administracinėje byloje iškėlė klausimą dėl ginčo nuostatos atitikties ne tik konstituciniam teisinės valstybės principui ir teisės aktų hierarchijos principui, bet ir Užimtumo rėmimo įstatymo 12 straipsnio 2 daliai bei Vyriausybės 2006 m. liepos 24 d. nutarimo Nr. 744 1.3 punktui.

26. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje yra konstatavęs, jog kai yra keliamas norminio administracinio akto atitikties keliems aukštesnės galios teisės aktams (jų dalims) ar kelioms to paties teisės akto nuostatomis klausimas, 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 galios teisės aktų nuostatų atžvilgiu (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2006 m. gegužės 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-02/2006, 2013 m. birželio 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I<sup>261</sup>-15/2013, kt.). Pagal ABTĮ 116 straipsnio 1 dalį norminis administracinis aktas (ar jo dalis) laikomas panaikintu ir paprastai negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl atitinkamo norminio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu, nepriklausomai nuo to, keliems aukštesnės galios teisės aktams ar jų dalims prieštarauja ginčijamas norminis administracinis aktas.

27. Atsižvelgiant į tai, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinei teisėjų kolegijai šioje byloje konstatavus, kad Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2009 m. rugpjūčio 4 d. įsakymu Nr. A1-473 patvirtinto Darbo rinkos stebėsenos sąlygų ir tvarkos aprašo (2014 m. rugsėjo 15 d. įsakymo Nr. A1-450 redakcija) 25.2 punktas prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui, suponuojančiam teisės aktų hierarchiją, išnyksta poreikis tirti šios nuostatos atitiktį Užimtumo rėmimo įstatymo 12 straipsnio 2 daliai bei Vyriausybės 2006 m. liepos 24 d. nutarimo Nr. 744 1.3 punktui.

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 2009 m. rugpjūčio 4 d. įsakymu Nr. A1-473 „Dėl Darbo rinkos stebėsenos sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo“ patvirtinto Darbo rinkos stebėsenos sąlygų ir tvarkos aprašo (2014 m. rugsėjo 15 d. įsakymo Nr. A1-450 redakcija) 25.2 punktas prieštaravo konstituciniam teisinės valstybės principui, suponuojančiam teisės aktų hierarchiją.

Sprendimas neskundžiamas.

Sprendimas skelbiamas Teisės aktų registre.

Teisėjai

Laimutis Alechnavičius

Audrius Bakaveckas

Arūnas Dirvonas

Irmantas Jarukaitis

Dalia Višinskienė