

# KONSTITUCINIŲ NUOSTATŲ MATERIALUMO SAMPRATA APLINKOS APSAUGOS KONTEKSTE

**Egidijus Šileikis**

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Konstitucinės ir administracinės teisės katedros profesorius  
socialinių mokslų (teisės) daktaras (HP)  
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius  
Tel. (+370 5) 236 61 78  
El. paštas: egidijus.sileikis@tf.vu.lt

*Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos teisė, kurios raidą tradiciškai lemia įstatymų leidėjo teisėkūra ir jos pasikeitimų gausa, pastaraisiais metais įgavo oficialiais teisminiais argumentais išplėtotą konstitucinį turinį. Jis turi fundamentalią išliekamąją vertę, t. y. nepriklauso nuo įstatymų leidėjo diskrecijos ir ją riboja. Tokio turinio conceptualaus suvokimo ir mokslinio ar teisminio aiškinimo pradą, taip pat fundamentaliai įstatyminio formalizavimo gairę – iš Konstitucijos 54 straipsnio (ir kitų su juo sistemškai susijusių nuostatų) kylantys imperatyvai (reikalavimai, įgaliojimai, draudimai). Juos analizuojant, svarbu atsižvelgti, kad Konstitucijos 54 straipsnio juridinė techninė konstrukcija neįprastai sudėtinga, tarsi sąmoningai nekonkreči, kupina „elastingų“ kategorijų ir jas sujungiančių materialinių nuostatų. Todėl pamatinių aplinkos apsaugos teisės aspektų tyrimas turi būti derinamas su bendroju (universalioju) teisės normų materialumo analizavimu. Tokiu dvilypiu (tarpdalykiniu) požiūriu grindžiamas šis straipsnis.*

*Die Entwicklung des litauischen Umweltschutzrechts wird traditionell durch Gesetzgeber bzw. einfache Gesetze massgebend geprägt. In den letzten Jahren wurde jedoch der Inhalt des Umweltschutzrechtes aufgrund der tiefgehenden verfassungsrechtlichen Argumenten und Auslegungen des litauischen Verfassungsgerichts enorm materiell-rechtlich bereichert. Die Judikatur des Verfassungsgerichts hängt keineswegs vom Ermessen des Gesetzgebers, entsprechende Gesetze zu ändern oder zu ergänzen, ab, d. h. besitzt gewisses unbefristetes Wirkungsvermögen und entsprechende Bindekraft sowohl für die Verwaltungsgerichtsbarkeit als auch für die Rechtswissenschaft. Dabei ist von der rechtswissenschaftlichen Bedeutung, dass Art. 54 litauischer Verfassung, also die Verfassungsbestimmung, welche die wichtigste Grundlage (beinahe Ausgangsposition) des Umweltschutzrechtes darstellt, sehr komplizierte Konstruktion hat. Inwieweit geht es dabei um eine materiell-rechtliche Bestimmung? Wie kommt das materielle Verständnis der Rechtsnormen in der neuen Rechtstheorie und unter den heutigen Verfassungsrechtlern Litauens zum Ausdruck? All dies wird im Folgenden interdisziplinär untersucht.*

## Įvadas

Pastaraisiais metais Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo intensyviai ir eks-tensyviai vykdyta ir tebevykdoma nacionalinės teisės sistemos posistemių atitikties Konstitucijai kontrolė lėmė, kad greta

administracinės, baudžiamosios, civilinės teisės ir kitų „konstitucionalizuotų“ teisės šakų įsikomponavo aplinkos apsaugos teisė. Ją sudarančių normų ir principų sistema įgavo savitą „konstitucinę dimensiją“ [18]. Šis įmantrus terminas apima pirmą

pamatinį turinį ir kartu doktrininį pagrindą (kriterijus) atitinkamai vertinti išskylančias konstitucines abejones dėl įstatymų leidėjo (taip pat Vyriausybės) teisėkūros natūralios gamtinės aplinkos apsaugos srityje.

Fundamentali konstitucinį vertinimą galima panaudoti įvairiausiems teisiniams politiniams nusistatymams ir galimiems teisminiams ginčams dėl žemės, miškų ar vandens telkinių naudojimo reglamentavimo griežtumo, pakankamumo, konkretumo ar nekorektiškumo, taigi ir konkrečių „gyvenimiškų“ problemų, pakylėtų iki Konstitucinio Teismo atliekamos kontrolės lygmens, kaip antai nuosavybės teisių ribojimas miško žemėje [2], piliečių nuosavybės teisių atkūrimo valstybiniame parke ar draustinyje reikalavimai [1], medžioklės (kaip laukinės gyvūnijos reguliavimo instrumento) organizavimo ir vykdymo įstatyminio reglamentavimo ribos [3].

Tokių Konstitucinio Teismo nagrinėtų aspektų oficiali konstitucinė samprata turi ilgalaikę doktrininę vertę. Ji nepriklauso nuo įstatymų leidėjo politinės ar asmeninės sudėties radikalaus pasikeitimo ir po jo (kaip rodo Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų 2000 m., 2004 m. ir 2008 m. rezultatai bei jų nulemta įstatymų leidybos raida) kone tradiciškai sekančio restitucijos tvarkos, žemės ir kitų „gamtos objektų“ (Konstitucijos 54 str.) naudojimo įstatyminio reglamentavimo pakeitimų.

Visos viešosios teisėkūros institucijos, pirmiausia Seimas ir Vyriausybė bei (atitinkamai) teismai, privalo atsižvelgti į Konstitucinio Teismo aktų doktrininės nuostatos, taigi ir natūralios gamtinės aplinkos apsaugos doktriną, negali jų (jos) paneigti ar teisiškai „įveikti“ pakartotinai

priimtomis (priešingomis) teisės normomis. Toks atsižvelgimas ar, Konstitucinio Teismo terminais šnekanč, *paisymas*<sup>1</sup>, neturi būti formalus ir statiškas, t. y. taikomas tik praeityje nagrinėtų konstitucinių problemų atžvilgiu ar suprantamas viso labo oficialių išaiškinimų „raidės“ (ne esmės ar „teisinės dvasios“) lygmeniu. Svarbu vertinti kitas galimas Konstitucijos 54 straipsnio (iš dalies ir 47 str.) nuostatų įgyvendinimo problemas, taip pat Konstitucinio Teismo doktriną.

Tai daugiausia susiję su: a) Konstitucijos 54 straipsnio 1 dalyje nurodyto valstybės veikimo principo: „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“ „materialiniu nekonkretumu“, t. y. abstraktumu, neleidžiančiu, pvz., aiškiai atsakyti, kas konkrečiai „rūpinasi“, kuo konkrečiai „ypač vertingos“ vietovės skiriasi nuo kitokių teritorijų, kaip teisiškai išmatuoti „saikingą“ (ar „besaikį“) naudojimą; b) to paties straipsnio 2 dalyje įtvirtinto įstatymų leidėjo teisėkūros principo („Įstatymu draudžiama niokoti žemę, jos gelmes, vandenį, teršti vandenį ir orą, daryti radiacinį

<sup>1</sup> Juridinės technikos požiūriu diskutuotiną terminą „paisyti“ Konstitucinis Teismas 1996–2009 m. pavartojo daugybę kartų, pvz., 2008 m. kovo 15 d. nutarime pažymėdamas, kad: „visi teisėkūros subjektai turi paisyti iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos“ (2007 m. lapkričio 29 d. nutarimas), „užpildydamas minėtą teisės spragą įstatymų leidėjas privalo paisyti Konstitucijos normų ir principų [...]“. Teismas vartojo ir veiksmažodinį daiktavardį „paisymas“ („nepaisymas“), pvz., 2006 m. kovo 28 d. nutarime aiškindamas, kad: „taikant lingvistinį teisės aiškinimo metodą (kartu su kitais) yra užtikrinamas formalų teisės reikalavimų paisymas [...]“.

poveikį aplinkai bei skurdinti augaliją ir gyvūniją“) „blanketiniu nekonkretumu“ ir nurodytų neteisėtų antikonstitucinių veiksmų („niokoti“, „teršti“, „skurdinti“) *vertinamuoju pobūdžiu* (dėl to gali kilti, pvz., neaiškumas, ar „skurdinimas“ ir „teršimas“ gali pasireikšti įprastu asmens ūkinės veiklos laisvės įgyvendinimu, kuris šiaip praturtina to asmens ir galbūt visos tautos gerovę).

Kitaip tariant, konceptualaus neaiškumo ir teorinių praktinių diskusijų pagrindą (dingstį) galima sieti su Konstitucijos 54 straipsnio laviravimu tarp tam tikrų techninių konstrukcijų, kaip antai:

- abstrakčios materialinės nuostatos (54 str. 1 d.), kuri turi gyvuoti „autonomiškai“, t. y. reglamentuoti ir atitinkamai saistyti (įpareigoti, įgalinti) nepriklausomai nuo išvestinių įstatyminių taisyklių, tiksliau jų „blanketinio atspalvio“ nuorodos (54 str. 2 d.), kurią turi „išbaigti“ („užpildyti“) Seimas. Tokia juridinė techninė kombinacija gali sudaryti prieštarinę išpūdį, kad net materialinė nuostata, kupina aptakių kategorijų, iš dalies yra blanketinė („tuščiavidurė“), nes jos (1 dalies) turinys turi būti įstatymu detalizuotas (taip, kaip ir 2 dalies). Pagal tokį pirminį išpūdį išeitų, kad 54 straipsnyje... ne 2 dalis yra 1 dalies „priklausinys“, bet 1 dalis yra 2 dalies patikslinimas, taigi konstitucinio reglamentavimo materialumas neturi „savarankumo“ įstatymų leidėjo diskrecijos atžvilgiu. Toks prieštaringas išpūdis verčia gilintis į bendrąją materialių teisės nuostatų (normų) sampratą ir siekti ją tinkamai pritaikyti (modifikuoti) Konstitucijos atžvilgiu;

- imperatyvių ir dispozityvių nuostatų. Viena vertus, įstatymų leidėjas ir valdymo aktus leidžiančios institucijos privalo pagal savo kompetenciją rūpintis natūralios gamtinės aplinkos ir atskirų gamtos objektų apsauga, kita vertus, gali savaip (ir galbūt ne pagal konstitucinį eiliškumo principą: pirmiau įstatymas, paskui – valdymo aktas; [23]) nustatyti „rūpinimosi“ būdus ir priemones ar jų *visuminio* taikymo išlygas, nulemtas kitų konstitucinių vertybių (pvz., asmens ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos). Šis aspektas taip pat verčia gilintis į konstitucinio reglamentavimo materialumo sampratą;
- pamatinio (bendrojo, visa apimančio) ir specialaus („koncentruoto“, „siauresnio diapazono“) konstitucinio principo. Šiuo požiūriu galima diskutuoti, ar natūralios gamtinės aplinkos apsauga yra lygiavertis (fundamentalus) principas, palyginti su, pvz., nuosavybės neliečiamybės (23 str. 1 d.) ar asmens ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos (46 str. 1 d.) principais. Jei 54 straipsnyje (1 d.) įtvirtintas principas suprantamas kaip pamatinis ir analogiškas demokratijos ar prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių apsaugos principui, tarp jų pagal Konstitucijos vientisumo idėją (6 str. 1 d.) reikia ieškoti įprastos pusiausvyros, nė vienam *a priori* nesuteikiant didesnės svarbos. Kas kita, jei principai laikomi neadekvačiais pagal fundamentalumą ar „norminį diapazoną“. Tokiu požiūriu išeitų, kad prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių negalima riboti vien tik pasiteisinant natūralios gamtinės aplinkos apsauga. Toks prieštaringas išpūdis verčia

analizuoti, ar Konstitucijos 54 straipsnyje įtvirtintas principas apskritai gali būti laikomas materialiai fundamentalia nuostata.

Šiame kontekste verta pažymėti, kad materialinių normų tematika iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti pernelyg elementari ar net „grynai vadovėlinė“ (edukacinė), atseit neverta gilesnių mokslinių samprotavimų. Išeitų, kad pakanka teisės studijų pirmapradžio žinių, jog visos teisės normos pagal pobūdį ir paskirtį (atliekamą funkciją) gali būti skirstomos, be kita ko, į materialines ir procesines, blanketines ir t. t. ...

Tačiau pažymėtina, kad dauguma tradicinių teorinių kategorijų, įskaitant „materialios normos“, mokslinėse pedagoginėse publikacijose ar teismų praktikoje vartojamos inertiškai ar intuityviai, neatskleidžiant konceptualiai diskutuotinų klausimų. Antai vyraujantis blanketinės teisinės nuostatos kaip atseit (viso labo) „išvestinės teisėkūros krypties ženklavimo priemonės“ (kone „neužpildytos informacinės lentos“) supratimas nepriimtinas šiuolaikinės Konstitucijos *vientisumo* ir atitinkamo *implicitiškumo* sampratos požiūriu<sup>2</sup>. Be to, dauguma Konstitucinio Teismo nagrinėtų praktinių konstitucingumo problemų, iškilusių aiškinant ir įgyvendinant Konstitucijos 54 straipsnį, susijusios su šio straipsnio nuostatų techninės konstrukcijos teorine samprata ir jos akademiinių mokslinių tyrimų nepakankamu. Svarbu ir tai, kad bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų praktika „neišsiverčia“ be materialinių ir procesinių teisės normų skirstymo ir doktrininio vertinimo.

<sup>2</sup> Taip pat vertinant galiojančio („naujojo“) Civilinio kodekso straipsnių giluminę jungiamąją giją: protinę ir sąžiningumą.

Beje, net minėtos teisės studijų pirmapradžio žinios ir jų šaltiniu esančios „vadovėlinės abėcėlės“ neleidžia pagrįstai teigti, kad teorinis materialinių normų sampratos atskleidimas yra išsisėmęs, stokoja aktualumo ar perspektyvos. Pakanka paminėti, kad, pvz., A. Vaišvilos 2000 metų knygos „Teisės teorija“ skyriuje „Teisės normų klasifikacija“ [24, p. 227–234] ir autorių grupės 2004 m. išleisto vadovėlio „Lietuvos teisės pagrindai“ pamatinės dalies „Teisės teorija“ skirsnyje „Teisės normų rūšys“ [26, p. 46–47] materialinės normos (kaip ir jas atitinkamai detalizuojančios procesinės normos)... apskritai neminimos!<sup>3</sup> Tas pats pasakytina apie kone *bestselleriu* tapusią vienos vadybos mokyklos (ketvirtą kartą pakartotinai išleista) teisės pagrindų knygą<sup>4</sup>, kurioje, nurodžius „reguliacines normas“ (tarsi visos kitos teisės normos gali būti visiškai „nereguliacinės“...), apie teisinio normatyvizmo konstrukcinį materialumą (ir procesiškumą ar blanketiškumą) nekalbama. Pagal tokius ir panašiai neišbaigtus pedagoginius paaiškinimus, matyt, nelengva suvokti, kodėl beveik kiekvienoje Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartyje, kuria kasacinė instancija nesutinka su pirmąja ar apeliacine instancijomis, vartojami kritiškai žodžiai: „teismas netinkamai taikė materialinės teisės normas“, arba

<sup>3</sup> Vadovėlyje [26, p. 47] nurodoma, kad pagal atliekamas funkcijas (specializaciją) teisės normos skirstomos į reguliatyvias, apsaugines, rekomendacines, imperatyvias, dispozityvias, skatinamąsias, įpareigojančias, draudžiamąsias, įgalinamąsias ir kt. Tiesa, to paties vadovėlio skirsnyje „Konstitucijos nuostatos, normos ir principai“ (p. 76), kurį parašė šio straipsnio autorius, išskiriamos, be kita ko, materialinės Konstitucijos nuostatos.

<sup>4</sup> P. A. Čiočys. Teisės pagrindai. Ketvirtasis leidimas. Vilnius, 2008. P. 27.

kokią mįslingą teisės normų rūšį minėtas Teismas turi omenyje, pažymėdamas, kad: „teismas, nagrinėdamas bylas dėl juridinę reikšmę turinčių faktų nustatymo, turi išsiaiškinti, kokia *materialioji teisės norma* (išryškinta – aut.) suteikia prašomam nustatyti faktui juridinę reikšmę ir kokios teisės (turtinės ar asmeninės) gali atsirasti, pasikeisti ar pasibaigti prašomo nustatyti fakto pagrindu“ [7].

Apskritai, vertinant, kiek dėmesio skiriama paaiškinti materialines ir jas „apartaujančias“ *procesines* normas Lietuvos Respublikoje po 1990 metų išleistuose teisės teorijos ir konstitucinės teisės studijų priemonėse, reikia konstatuoti tam tikrą *kuriozą*, kad iki šiol nėra pranoktas... 1987 metais pasirodęs Tarybinės (tuometės LTSR) valstybinės teisės vadovėlis [27, p. 8–9], kuriame pakankamai išsamiai<sup>5</sup> ir originaliai (kaip būdinga tuomet išplėtotoms teorinėms abstrakcijoms) plėtojama normų klasifikavimo samprata<sup>6</sup>. Tokiame kontekste išimtimi galima laikyti šių dienų A. Andruškevičiaus originalų bandymą atriboti procesines ir procedūrines normas viešojo administravimo materialijų aspektų požiūriu [19, p. 49–50].

Taigi šio straipsnio tematika galima laikyti aktualia ir „tarpdalykine“ ne tik konstitucinės teisės ir aplinkos apsaugos teisės, bet ir bendrosios teisės teorijos ar teisės pedagogikos požiūriu.

<sup>5</sup> Žr. šio straipsnio 1.1. skirsnio pabaigą, kur nurodoma, kodėl galima nesutikti su tam tikrais kitų autorių pateikiamos materialinių normų sampratos aspektais.

<sup>6</sup> Vadovėlyje pirmiausia pažymimos „konkrečios normos“, kurios pagal jų „teisines ypatybes“ skirstomos į materialines ir procesines normas, o pastarosios (pagal „reikalavimų pobūdį“) – „įpareigojančias, įgaliojančias ir draudžiančias“.

Šiame kontekste verta atkreipti dėmesį, kad lietuvių kalbos ir juridinės terminijos raida iš dalies lėmė, kad teisės literatūroje nurodomos „materialinės normos“ ir „materialiosios normos“ [25, p. 46], „įpareigojančios normos“ ir „įpareigojamosios normos“. Turint tai omenyje ir vengiant filologinių diskusijų (bei daugkartinio tų pačių žodžių pasikartojimo), galima teigti, kad toliau priimtina vartoti kategorijas „materiali nuostata“, „materialinė norma“ ar „materialus reglamentavimas“, tarp jų nematant esminio skirtumo, t. y. jas laikant sinonimais. Beje, teismai paprastai nurodo „materialines normas“ (ir „materialinės teisės normas“).

## 1. Materialaus konstitucinio reglamentavimo samprata

### 1.1. Bendrieji aspektai

Nepretenduoju į teisės teorijos visažinio titulą<sup>7</sup>, konstitucinės teisės požiūriu galima teigti, kad materiali teisės akto nuostata – turininga ir daugiaplanė, t. y. daugiabriaunį turinį apimanti ir X taisyklių ar jų suvokimo (išvedimo) bei taikymo principus jungianti nuostata, nesvarbu, ar ji konkreti (nurodo konkretų subjektą ir jo veikimo ar neveikimo standartą, kryptį ar taisyklę). Kitaip tariant, materialaus teisinio reglamentavimo „aptikimo“ ir atskyrimo nuo procesinio (ar blanketiško) reglamentavimo kriterijus – talpus tam tikros vertybės (pvz., prigimtinių ar įgytos žmogaus teisės, demokratijos, valdžių padalijimo) ar

<sup>7</sup> Tokiu titulu pagal publikacijas ar diskusijas („specializaciją“) galėtų pagrįstai puikuotis, pvz., R. Alexy (Teisinio argumentavimo teorija. Išvertė J. Galginaitis ir A. Galginaitytė. Vilnius, 2005), Lietuvoje – E. Kūris ir A. Vaišvila.

su ja atitinkamai susijusio teisinio instituto (pvz., paveldėjimo teisės, pilietybės įgijimo, sutarčių sąžiningo aiškinimo) pagrindų (tarp jų – tam tikrų garantijų, pvz., asmenų lygiateisiškumo, Seimo nario ar teisėjo imuniteto) įtvirtinimas, kurį „aptarnauja“ procedūrinės, blanketinės ar kitaip vadina- mos „antrojo plano“ (išvestinės, *techninio instrumentinio pobūdžio*) nuostatos, nors ir turinčios „savyje“ tam tikrą „vidinį“ procesinį ar blanketinį materialumą, tačiau tą materialumą jungiančios kaip minėto pirminio (fundamentalaus) materialumo dalį („tęsinį“, „priklausinį“).

Antai nekyla abejonių, kad Konstitucinis Teismas 1996 metais omenyje turėjo keletą materialių normų, kurių sistemos pagrindu išaiškino, kad „sutarčių sudarymo laisvė – tai sukonkretinta išraiška tokių Konstitucijoje įtvirtintų vertybių kaip asmens laisvė (21 straipsnis), nuosavybės neliečiamumas (23 straipsnis), asmens ūkinės veiklos laisvė (46 straipsnis). Taigi sutarčių sudarymo laisvė gali būti vertinama kaip konstitucinio lygmens garantija“ [4]. Tą patį reikėtų pasakyti apie Lietuvos Aukščiausiojo Teismo požiūrį į pamatinį CK įtvirtintą principą: „Sutarties laisvės principas reiškia šalių teisę nustatyti, papildyti ar pakeisti sutarties sąlygas, kiek to neriboja imperatyviosios teisės normos; įstatymų nurodytais atvejais sutarties sąlygos gali būti nustatomos pagal dispozityviasias teisės normas“ [6]. Tokiame kontekste šiek tiek sunkiau vienareikšmiškai įvertinti Aukščiausiojo Teismo aiškinimą, skirtą atskleisti tam tikro mažesnio sutarties laisvės elemento, pvz., sutarties termino, reikšmę: „terminas nėra esminė negyvenamųjų patalpų nuomos sutarties

sąlyga. [...] Termino reikšmė sutartiniuose santykiuose yra daugialypė [...]“ [6]. Tačiau, išigilinus, Teismo žodžiais tariant, į „daugialypę reikšmę“, terminuotų ir neterminuotų nuomos sutarčių sudarymo ir nutraukimo pagrindus nustatančias normas galima vadinti materialinėmis.

Pagal tokius ir kitus galimus (panašius) pavyzdžius, iliustruojančius glaustai pateiktą materialumo sampratą, išeitų, kad *konstitucinio* reglamentavimo materialumui būti (aptikti, išvelgti) mažiausiai reikia:

a) reglamentavimą išreiškiančios nuostatos giluminio pagrindo ar priklausomybės tam tikro teisės instituto (normų grupės) pagrindams, t. y. tos nuostatos esminio ir pirminio tiesioginio (kuo mažiau išvestinio, šalutinio, antraeilio, „techninio“) daugiaprasmio ryšio su tam tikra vertybe (pvz., teisine valstybe ir jos pagrindiniais elementais), dėl kurios garantavimo, įgyvendinimo ar apsaugos ta nuostata apskritai yra suformuluota ir iš kurios esmės galima kildinti įvairias taisyklės bei jų prasmės (tikslų) ir kartu „norminio diapazono“ plėtojimo galimybes. Laikantis tokio nusistatymo, reikėtų pripažinti, kad, pvz., teisėjų ir teismų nepriklausomybės oficialios teisminės sampratos evoliucija, pakopomis pasireiškusi Konstitucinio Teismo 1994 m., 1999–2001 m. ir 2006 m. nutarimuose, iš esmės reiškia ne tiek vienos ar dviejų trijų materialių Konstitucijos nuostatų (formuluočių) „patikslinimą“ („tiksliesnio išaiškinimą“), bet jų pirminio giluminio ryšio su pamatinėmis teisinėmis vertybėmis (teisine valstybe, teismų prerogatyva vykdyti teisingumą) gilesnį „aktyvina-



mąjį“ suvokimą (formulavimo), kuri atitinkamai įkvėpė besikeičianti „konstitucinė tikrovė“, t. y. praktinės problemos ir nuo jų atsilikti negalinčios *gyvosios konstitucijos* vizija. Šiame kontekste pažymėtina, kad blanketiškai sukonstruotos Konstitucijos nuostatos su atitinkamomis pamatinėmis vertybėmis yra susijusios „per“ materialines nuostatas, kurių „priklausinys“ jos yra (žr. toliau);

- b) konceptualiai apčiuopiamo (ne tik perskaitomo) ir praktiškai pritaikomo „norminio diapazono“ tam tikriems subjektams, taigi:
  - logiškai sistemiškai suvokiamo (menamo), aptakiai nurodyto (orientacinio) ar tiesiogiai įvardyto (konkreto) subjekto (pvz., valstybės valdžios institucijos, jos nario ar vadovo). Pirmojo minėto subjekto nurodymo pavyzdžiu gali būti – „valdžios įstaigos“ (5 str. 3 d.) ar „niekas“ (3 str., 1 d., 20 str. 2 d., 22 str. 4 d.), antrojo – „saugumo tarnybos vadovas“ (84 str. 14 p.), Respublikos Prezidentui patarianti „speciali įstatymo numatyta teisėjų institucija“ (112 str. 5 d.) ar „aukštesnieji administraciniai vienetai (123 str. 1 d.), trečiojo – krašto apsaugos ministras (140 str. 1 d.). Vien tik tai, kad nuostatoje X nėra tiesiogiai nurodyto ar sistemiškai lengvai matomo (orientacinio, konkreto) subjekto, savaime nereiškia, kad ji mažiau materialiai, palyginti su nuostata Y, kurioje tam tikras subjektas yra nurodytas ar net įvardytas;
  - atitinkamo (nebūtinai konkreto) subjekto turinčio „nevienplanio“ elgesio reikalavimo, t. y. logiškai sistemiškai

suvokiamo, aptakiai nurodyto ar pažodžiui įvardyto elgesio *standarto*, nesvarbu, ar jis suformuluotas kaip taisyklė (norma), kryptis (principas), mišrus variantas (kryptis–taisyklė; žr. Konstitucijos 58 str., 95 str.). Antai Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalyje („Galioja tik paskelbti įstatymai“) nėra nurodytas konkretus subjektas, t. y. reglamentuojamas tik tam tikras objektas (įstatymų skelbimas ir įsigaliojimas; nustatoma tam tikra *galiojimo sąlyga*, implicitinis reikalavimas). Tačiau sistemiškai akivaizdu, kad minėta norma pirmiausia adresuota Seimui, kuris leidžia įstatymus (Konstitucijos 67 str. 2 p.). Be to, teleologiškai (pagal normos tikslą) manyti, kad visi kiti teisės aktai, kurie nėra paskelbti, taip pat negali galioti. Tokį papildomą materialųjį aspektą atskleidė Konstitucinis Teismas: „atsižvelgiant į konstitucinį reikalavimą, kad teisė negali būti nevieša, Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalyje vartojama sąvoka „įstatymai“ negali būti aiškinama vien pažodžiui – ji aiškintina plečiamai, kaip apimanti ne tik įstatymo galią turinčius, bet ir kitus teisės aktus“ [5]. Toks oficialus išaiškinimas atrodo įtikinamas akademinio teorinio požiūriu, nes minėtos nuostatos „norminis diapazonas“ būtų pernelyg siauras (be to, sudarytų grėsmingą vakuumą norminių valdymo aktų skelbimo tvarkai), jei nepaskelbtų įstatymų negaliojimo principo prasmė būtų suprantama formaliai, t. y. omenyje turint vienintelę teisės akto formą (tik įstatymą), ją priimti galinčią valstybės instituciją (tik Seimą) ir paskelbti (*promulguoti*) įgaliotą pareigūną (tik

Respublikos Prezidentą ir / ar Seimo pirmininką);

- c) įsivaizduojamų ar faktiškai galiojančių „aptarnaujančių“ („antrojo plano“) nuostatų, kurios palyginti su materialinėmis gali būti konstruojamos kaip procesinės ar blanketinės. Šios dvi normų rūšys gali būti suprantamos kaip „aptarnaujančios“ (materialinių normų atžvilgiu), taigi ne kaip „savarankiškos“. Tiesa, būtina pripažinti, kad kiekvienas procesinių nuostatų (eksplicitiškai ar implicitiškai) reglamentuojamas procesas (procedūra), pvz., apkaltos ar įstatymų leidybos procesas, – tai atitinkama sistema, galinti (ir iš esmės turinti) turėti „vidinę“ logiką ir specifiką, t. y. „savo“ principus, pvz., koncentruotumo [22], ir tam tikrą „autonomiją“ (tebūnie išvestinę, sąlyginę) materialinių normų atžvilgiu. Kas kita, iš pirmo žvilgsnio, yra blanketinės nuostatos, kurios yra tarsi „tuščios“ („atviros“). Tačiau pažymėtina, kad tiek materialinė norma gali apimti tiesiogiai ir netiesiogiai išreikštą turinį (t. y. būti eksplicitinė ir implicitinė), tiek ir blanketinė nuostata gali būti suvokiama ne tik kaip absoliučiai „tuščia“ (neišbaigta), bet ir atitinkama dalimi (sąlygiškai) materialine („savarankiška“): ta apimtimi, kuria yra susijusi su atitinkama materialine norma kaip jos „tėsinys“ ir „priklausinys“. Toks netradicinis bandymas išvelgti (aptikti) blanketinėje normoje, pvz., Konstitucijos 54 straipsnio 2 dalyje, esančią materialumo dalį gali pasirodyti kaip „pigus“ ir grynai teorinis (scholastinis) intrigavimas: atseit kiekvieno norminio (taigi ir konstitucinio) reglamentavimo

blanketiškumo atvejis yra ne kas kita kaip kito išvestinio detalesnio reglamentavimo nurodymas, kurio negalima tapatinti ar gretinti su pirminiu materialiniu reglamentavimu ar jo procesiniu „aptarnavimu“. Tačiau, atsižvelgiant į paplitusią procesinių normų kaip materialines normas „aptarnaujančių“ kategorijų sampratą, galima teigti, kad ir blanketinės normos ne tik nurodo kažką, *ko dar nėra*<sup>8</sup>, bet ir lemia to būsimo (dar formaliai nesamo) reglamentavimo turinio esmę, t. y. didesnę formalios išraiškos dalį<sup>9</sup>. Žodžiu, tiek procesinės, tiek blanketinės nuostatos galima sieti su materialinėmis kaip pastarųjų tęsinį ar „priklausinį“, turintį tam tikrą („savo“, „vidinį“) materialumą, kuris nėra visiškai atskiras (yra bendrojo pirminio materialumo dalis). Antraip tektų kurioziškai samprotauti, kad turiningos giluminės yra tik materialinės nuostatos, o procesinės ar blanketinės normos

<sup>8</sup> Ar „jau prieš tai buvo ir formaliai gali likti“. Antai 1992 m. lapkričio 2 d. įsigaliojus Lietuvos Respublikos (tų pačių metų spalio 25 d. priimtai) Konstitucijai, jos vienos blanketinės nuostatos (pvz., 33 str. 3 d., 102 str. 2 d., 144 str. 3 d.) nurodė tai, ko nėra (kas dar turi būti) nustatyta, kitos (pvz., 55 str. 3 d.) – kas retrospektyviu požiūriu jau yra nustatyta.

<sup>9</sup> Antai Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatų žodžiai „įstatymas nustato“ ar „įstatymas draudžia“ reikalauja gerokai daugiau nei tai, kad (a) tam tikrus santykius reglamentuotų būtent įstatymas (o ne kuris nors kitas teisės aktas) ir (b) jei „įstatymų leidėjas nėra išleidęs įstatymo, Konstitucijoje nurodyti santykiai negali būti sureguliuoti poįstatyminiu teisės aktu“ [23, p. 12]. Tokios kategorijos, vertinant jas Konstitucijos viršenybės ar konstitucinio teisinės valstybės principo kontekste, reikalauja daugybės kitų dalykų, pvz., to, kad įstatyminis „nustatymas“ ar „draudimas“ būtų išsamus, veiksmingas, nekeltų dviprasmybių, nesiaurintų to, kas konstituciškai garantuota, neįgaliotų Vyriausybės savo ruožtu papildomai nustatyti kokių nors kriterijų, pagal kuriuos turėtų būti suprantamos ir taikomos esminės įstatyminio reglamentavimo dalys.



atseit turėtų būti suprantamos tik pagal jų žodinę išraišką...

Apskritai konkrečių teisės normų skirstymas į materialias ir kitokias (procesines, blanketines) yra sąlyginis (žr. toliau). Toks skirstymas gali turėti išimčių tuo požiūriu, kad tam tikro proceso neatskiriama dalimi esanti norma yra ir procesinė, ir materialinė (net labiau materialinė, nei procesinė). Tai galima pasakyti apie Konstitucijos 106 straipsnio 6 dalies nuostatą („Konstitucinis Teismas turi teisę atsisakyti priimti nagrinėti bylą ar rengti išvadą, jeigu kreipimasis grindžiamas neteisiningais motyvais“), kuri nepaprastai *turininga* (daugialypė bent jau žodžių „neteisiningi motyvai“ lygmeniu) ir pakankamai fundamentali, nes išreiškia tam tikrą procedūrinę teismo teisę, neatskiriama nuo jo pamatinės funkcijos (kompetencijos atlikti pagal įgaliotų asmenų prašymą ginčijamų teisės aktų atitikties Konstitucijai patikrą). Šiuo požiūriu Konstitucijos 106 straipsnio 6 dalis nėra „grynai“ („griežtai“) procedūrinė. Ji, viena vertus, „aptarnauja“ Konstitucijos 105 straipsnio nuostatas, tačiau, kita vertus, jas atitinkamai detalizuoja ir yra jų dalis. Paprasčiau tariant, jei Konstitucijos 106 straipsnio 6 dalies nebūtų, jos giluminis turinys (materialumas) vis tiek turėtų būti kildinamas (logiškai sistemiškai ir teleologiškai išvedamas) iš Konstitucijos 105 straipsnio, bet ne jį detalizuojančių Konstitucinio Teismo įstatymo nuostatų. Vaidingumo labui verta pažymėti, kad minėta Konstitucijos (106 str. 6 d.) nuostata gali būti materialiu pagrindu suprasti kontroversišką Konstitucinio Teismo doktriną apie tokius jam adresuoto kreipimosi teisinius motyvus, kurie iš esmės yra... *dirbti-*

*niai ir fiktyvūs*, tarsi prilygsta neteisiniams motyvams. „Fiktyvių teisinių motyvų“ kategoriją (materialiniu ir procesiniu aspektu) Teismas pirmą kartą pavartojo 2007 m. rugsėjo 6 d. sprendime<sup>10</sup>, ji po to pavartota 2008 m. spalio 14 d. sprendime<sup>11</sup>.

Pažymėtina, kad pagal prieš tai pateiktą materialaus reglamentavimo sampratą, kuri grindžiama Konstitucijos turiniovertybinio „substantyvumo“ idėja [20, p. 237], *kiekviena* turininga giluminė („pirmapradė daugialypė“) Konstitucijos nuostata, neatšizvelgiant į tai, ar ji konkreti, laikytina (a) materialine norma, kuri (b) daugiau ar mažiau skleidžia (apima) *reguliacinį* poveikį (be kita ko, subjektinių teisių ir pareigų ar atsakomybės požiūriu) atitinkamiems socialiniams santykiams, jei tokio poveikio diapazoną (tebūnie jo minimumą) išvelgia normos aiškintojai ir taikytojai. Todėl tenka nesutikti su šiek tiek kitokiais teoriniais pedagoginiais teiginiais, kad:

- materialinės normos „skiriamąjį požymį“ sudaro asmens (subjektinės) teisės ar valstybės institucijos įgaliojimų (kompetencijos) nustatymas, pvz., išreikštas žodžiais: „Seimas leidžia įstatymus“ (Konstitucijos 67 str. 2 p.)<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Šiame sprendime, be kita ko, nurodyta, kad: „Dar kiti pareiškėjo – Kauno miesto apylinkės teismo argumentai akivaizdžiai yra dirbtiniai ir fiktyvūs [...]“.

<sup>11</sup> Šiame sprendime, be kita ko, pažymėta: „Nors prašyme vartojama teisinė terminija, nei atskiri (pavieniai) argumentai, nei jų visuma teisiškai nepagrindžia, kodėl, pareiškėjo nuomone, Respublikos Prezidento 2006 m. gruodžio 22 d. dekreto 2, 3 straipsniai prieštarauja Ordinų, medalių ir kitų pasižymėjimo ženklų įstatymo, kuris Respublikos Prezidento 2006 m. gruodžio 22 d. dekreto išleidimo metu buvo netekęs galios, 132 straipsniui (1993 m. liepos 1 d. redakcija). Taigi šiuo požiūriu šis pareiškėjo prašymas iš esmės yra *fiktyvus* (išryškinta – aut.).“

<sup>12</sup> Toks „materialiosios normos“ pavyzdys pateiktas pirmajame Lietuvos Respublikos konstitucinės teisės vadovėlyje [25, p. 46].

Tokį supratimą ir jį iliustruojantį pavyzdį galima pateisinti pagal šių eilučių autoriaus 2004 m. publikuotą teiginį, kad materialinėse normose „arba įtvirtinta tam tikra institucija, pvz., Konstitucinis Teismas, ir šios institucijos paskirtis ar įgaliojimai, *nenustatant* jos darbo tvarkos, arba nustatyta tam tikros institucijos kompetencija ar asmens teisė (pvz., peticijos teisė), nepateikiant jos įgyvendinimo tvarkos“ [26, p. 76]. Tačiau toks supratimas tinka tik teisės studijų vadovėliui (ir jam sukonkretinti paskaitose), bet ne Konstitucijos 54 straipsnio ir panašiai suformuluotos *lex fundamentalis* ar net paprastojo įstatymo *vertybinių* nuostatų mokslinei analitinei studijai, kuria siekiama neformaliai atskleisti, koks materialumas slypi, pvz., Miškų įstatymo [10, 11 str.] formuluotėje: „Miško žemė gali būti paverčiama kito mis naudmenomis tik išimtiniais atvejais [...]“ (žr. toliau);

- materialinės normos negali būti matomos (išskiriamos) izoliuotai, jos turi būti siejamos („poruojamos“) su tam tikromis procesinėmis (procedūrinėmis) normomis, nes be pastarųjų neįmanoma suvokti materialųjų esmės... Toks klasikinis požiūris<sup>13</sup> verčia diskutuoti, kodėl iš materialinių normų negali būti išvedami (kildinami) procesinio ar blanketinio reglamentavimo klausimai ir jų atsakymai, o iš procesinių ar banketinių normų – materialaus reglamentavimo

paiškinimai. Antai Bausmių vykdymo kodeksas, kaip procesinių normų rinkinys, reglamentuodamas *bausmių juridiniam asmeniui* (pvz., veiklos apribojimo<sup>14</sup>) vykdymą, iš dalies atskleidžia ir tai, ko trūksta Baudžiamojo kodekso, kaip materialųjų normų rinkinio, tekstei išraiškai (būtent: aiškumo, specifikos palyginti su fiziniaisiais asmenimis; plg. BK 20 str., 43 str.). Tokius ir panašius proceso „materialaus iškalbumo“ niuansus suvokiantys teisininkai „procesualistai“ privačiose diskusijose dažnai vartoja žodžius: „proceso jėga“. Su tuo iš dalies sutinkant, reikėtų pripažinti, kad materialųjų normų samprata gali priklausyti nuo jų „lydėjimo“ ar „aptarnavimo“ konstrukcijų sampratos, tačiau tik tam tikra dalimi, kiek tai neapima materialumo esmės. Šiuo požiūriu išeina, kad, pvz., „mišrios“ („blanketiškai materialios“) Konstitucijos 54 straipsnio 2 dalies („Įstatymas draudžia niokoti žemę [...]“) veiksnys ir tokią normą atitinkančios procedūrinės (procesinės) normos neaiškumas nėra kliūtis traktuoti to paties Konstitucijos straipsnio 1 dalį („Valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos [...]“) kaip „autonominį“ turinį apimančią materialiąją normą. Jos esmė nepriklauso nuo to, ką, kada ir kaip nustatys įstatymų leidėjas, įgyvendindamas minėtą „blanketiškai materialią“ normą;

<sup>13</sup> Šis požiūris nulemtas klasikinio teisės normų skirstymo (jungimo) į tam tikras grupes (poras): konkretus ir nekonkrečias, įgalinančias ir draudžiančiasias, materialines ir procesines, nukreipiamąsias ir blanketines. Toks sisteminimas tradiciškai įskiepijamas teisės studijų pradžiamoksliams.

<sup>14</sup> Bausmių vykdymo kodekso 27 straipsnis („Juridinio asmens veiklos apribojimo bausmės vykdymas“) nustato, be kita ko, kad antstolio raginime nurodoma, kokia juridinio asmens veikla turi būti nutraukta arba *koks juridinio asmens padalinys turi būti uždarytas*, ir nustatomas terminas, per kurį juridinis asmuo privalo tai padaryti.

- atseit „dauguma konstitucinės teisės normų yra reguliacinės“ [25, p. 46]. Išeitų, kad yra ir tokių Lietuvos Respublikos 1992 metų Konstitucijos normų, kurios apskritai nieko nereguliuoja, tik kažką skambaus, gražaus, nemokamo ar viltingo pažada, numato... Toks edukacinis dogminis nusistatymas iš esmės neįtikina, jis nėra priimtinas pagal Konstitucijos vientisumo, tiesioginio taikymo ir viršenybės principus. Šie principai leidžia (ir verčia) manyti, kad nėra ir negali būti sustyguotos (spragų ar prieštaravimų neturinčios) Konstitucijos nuostatų, kurios visiškai stokitų *implicitinio* (ne perskaitomo, bet logiškai sistemiškai ar teleologiškai suvokiamo) *reguliacinio potencialo*. Kiekviena Konstitucijos nuostata, taigi tiek klasikinė „norma-taisyklė“, tiek abstrakčiai postuluojanči „norma-principas“, turi (apima) tam tikrą „norminį diapazoną“, t. y. teisinio reglamentavimo turinį, kurį galima atskleisti ir pritaikyti atitinkamos konstitucinės abejonės ar ginčo atveju. Antai Konstitucinis Teismas gali remtis bet kuria Konstitucijos formuluote, siekdamas iš jos *išvesti* tam tikrą taisyklę, būtiną veiksmingai išnagrinėti kilusią konstitucingumo abejonę (problema);
- „konkrečias normas pagal jų teises ypatybes priimta skirstyti į materialines ir procesines“, t. y. materialines normas neva reikėtų matyti tik *konkrečiose* Konstitucijos nuostatose, kurios „numato potencialių teisiųjų santykių dalyviams teises ir pareigas“, t. y. „kollektyviniams subjektams“ – kompeten-

ciją, o „individualiems (piliečiams) – teisumą ir veiksnumą“ [27, p. 8]. Toks teorinis požiūris sudaro kontroversišką įspūdį, kad: a) materialinė nuostatos – tai reglamentuojamų socialinių santykių dalyvių *teisių ir pareigų* [25, p. 46] konkreti išraiška, kurios nesant negalima matyti nei reglamentavimo materialumo idėjos, nei subjektinių teisių ir pareigų šaltinio. Tačiau akivaizdu, kad, pvz., iš abstraktaus teisinės valstybės principo savaime kyla gausybė nerašytų X subjektų (Seimo, teismų, prokurorų ar advokatų) įgaliojimų ir įpareigojimų; b) visos abstrakčios „daugiaplanės“ 1992 metų Konstitucijos nuostatos (pvz., 6 str. 1 d., 7 str. 1 d. ir 2 d., 10 str. 1 d., 14 str., 17 str., 18 str.) nuostatos esą stokoja materialumo, nes yra... nekonkrečiai surašytos. Tačiau ne nuostatos (subjektinių teisių ir pareigų) formulavimo konkretumas, bet joje aiškintino (*išvedamo, kildinamo*) turinio elementų gausumas ir įvairumas yra (turėtų būti) materialumo atradimo ar pripažinimo kriterijumi. Paprasčiau tariant, Lietuvos Konstituciniam Teismui pastaraisiais metais ne kartą pripažinus, kad galiojanti Lietuvos Konstitucija turi ne tik tekstinę išraišką (*eksplicitines* nuostatas), bet ir *implicitines* nuostatas, t. y. „prasminę visumą“, „dvasią“, „kontekstinę prasmę“, konkrečių konstitucinių normų idėja (nuostatų grupavimo kriterijus) nublinksta, nes iš *kiekvienos* nekonkrečios Konstitucijos nuostatos esmės (tikslų, paskirties) galima sistemiškai matyti (ištisą) konkrečių taisyklių *rezginį*.

## 1.2. Materialiniai gamtinės aplinkos apsaugos aspektai

Pirmiau pateiktus samprotavimus ir argumentus svarbu pritaikyti išsamiau aiškinant Konstitucijos 54 straipsnį – materialųjį aplinkos apsaugos teisės sistemos branduolį, kurio negali iškreipti ar paneigti formalieji išvestiniai šios sistemos branduoliai – Žemės įstatymas [13], Miškų įstatymas [10] ar Vandens įstatymas [12]. Šiuo tikslu verta pažymėti, kad iš Konstitucijos 54 straipsnio kyla (turi būti kildinamas):

- apčiuopiamo eksplicitinio ir implicitinio reglamentavimo konkretumas. Pavyzdžiui, loginiu sisteminiu ir teleologiniu požiūriu pakankamai aišku, kad: valstybės institucijos turi formaliai išleisti ir realiai taikyti teisės aktus, kuriuose nustatytos prevencinės ir kardomosios priemonės apsaugoti natūralią gamtinę aplinką, gyvūniją ir augaliją; svarbiausi (esminiai) tokios apsaugos klausimai turi būti reglamentuojami įstatymais; jie turi nustatyti konkrečias institucijas, įgaliotas nuolat rūpintis minėtais objektais; Valstybės biudžeto įstatyme turi būti numatytos lėšos minėtai apsaugai užtikrinti; įstatymuose turi būti nustatyti atitinkami draudimai ir atsakomybė už jų pažeidimus; sankcijos (negatyvaus pobūdžio poveikio priemonės) turi būti proporcingos, nekeliančios dviprasmybių ar asmenų teisinio netikrumo. Šiuo požiūriu Konstitucijos 54 straipsnis yra iš dalies (pakankamai, tebūnie iš dalies) *konkreti reguliacinė norma*;
- tam tikro eksplicitinio ir implicitinio reglamentavimo nekonkretumas. Antai,

taikant įprastus teisės aiškinimo metodus, yra (lieka) neaišku: kokios konkrečios valstybės institucijos ir kokia horizontalia apimtimi (bendravalstybine, aukštesniųjų administracinių vienetų, lokaline) ar vertikaliu lygmeniu (Vyriausybės, ministerijos, specialios „Vyriausybės įstaigos“<sup>15</sup> ar „įstaigos prie ministerijos“) privalo rūpintis minėtų objektų apsauga; ar turi būti įsteigtos specializuotos institucijos (departamentai, agentūros, inspekcijos) ir joms talkinti „visuomeniniai inspektoriai“ ar panašiai pavadinti asmenys, kurie nors ir turi valdingus (viešus) įgaliojimus, tačiau juos vykdo „visuomeniniais pagrindais“; ar reikalaujama nustatyti baudžiamąją atsakomybę, t. y. pakanka (nepakanka) nustatyti administracinę atsakomybę. Šiame kontekste svarbu pažymėti, kad, Seimui 2003 metais išbraukus Konstitucijos 46 straipsnyje (1996 m. įtvirtintą) kategoriją „žemės ūkio paskirties žemės sklypai“ [8], tapo nebeaišku, ar tokie sklypai pagal Konstitucijos 54 straipsnį apskritai turi konstitucinę garantiją, t. y. turi būti (ar viso labo „gali būti“) nustatyti įstatymu, reglamentuojančiu „atskirų gamtos objektų“ apsaugą (matyt, kad taip, žiūrint į Konstitucijos 47 ir 54 straipsnių sistemą). Šiuo požiūriu Konstitucijos 54 straipsnis iš dalies yra *nekonkreti reguliacinė norma*;

- valstybės veikimo (teisėkūros, teisėsaugos) postulatas, principinė kryptis (*koordinatė*). To pagal kompetenciją turi pirmiausiai (atitinkamai) laikytis

<sup>15</sup> Šis terminas vartojamas Konstitucijos 94 straipsnio 3 punkte.

Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje nurodytos (valstybės valdžią vykdančios) institucijos, pvz., valstybės biudžeto projektą rengianti Vyriausybė, taip pat valstybės institucijomis nesančios savivaldybės (jų institucijos), ypač jei tai tiesiogiai nustato jų konstitucinę kompetenciją detalizuojantys įstatymai (Konstitucijos 120 str. 2 d.). Šiuo požiūriu Konstitucijos 54 straipsnis iš dalies yra *postuluojantis koordinuojantis principas* [21; 24, p. 201–225]. Tai pripažįstant, galima diskutuoti, koks minėto principo, įtvirtinto Konstitucijos IV skirsnyje, „norminis svoris“, palyginti su, pvz., II skirsnyje įtvirtintais prigimtinių žmogaus teisių neliečiamumo principais, visų pirma – nuosavybės neliečiamumo „garantija-principu“ (Konstitucijos 23 str. 1 d.). Iš pirmo žvilgsnio gali susidaryti klaidingas įspūdis, kad jei natūralios gamtinės aplinkos apsaugos principas būtų įtvirtintas Konstitucijos I skirsnyje (kaip tai padaryta Lenkijos 1997 m. Konstitucijoje<sup>16</sup>) ar bent II skirsnyje įterptame 28 straipsnyje<sup>17</sup>, būtų aišku, kad jis yra toks pat pamatinis (visa apimantis) kaip ir demokratijos (Konstitucijos 1 str., 2 str., 4 str., 9 str.), teisinės valstybės (5 str., 7 str.) ar jos dalimi

<sup>16</sup> Lenkijos 1997 metų Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtinta, kad valstybės saugo ir garantuoja ne tik savo teritorijos nepriklausomybę (integralumą) ar žmogaus ir piliečio teises, bet ir... gamtos apsaugą!; pastarąją vertybę užtikrinant, vadovaujamosi darnaus (subalansuoto) vystymosi principu. Dėl tikslaus normos vertimo žr. kitus leidinius.

<sup>17</sup> Tokiu atveju būtų tam tikras atitikmuo, palyginti su Lenkijos 1997 metų Konstitucijos 31 straipsnio 3 dalimi, kurioje numatyta, kad gamtos apsauga gali būti vienu iš žmogaus teisių įstatyminio ribojimo pagrindų.

esantis prigimtinių žmogaus teisių neliečiamumo (18 str.) principai. Tačiau, vengiant leistis į samprotavimus „kas būtų, jei būtų“, svarbu pripažinti, kad Konstitucijos 54 straipsnio 1 ir 2 dalyse įtvirtinti principai, nors gali būti vadinami „siauresnio diapazono“ principais, tačiau pagal Konstitucijos vientisumo principą (6 str. 1 d.) yra tokie pat pamatiniai, kaip ir visi kiti, taigi ir tie, kurie tiesiogiai įtvirtinti Konstitucijos I ar II skirsniuose. Be to, asmens ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos (kaip šalies ūkio pagrindo) principas taip pat įtvirtintas Konstitucijos IV skirsnyje, taigi net formaliai (struktūriškai, eiliškumo aspektu) negali būti laikomas fundamentalesniu už natūralios gamtinės aplinkos apsaugos principą. Todėl teisiniai išvedžiojimai, kuriais mėginama paneigti teisinės proporcijos (pusiausvyros) tarp minėtų principų įstatyminio nustatymo ir teisminio taikymo galimybę (ir būtinybę), negali būti vertinami kaip konstituciškai pagrįsti;

- reikalavimai (įpareigojimai) įstatymų leidėjui ir jo teisėkūrą vykdančiai Vyriausybei. Antai Seimas privalo sukurti teisės normas, kurios išplėtotų (papildytų) „ypač vertingų vietovių“ institutą, reglamentuoti visus esminius „atskirų gamtos objektų“ apsaugos klausimus, tarp jų – susijusius su ūkinės veiklos reguliavimu bendros tautos gerovės labui (Konstitucijos 46 str. 3 d.). Šiuo požiūriu Konstitucijos 54 straipsnis iš dalies yra *imperatyvi įpareigojanti norma*;
- galių suteikimas ir kartu diskrecijos galimybė, susijusi su, pvz., įstatymų leidėjo galiomis ir nuožiūra vienu bendru

įstatymu (kodeksu) ar keliais (trimis, keturiais, penkiais) įstatymais reglamentuoti „atskirų gamtos objektų“ – žemės, žemės gelmių, miškų, vandens telkinių, oro – apsaugą; nustatyti ir papildyti žemės ir miškų sklypų skirstymą (grupes) pagal paskirtį ir tokios paskirties keitimo pagrindus (žr. toliau). Šiuo požiūriu Konstitucijos 54 straipsnis iš dalies (sąlygiškai) yra *įgaliojanti dispozicinė norma*;

- išvestinio įstatyminio detalizavimo nuoroda. Šiuo požiūriu Konstitucijos 54 straipsnis (ypač 2 dalis) atitinkama dalimi yra *blanketinė norma*. Ji, kaip minėta, turi būti suprantama ne kaip atskirybė, bet kaip materialijų aspektų „tęsinys“ ir „priklausinys“. Be to, kaip minėta, nėra ir negali būti absoliučiai blanketinių (nebaigtų, vertybiniu požiūriu „atvirų“) Konstitucijos (taigi ir 54 straipsnio) nuostatų, kurias galėtų savo nuožiūra užpildyti įstatymų leidėjai. Todėl kiekvienas žemės, jos gelmių, vandens ar miškų kaip „atskirų gamtos objektų“ apsaugos įstatyminis reglamentavimo aspektas (klausimas, abejoję) gali būti (nors iš dalies) siejamas su materialiais reikalavimais, kylančiais iš Konstitucijos 54 straipsnio 1 ir 2 dalių, t. y. paverčiamas teismo tyrimo (konstitucinės justicijos bylos) dalyku. Taigi Konstitucijos 54 straipsnio 2 dalies „blanketinis atspalvis“ negali būti suprantamas kaip materialaus (vertybinio) reglamentavimo nebaigtumas ar imperatyvaus įgaliojančio konstitucinio reglamentavimo („valstybės rūpinasi“) beribis atvirumas... įvairiausiems žemės ir miškų sklypų grupavimo ar

jų paskirties keitimo pagrindų variantams. Šiame kontekste verta pažymėti, kad nors Konstitucijos 54 straipsnio 1 dalyje tiesioginės įstatymo nuorodos nėra (ji yra to paties straipsnio 2 dalyje), abi aptariamo straipsnio dalys gali būti laikomos tiek atitinkamais fundamentaliais pradais (*normomis-principais*), tiek (atitinkama apimtimi) banketinėmis nuostatomis;

- ūkinės veiklos ribojimai ir draudimai, pvz., gamtos išteklių (žvyro ar naftos) naudojimo srityje. Šiuo požiūriu Konstitucijos 54 straipsnis iš dalies yra *ribojanti draudžianti norma*.

Tokia aptariamos norminės konstrukcijos aspektų įvairovė (mišrumas) leidžia pagrįstai teigti, kad iš esmės nepriimtina vienpusiškai matyti vienintelį „idealų“ Konstitucijos 54 straipsnio kaip normos (nuostatų grupės) apibūdinimą, atitinkantį tam tikrą teisės normos konstrukcijos rūšį, kuri tradiciškai nurodoma teisės literatūroje. Vietoje tokio kategoriško precizinio matymo (varginančių įrodinėjimo pastangų) tikslinga apsiriboti konceptualių požiūriu, kad Konstitucijos 54 straipsnis – tai pirmiausia materialinė nuostata, kurioje apstu įvairiausių (materialiai) konkretaus ir nekonkreto, įgaliojančio, įpareigojančio ar draudžiančio reglamentavimo aspektų.

Tokio abstraktaus, bet pakankamai principingo požiūrio aiškumo (pagrįstumo, praktinio naudojimo galimybių) atskleidimo labai verta pateikti penkis Seimo (Vyriausybės) teisėkūros pavyzdžius, tarsi iliustruojančius, „kas“ pagal Konstitucijos 54 straipsnį, elementariai tarant, ... *gali būti* arba *nebūti*, nors iš dalies turėtų būti, bet nebūtinai būtent „taip“ (o jei nėra



„taip“ ar yra pernelyg „kitaip“, Konstitucinis Teismas pagal įgaliotų asmenų prašymus gali patikrinti to buvimo ar nebuvimo atitiktį Konstitucijai).

Pirmasis pavyzdys – minėtas Miškų įstatyme (11 str.) nustatyto miško žemės pagrindinės paskirties keitimo *išimtinumo* principas: „Miško žemė gali būti paverčiama kitomis naudmenomis tik išimtiniais atvejais, Vyriausybės nustatyta tvarka derinant valstybės, miško savininko ir visuomenės interesus“ [10]. Tokios nuostatos materialumą, t. y. esmės (savasties) vertybinį turinį ir kartu fundamentalumą, galima vertinti įvairiai. Viena vertus, galima teigti, kad pacituotoje normoje atsispindi vertybinis ribojimas, kuris negali būti vertinamas kaip nekonkreti „norma-principas“, nerodantis pakankamai aiškos miško savininko teisės, pareigos ar jų įgyvendinimo (vykdymo) taisyklės, taigi stokojantis „apčiuopiamo“ materialumo. Šiuo požiūriu išeitų, kad miško žemės paskirties keitimo išimtiniai atvejai – tai tokie atvejai, kurie analogiški, pvz., dvigubos pilietybės leidžiamo atsiradimo (pagal Konstitucijos 12 str. 2 d.) „atskiriems atvejams“ (ar užsieniečių nuopelnų vertinimo išimties tvarka atvejams<sup>18</sup>), t. y. *ypač reti atvejai* („nepaplitusio reiškio“ prasme<sup>19</sup>). Kita vertus, Vyriausybės 2002 m. gegužės 9 d. nutarimas Nr. 641 „Dėl Miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis tvarkos patvirtinimo“ [16], kuriuo detalizuojama

minėta Miškų įstatymo nuostata, gali sudaryti prieštarą išpūdį, kad aptariamasis keitimo išimtinumas gali būti anaip tol ne ypač retas atvejis „nevertingu“ (aplinkosaugos požiūriu) miško plotų atžvilgiu, pvz., vertinant vadinamąsias *miško aikštelės* ar sklypus, apimančius pernelyg daug krūmokšnių. Tiesa, minėto Vyriausybės nutarimo nuostatos, nesukonkretinančios išimtinumo *netaikymo* kriterijų (jie iš esmės turėtų būti atskleisti įstatyme!), eksplicitiškai jo nepaneigia. Antai Nutarimo 8 punktas, formaliai žiūrint, viso labo nustato miško paskirties keitimo (jei toks būtų) *lokalinį* eiliškumą: „Kitomis naudmenomis *pirmiausia* (išryškinta – *aut.*) paverčiama ta miško žemė, kuri neapaugusi mišku (miško aikštės, žuvę medynai, kirtavietės), taip pat jeigu joje auga mažo skalsumo stichinių nelaimių sudarkyti ar kitaip išretėję minkštųjų lapuočių medynai [...]“. Tačiau, žvelgiant giliau, galima diskutuoti, ar įstatyminis išimtinumo reikalavimas yra pakankamai detalizuotas miško aikštelių ir (ypač) *kirtaviečių* požiūriu, t. y. ar nesudaromos prielaidos apeiti minėtą įstatyminį principą, pasinaudojant miško kirtimu (kirtavietės institutu). Apskritai diskusija dėl minėtų Vyriausybės nutarimo ir įstatymo nuostatų atitikties daugiausia priklauso nuo požiūrio, ar miško žemės paskirties keitimo išimtinumo principas iš esmės yra konstitucinis principas (taigi ne įstatymų leidėjo diskrecijos atspindys), išplaukiantis iš Konstitucijos 54 straipsnio.

Antras pavyzdys – statybų pajūrio zonoje išskirtinis reglamentavimas, apimančias „teisiškai pikantišką“ Lietuvos administracinės teisės (ir kartu aplinkos apsaugos teisės) sistemos elementą: tik Vyriausybės

<sup>18</sup> Žr. Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimą.

<sup>19</sup> Žr. Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 11 d. nutarimą ir jame vartojamos kategoriją: „paplitęs reiškinys“ kontekstą („[...] negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį [...] atvejai būtų ne ypač retos išimtys, bet paplitęs reiškinys“).

posėdyje priimto pritarimo (anksčiau, t. y. iki 2002 m. liepos 19 d. pagal 1995 m įstatymą [9] – net leidimo<sup>20</sup>), taigi ministrų ir ministro pirmininko palankaus balsavimo pagrindu galima pajūryje atlikti statybos veiksmus, kuriuos šiaip kituose vietovėse galima atlikti pagal savivaldybės pareigūno išduotą leidimą. Pagal Pajūrio juostos įstatymo [11] 7 straipsnio („Statinių statybos sąlygos ir tvarka“) 2 punktą pajūryje leidimą pradėti ir vykdyti daugumą įprastų statybų išduoda apskrities viršininko administracija su viena esmine sąlyga: „jei yra gautas Lietuvos Respublikos Vyriausybės pritarimas“. Tiesa, yra numatyta, kokiais (išimtiniais atvejais) tokio pritarimo nereikia (ar jį išduoda savivaldybės meras). Svarbu ir tai, kad pasiūlymas dėl statinių statybos pajūrio juostoje Vyriausybei rengiamas ir teikiamas pagal daugiapakopę procedūrą: statytojas kreipiasi į savivaldybę, ši – į apskrities viršininką, jis – į aplinkos ministeriją, ji – į Vyriausybę. Toks aki-vaizdžiai „griežtas“ reglamentavimas (ir jo galiojimo pateisinimo klausimas) neabejotinai taptų teisinės galvosenos „skausmu“, jei nebūtų (negaliotų) Konstitucijos 54 straipsnis. Jis tampa sisteminio vertinimo atskaitos tašku: minėto statybų ribojimo pagrindas – ne tiek įstatymų leidėjo bendroji funkcija (įgaliojimas ir įpareigojimas) leisti įstatymus (Konstitucijos 67 str.

2 p.), kiek iš Konstitucijos 54 straipsnio kylančios galimybės ir būtinybės. Viena vertus, įstatymų leidėjas gali nustatyti, kad statybos leidimą pajūryje išduoda tam tikras apskrities viršininkas, ministras ar net Vyriausybė (bet ne pats Seimas – tai nesiderintų su valdžių atskyrimo principu). Kita vertus, įstatymų leidėjas, reglamentuodamas statybos leidimų išdavimo santykius, negali: a) apskritai uždrausti statybas pajūryje jau teisėtai esančių (pastatytų) statinių nefiktyvaus (proporcingo) rekonstravimo atžvilgiu; b) nenustatyti specialių apsaugos priemonių pajūrio kaip „ypač vertingos vietovės“ atžvilgiu, apsiribodamas bendrosios savivaldybių funkcijos (išduoti statybos leidimus) nustatymu. Žinoma, aptariamam atvejui ne viską įmanoma paaiškinti ir įvertinti, žvelgiant tik per Konstitucijos 54 straipsnio prizmę. Antai nėra visiškai aišku, kaip suinteresuotas asmuo, kurio statybos sumanymui Vyriausybė nepritarė (iš esmės užkirta galimybė statyti), gali tinkamai ginti savo teises teisme, t. y. ginčyti teismo tvarka Vyriausybės nepritarimą, jei atitinkamas teismas nemato pagrindo stabdyti bylą ir kreiptis į Konstitucinį Teismą, kad šis ištirtų Vyriausybės negatyvaus sprendimo atitiktį Konstitucijai (Konstitucijos 30 str. 1 d., 110 str. 2 d.).

Trečias pavyzdys – naujų elektrinių statybos Nemuno upėje visa apimantis (išlygų neturintis) draudimas, nustatytas Vandens įstatymo 14 straipsnio „Hidrotechnikos statinių statyba ir naudojimas“ (2004 m. kovo 30 d. redakcija) 3 dalies nuostatoje „Draudžiama statyti užtvankas Nemuno upėje [...]“ [12]. Toks draudimas, nesant Konstitucijos 54 straipsnio, būtų pernelyg radikalus ir kontroversiškas

<sup>20</sup> Seimo 1995 m. lapkričio 30 d. priimtas įstatymas „Dėl statybų Lietuvos Respublikos pajūrio juostoje ir Kuršių nerijoje“ nustatė: a) „Uždrausti statyti naujus ir perstatyti (rekonstruoti) esamus pastatus (statinius) ar įrenginius Lietuvos Respublikos pajūrio juostoje ir Kuršių nerijoje (išskyrus Kuršių nerijoje esančias gyvenvietes); b) „Išimtiniais atvejais (išryškinta – aut.) tokie pastatai (statiniai) ar įrenginiai gali būti statomi ir perstatomi (rekonstruojami) tik Lietuvos Respublikos Vyriausybei leidus (išryškinta – aut.)“.

(akivaizdžiai konstituciškai abejotinas). Tačiau ir dabar galima abejoti, ar daugiaplanio Konstitucijos 54 straipsnio buvimas (galiojimas) gali būti pakankamu pagrindu apskritai drausti bet kokių elektrinių Nemune statybą įstatyminiu lygmeniu. Šiuo atveju galima samprotauti, kad nacionalinė teisės sistema būtų labiau suderinta, jei, panašiai kaip pajūryje, leidimą statyti elektrines Nemune išduotų Vyriausybė (tebūnie Seimo pritarimu, išreikštu rezoliucija). Žinoma, galima kontrargumentuoti, kad viešbutėlio pajūryje ir elektrinės Nemune statyba nėra tas pats, todėl įstatymų leidėjas gali nustatyti absoliutų statybos draudimą tik elektrinių tam tikroje upėje (tuo labiau tokioje, kurioje jau yra pastatyta ir veikia elektrinė ties Kaunu) atžvilgiu. Be to, analogiškas (absoliutus) draudimas pagal minėtą Vandens įstatymo 4 straipsnio 3 dalį galioja ne tik Nemune, bet ir visose „ekologiniu ir kultūriniu požiūriu vertingose upėse“, kurių sąrašą tvirtina Vyriausybė (žr. toliau). Vadinasi, elektrinių statyba kitose upėse, kurios nėra vertingos, nėra absoliučiai draudžiama. Toks argumentas (tarsi banalus sufleravimas suinterasuotiems verslininkams: „prašau, statykite elektrinės nevertingose upėse“...), aišku, nėra svarus tuo elementariu požiūriu, kad platesnės, ilgesnės ir kartu „vandeninės“ upės nei Nemunas Lietuvoje nėra... Tačiau reikia pripažinti, kad įstatymų leidėjas pagal Konstitucijos 54 straipsnį gali neadekvačiai (specifiškai) nustatyti Nemuno ir Pajūrio kaip „ypač vertingų vietovių“ statusą, taigi ir tam tikrų statybų tose vietovėse tvarką. Priešingas mąstymas verstų kurioziškai teigti, kad pagal nacionalinės teisės sistemos suderinimo idėją šalia Ne-

muno kranto ar jo prieigose be Vyriausybės leidimo neturėtų vykti jokios statybos net rekonstrukcijos pavidalu... Tokių ir panašių aspektų (ir argumentų) gausybė verčia pažvelgti į Konstitucijos 54 straipsnį kaip itin „talpų“<sup>21</sup>.

Ketvirtas pavyzdys – įstatymų leidėjo sukurtais Miškų įstatymo (4 str. 4 d.) nuostatomis diskretiškai detalizuotas ir išplėtotas konstitucinis *valstybinės reikšmės miškų* institutas (žr. Konstitucijos 47 str. 1 d). Tai padaryta įtvirtinant, kad: „Valstybinės reikšmės miškai – tai: 1) miškai, esantys valstybiniuose rezervatuose, valstybinių parkų rezervatuose ir rezervatinėse apyrbėse, Kuršių nerijos nacionaliniame parke; 2) miestų miškai; 3) valstybiniai miško medelynai ir sėklinės plantacijos; 4) miškų mokslinio tyrimo ir mokymo bei selekcinės sėklininkystės objektų miškai, kurių plotus ir ribas tvirtina Vyriausybė; 5) valstybiniai miškai 7 km pločio juostoje nuo Baltijos jūros ir Kuršių marių, į kuriuos neatkurta nuosavybės teisė pagal Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymą; 6) kiti miškai, Vyriausybės sprendimu priskirti valstybinės reikšmės miškams“. Paskutinis (šeštasis) cituotos normos punktas („kiti miškai, Vyriausybės sprendimu priskirti valstybinės reikšmės miškams“) gali būti vertinamas kaip kontroversiškas, nes: a) stokoja materialaus konkretumo (kodėl įstatymų leidėjas negali nurodyti tų „kitų miškų“?); b) yra kupinas blanketiškumo bei dispozityvumo, t. y. Vyriausy-

<sup>21</sup> Šį įmantrų terminą vartoja Konstitucinis Teismas, pvz., 2003 m. gruodžio 30 d. nutarime: „[...] šių vertybių turinys yra labai talpus, apimantis daugybę kitų ne mažiau reikšmingų konstitucinių įpareigojimų.“

bei suteikiamų galių ... aptikti ir įvardyti dešimtis, šimtus ar viso labo keletą „kitų miškų“. Šiuo požiūriu gali susidaryti prieštaringas išpūdis, kad cituotoje normoje pateiktas „papunktinis“ sąrašas, tiksliau jo 1–5 punktai yra (gali būti) beprasmiškai (veiksmingo išsamaus įstatyminio reglamentavimo aspektu), nes pagal paskutinį to sąrašo punktą Vyriausybė savo nutarimais („poįstatyminiu lygmeniu“) gali savai X kartų nuspręsti, ką „priskirti“ ir ko „nepriskirti“. Taigi abejotina, ar esminiai konstituciniai dalykai, susiję su valstybinės reikšmės miškų statuso detalizavimu (Konstitucijos 47 str. 1 d.), gali būti pernešami nulemti (sprendžiami) valdymo aktais, kurie Konstitucijos 54 straipsnyje nėra numatyti kaip svarbiausių „atskirų gamtos objektų“ apsaugos klausimų reglamentavimo forma (šaltinis).

Penktas pavyzdys – pagal minėtą Vandens įstatymo 14 straipsnio (2004 m. kovo 30 d. redakcija) 3 dalį<sup>22</sup> Vyriausybės 2004 m. rugsėjo 8 d. priimtas nutarimas Nr. 1144 „Dėl ekologiniu ir kultūriniu požiūriu vertingų upių ar jų ruožų sąrašo patvirtinimo“ [15]. Šiuo nutarimu patvirtintame upių sąrašė (Nr. 168) nurodyta, pvz., Dauguvos baseinui priklausanti Birvėtos upė<sup>23</sup> („visa upė Lietuvos Respubli-

kos teritorijoje“), kurios įtraukimo į sąrašą „teisinis pagrindas“ – tam tikra Europos Parlamento ir Tarybos direktyva. Tokį „visos upės“ (tos dalies, kuria ji teka Lietuvos teritorija) įtraukimą į minėtą sąrašą galima suprasti ir pateisinti pagal įvairius kriterijus, tarp jų – natūralią („laukinę“, neurbanizuotą) teritoriją ar net pasienio vietovę (besiribojimą gretimos Baltarusijos atžvilgiu, t. y. buvimą valstybinės sienos ruožo pagrindu). Žinoma, galima diskutuoti dėl ekologinio ir kultūrinio vertingumo santykio (proporcijos) Birvėtos atveju, t. y. konkrečių vertingumo *kriterijų*: būtent jie (o ne Europos Sąjungos direktyva kaip „teisinis pagrindas“) turi lemti konkrečios upės įtraukimą į sąrašą ir su tuo susijusius asmens ūkinės veiklos laisvės ribojimus. Tačiau suinteresuotam asmeniui, siekiančiam statyti užtvanką Birvėtoje, vargu ar gali pavykti įtikinamai ginčyti šios upės kultūrinę vertę (pvz., pagal įtaką teritorinėms bendruomenėms, jų dialektui, etniam tapatumui išsaugoti XIX a. ar „lenkiškuoju periodu“ 1920–1940 m.), ką jau kalbėti apie ekologinės vertės klausimą. Šiuo požiūriu minėtas Vyriausybės nutarimas (juo patvirtintas sąrašas) gali būti tik iš dalies „juridizuojamas“, t. y. paverčiamas asmens ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo teismo nagrinėjimo (patikros) dalyku. Atitinkamas teismas, svarstantis pareiškėjo (užtvanką statyti siekiančio asmens) prašymą panaikinti ginčijamą kompetentingos institucijos negatyvų atsakymą, turėtų atitinkamai patikrinti minėtu Vyriausybės nutarimu patvirtinto sąrašo tam tikro punkto (eilutės) pagrįstumą ir, jį pripažinęs, vargu ar gali išvelgti pagrįstą teisėtumo (konstitucingumo) abe-

<sup>22</sup> Ši norma, kaip minėta, draudžia statyti užtvankas ne tik Nemuno upėje, bet ir „ekologiniu ir kultūriniu požiūriu vertingose upėse“, kurių sąrašą tvirtina Vyriausybė.

<sup>23</sup> Birvėtos upė – Dysnos dešinysis intakas, 68 km ilgio, Ignalinos rajono teritorijoje – 49,6 km. Prasideda Švenčionių raj. ties Kirkučiais, teka Ignalinos raj. kryptimi pro Mielagėnus. Nuo Kančiogino ež. iki Erzvėto ež. vadinama Kančiogina. Nuo Erzvėto ež. iki susijungimo su Svyla – Erzvėta. Iš viso pratekėjusi 65 km kerta Lietuvos–Baltarusijos sieną ir teka Baltarusijos Pastovių ir Braslaujos rajono riba. Įteka į Dysną 113 km nuo jos žiočių.

jonę. Šiuo atveju „teisminis testas“ („kontrolės šablonas“), matyt, būtų grindžiamas ne tiek Konstitucijos 54 straipsnio aiškinimu ir taikymu, kiek jo esmę atitinkančios Vandens įstatymo 14 straipsnio kategorijos „ekologiniu požiūriu vertingos upės“ materialumo (vertybinių aspektų) atskleidimu konkretaus atvejo atžvilgiu. Žinoma, Konstitucijos 54 straipsnis turėtų būti teismo nagrinėjimo bendruoju atskaitos tašku (pradžios pozicija).

## 2. Konstitucinio Teismo doktrinos aspektai

Minėta, kad pastarųjų metų Konstitucinio Teismo jurisprudencija nepaprastai praturtino Konstitucijos 54 straipsnio oficialiąją sampratą tam tikrais (abejonių kėlusiais) aspektais, tarp jų – nuosavybės teisių ribojimas miško žemėje, [2] piliečių nuosavybės teisių atkūrimo valstybiniuose parkuose ar draustiniuose reikalavimų [1], medžioklės organizavimo ir vykdymo ribų [3].

Atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo išaiškinimus, svarbu sukonkretinti prieš tai pateiktą teorinį požiūrį į materialias Konstitucijos nuostatas ir ypač Konstitucijos 54 straipsnio konstrukcijos daugiaplanį (giluminį) pobūdį. Šiuo tikslu pažymėtina, kad „neišsemiamas“ reglamentavimo materialumas, kuris slypi Konstitucijos 54 straipsnyje (ir jo „sisteminame ryšyje“ su 23 ir 47 straipsniais), reiškia ir tai, kad įstatymų leidėjas, pvz.:

- viena vertus, neturi reikiamo pagrindo drausti ar neobjektyviai (ir neproporcingai) riboti *medžioklę* kaip, be kita ko, laukinių gyvūnų populiacijos valdymo instrumentą, tačiau, kita vertus, negali jos priešpriešinti privataus miš-

ko savininko interesams, t. y. suteikti medžioklei pirmenybę savininko interesų (galimybių veiksmingai drausti medžioklę jam nuosavybės teise priklausančiame miške) požiūriu. Tokia neleistina (nesubalansuota) pirmenybė akivaizdi, pvz., tuo atveju, kai įstatymų leidėjas, reglamentuodamas medžioklės valstybiniuose ir privačiuose miškuose santykius, remiasi ne *specialaus leidimo principu* (reiškiančiu, kad be žemės savininko sutikimo negalima medžioti jam priklausančioje žemėje), bet *bendro leidimo principu*: medžioti savininko žemėje galima, jeigu savininkas to neuždraudė<sup>24</sup>. Šiuo požiūriu Konstitucijos 54 straipsnis, aiškinamas ar taikomas medžioklės aspektu (ir jos *subtiliu niuansu*: „sužeistas žvėris“<sup>25</sup>), negali būti pagrindu neproporcingai riboti vertybes, ginamas Konstitucijos 23 straipsnio;

- gali nustatyti minimalius „miškų valdų“ plotus ir drausti skaidyti privačių „miškų valdas“, taigi mišką, priklausančią privatiems asmenims nuosavybės

<sup>24</sup> Šių teisinio reglamentavimo principų neleistiną (nepriimtina) iškraipymą pažymėjo Respublikos Prezidentas, 2006 m. pradžioje vetuodamas Seimo priimtus Medžioklės įstatymo pakeitimus [17].

<sup>25</sup> Seimas 2005 m. gruodžio 20 d. pakeitė ir papildė Medžioklės įstatymą, įtvirtindamas, be kita ko, *sužeisto žvėries medžiojimo taisyklę*, kuria galima pritaikyti (net manipuliuojant, piktnaudžiaujant) prieš privačios miško teritorijos savininko valią („Jeigu žemės sklypų [...] savininkai [...] šiuose sklypuose uždraudė medžioti, tokie sklypai laikomi medžioklės plotais, kuriuose medžioti laikinai uždrausta. Šiuose medžioklės plotuose leidžiama sumedžioti tik medžioklės metu sužeistą žvėrį (išryškinta – *aut.*) Medžioklės Lietuvos Respublikos teritorijoje taisyklių nustatyta tvarka“ (Nepasirašytas Medžioklės įstatymo 7, 8, 11, 13, 22 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas Nr. X-459; žr.: [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=268779&p\\_query=&p\\_tr2=](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=268779&p_query=&p_tr2=))).



teise, į mažesnius nei 5 ha plotus, nes antraip būtų sudarytos prielaidos pakeisti natūralų kraštovaizdį (atsirastų labai daug mažų miško sklypų). Šiuo požiūriu Konstitucijos 23 straipsnis, aiškinamas ar taikomas privačių miškų valdymo ar naudojimo aspektu, negali būti pagrindu neproporcingai riboti vertybes, ginamas Konstitucijos 54 straipsnio. Tiesa, vargu ar gali būti objektyviai pagrįstų teisinių argumentų, kuriais iš Konstitucijos 54 straipsnio būtų kildinamas vienintelis konkretus (atseit idealus) privačios miško valdos ploto *minimumas*: tiek 5, tiek 7 ar 4 hektarai, matyt, savaime nereikštų įstatymų leidėjo kompetencijos (ir atitinkamos diskrecijos) viršijimo. Ar ką kitą (kompetencijos ir kartu Konstitucijos 54 straipsnio pažeidimą) reikštų mažesni skaičiai, pvz., minimalūs 0,5, 1 ar 2 hektarų dydžiai? Matyt, kad taip. To nepaneigia Konstitucinio Teismo aiškinimas: „Konstatuotina, jog nėra pakankamai teisinių argumentų, kurie leistų teigti, kad Miškų įstatymo 4 straipsnio 3 dalyje (2001 m. balandžio 10 d. redakcija) nustatytas miško valdos plotas yra nepagrįstas *ir kad turėtų būti nustatytas kitoks jo dydis* (išryškinta – *aut.*)“. Žinoma, galima diskutuoti, ar visiškas minimalaus privačios miško valdos dydžio nebuvimas (nenustatymas) įstatyminiu lygmeniu reikštų teisės *spragą* (Seimo neveikimą), kuri Konstitucija draudžia. Šiuo klausimu galima samprotauti, kad jei ir būtų galima (hipotetiškai) rasti argumentų, jog pagal Konstituciją minėtas hektarų minimumas teoriškai galėtų būti įstatymu

nenustatytas (laikantis tam tikrų sąlygų), būtina pripažinti įstatymų leidėjo pareigą nustatyti kitoki reguliavimą – kaip atsisakomo 5 ha minimumo pakaitalą, kurio pakankamumą (veiksmingumą) suinteresuoti asmenys galėtų ginčyti Konstituciniame Teisme. Žinoma, radikaliu įstatyminio reglamentavimo keitimu negali būti pridengiamas bandymas apeiti ar „pakartotinai įveikti“ Konstitucinio Teismo jurisprudenciją;

- negali reglamentuoti restitucijos (nuosavybės teisių atkūrimo) santykių, nepaisant iš Konstitucijos 54 straipsnio kylančių imperatyvų natūralios gamtinės aplinkos apsaugai. Tokia apsauga valstybiniuose parkuose ir draustinuose paneigiama, jei nekilnojamojo turto grąžinimo piliečiams tvarka nėra paremta turto buvimo atitiktimi piliečių, kurie tą turtą susigražina, *buvusiai ir esamai* gyvenamajai vietai. Pasak Konstitucinio Teismo, Konstitucijos 54 straipsnis pažeidžiamas, įstatymu nustatant, kad nuosavybės teisės gali būti atkurtos perduodant nuosavybėn lygiavertį turėtajam žemės (miško ar vandens telkinio) plotą, esantį valstybinio parko ar draustinio teritorijoje, *ir net tiems* piliečiams, kuriems: a) nuosavybės teise priklausiusi nacionalizuota žemė (miškas ar vandens telkinys) iki nacionalizacijos *buvo ne to* valstybinio parko ar valstybinio draustinio teritorijoje, bet *kitur*; b) nuosavybės teise priklausiusi nacionalizuota žemė (miškas ar vandens telkinys) iki nacionalizacijos *nors ir buvo to* valstybinio parko ar valstybinio draustinio teritorijoje, tačiau tie piliečiai gyvena *ne to* valsty-



binio parko, valstybinio draustinio teritorijoje, bet *kitur* [1];

- privalo veiksmingai reglamentuoti žemės naudojimą gyvenamajai ar ūkinei komercinei statybai ir iš esmės negali nustatyti bendrojo leidimo naudoti žemę minėtai statybai be jokių techninių reikalavimų, t. y. absoliučiai be jokio teritorijų *urbanizavimo planavimo*. Tiesa, galima diskutuoti, kodėl Konstitucinis Teismas, paprastai demonstruojantis kūrybą įžvelgti (išvesti) *implicitines* Konstitucijos nuostatas, minėto urbanizavimo planavimo klausimu kažkodėl apsiribojo Konstitucijos tekstu (*explicitinėmis* nuostatomis), nors ir ne tam, kad toks planavimas būtų nugincytas. Pasak Teismo, „nei Konstitucijos 23 straipsnyje, nei jos 29 straipsnyje, nei kur nors kitur Konstitucijoje nėra nuostatų, kurios leistų teigti, kad žemė galėtų būti naudojama gyvenamajai, visuomeninei ir ūkinei komercinei statybai be jokių techninių, statinių saugumo ir racionalaus jų išdėstymo reikalavimų, neplanuojant teritorijų urbanizavimo“ [2]. Vertinant tokio išaiškinimo metodiką, galima teigti, kad ji būtų „doktriniškai kokybiškesnė“, jei būtų griežtesnė materialumo prasme, t. y. grindžiama nerašytine (implicitine) Konstitucijos nuostatų „kontekstine prasme“<sup>26</sup>: loginiu sisteminiu ir teleologiniu metodais. Jais grindžiamas aiškinimas gali būti suformuluotas, pažymint, pvz., kad Konstitucijos 54 straipsnyje įtvirtintas konstitucinis natūralios gamtinės apsaugos impera-

tyvas, vertinant jį kartu su Konstitucijos 23 ir 47 straipsniais, reikalauja, kad įstatymuose, reglamentuojančiuose žemės naudojimą atitinkamai statybai, būtų nustatytas *specialaus leidimo* (urbanizavimo planavimo) principas ir kad tokio principo būtų galima nesilaikyti (remiantis bendrojo leidimo principu) tik *išimtiniais* atvejais. Prie pastarųjų būtų galima sąlygiškai priskirti Ūkininko ūkio įstatyme (11 str. 1 d.)<sup>27</sup> nustatytą reglamentavimą [14], nors ir jį galima vertinti kaip diskutuotiną Konstitucijos 54 straipsnio požiūriu.

Šie ir kiti panašūs Konstitucinio Teismo doktrinos aspektai rodo, kad pernelyg aptakiai (vangiai) suformuluotas Lietuvos Konstitucijos 54 straipsnis iš esmės tapo pakankamai konkrečia materialine ir kartu reguliacine norma. Ji lyginamuoju požiūriu praktiškai ir conceptualiai įgavo tą apčiuopiamo imperatyvumo bei konstitucinės kontrolės „instrumentalizavimo“ („konstitucinio strategavimo“) pagrindą, kurį tiesiogiai atspindi minėtos Lenkijos 1997 m. Konstitucijos 5 straipsnio ir 31 straipsnio 3 dalies nuostatos<sup>28</sup>. Taigi, nepaisant dviejų valstybių kaimynių konstitucijų nuostatų („raidžių“) konkretumo ir gausumo gamtos apsaugos klausimu skirtumo, abiejų valsty-

<sup>27</sup> Šioje normoje (2008 m. sausio 17 d. redakcija) nustatyta: „Nerengiant detaliųjų planų žemės ūkio paskirties žemėje ūkininkas gali statyti vieną ūkininko sodybą, išskyrus miestams po 1995 m. birželio 1 d. nustatyta tvarka priskirtose teritorijose. Ūkininko sodyba ar pagalbinio ūkio ir kitos paskirties (fermų, ūkio, šiltnamių, kaimo turizmo) pastatai statomi nuosavybės teise priklausančiame žemės ūkio paskirties žemės sklype, ne mažesniame kaip 0,5 hektaro“ [14].

<sup>28</sup> Žr. išnašą Nr. 16, 17; Konstituciniai gamtinės aplinkos apsaugos pagrindai ir kitos konstitucinės justicijos problemos (Lietuvos ir Lenkijos konstitucinių teisinių teisėjų XII konferencijos medžiaga). Vilnius, 2009.

<sup>26</sup> Šis įmantrus terminas vartojamas Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarime.

bių akademinė ir teisminė jurisprudencija gali analogiškai plėtotis „gyvosios konstitucijos“ ar „jurisprudencinės konstitucijos“ lygmeniu, siekiant išgryninti *norminę gamtos apsaugos principo dimensiją*.

## Išvados

1. Lietuvos Respublikos gamtos apsaugos teisė gyvuoja ne tik kaip formalioji teisė, kurią, kaip abstrakčių formuluočių sistemą, nustato ir keičia įstatymų leidėjas. Tokios teisės sistemos pamatinio suvokimo ir aiškinimo pradai, taip pat fundamentali įstatyminio formalizavimo gairė – iš Konstitucijos 54 straipsnio (ir kitų su juo sistemiškai susijusių nuostatų) kildintina *materialumo doktrina*, daugiausia sukurta Konstitucinio Teismo 2006 ir 2007 metų praktika.
2. Visos daugiaplanės Konstitucijos nuostatos savo „giluminiu“ turiniu ir „kontekstine prasme“ daugiau ar mažiau yra materialinės, t. y. atitinkamai sudaro materialinės teisės sistemą. Tos nuostatos, kurios juridinės technikos požiūriu suformuluotos kaip procesinės ir blanketinės, nesudaro vientisų ar „savaranikiškų“ procesinės ir banketinės teisės sistemų, gyvuojančių „šalia“ („greta“) materialinių nuostatų sistemos.
3. Nėra ir negali būti visiškai (absoliučiai) blanketinių Konstitucijos nuostatų, ku-

rios iš dalies (nors iš dalies) nebūtų materialųjų normų „priklausinys“ („tėsinys“). Nėra ir negali būti visiškai (absoliučiai) dispozityvių Konstitucijos nuostatų, kurios iš dalies nebūtų imperatyvių nuostatų „priklausinys“.

4. Natūralios gamtinės aplinkos apsaugos principas nei pagal įtvirtinimo Konstitucijos IV skirsnyje aspektą, nei turinį fundamentalumu nenublanksta prieš asmens ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos principą. Tarp šių principų įstatyminio detalizavimo ir administracinio bei teismo taikymo turi būti pusiausvyra (proporcija), kuri gali kisti priklausomai nuo balansuojamų dalykų, pvz., medžioklės ir asmens nuosavybės neliečiamumo, restitucijos ir ypač vertingų vietovių (natūralaus kraštovaizdžio) apsaugos.
5. Neformalus Konstitucijos 54 straipsnio konstrukcijos aiškinimas materialaus reglamentavimo aspektu, taip pat pastarųjų metų Konstitucinio Teismo jurisprudencija rodo, kad pernelyg aptakiai (vangiai) suformuluotas Lietuvos Konstitucijos 54 straipsnis yra nepaprastai talpi norma, įgavusi pakankamai konkretaus implicitinio reglamentavimo pobūdį, ypač conceptualiai apčiuopiamų draudimų ar įgaliojimų požiūriu.

## LITERATŪRA

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. liepos 5 d. nutarimas (Dėl nuosavybės teisių atkūrimo valstybiniuose parkuose ir draustinuose).
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas (Dėl nuosavybės teisių ribojimo ypač vertingose vietovėse ir miško žemėje).
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas (Dėl Medžioklės įstatymo).
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 20 d. nutarimas (Dėl butų privatizavimo).
5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas (Dėl teisės aktų skelbimo tvarkos).
6. Lietuvos Respublikos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. gegužės 10 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-203/2007 (UAB „Sarteksas“ v. UAB „Beltateksas“).

7. Lietuvos Respublikos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. gegužės 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-186/2007 (*V. G. v. L. G., Utenos apskrities valstybinė mokesčių inspekcija, notarė R. B.*).
8. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio pakeitimo įstatymas, priimtas 2003 m. sausio 23 d. // Valstybės žinios. 2003, Nr. 14-540.
9. Įstatymas „Dėl statybų Lietuvos Respublikos pajūrio juostoje ir Kuršių nerijoje“ (priimtas 1995 m. lapkričio 30 d., negalioja nuo 2002 m. liepos 19 d.) // Valstybės žinios. 1995, Nr. 103-2297.
10. Miškų įstatymas (nauja redakcija nuo 2001 m. liepos 1 d.) // Valstybės žinios. 2001, Nr. 35-1161.
11. Pajūrio juostos įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. Nr. 73-3091.
12. Vandens įstatymo 14 straipsnio pakeitimo įstatymas (priimtas 2004 m. kovo 30 d.) // Valstybės žinios. 2004, Nr. 54-1833.
13. Žemės įstatymas (2004 m. sausio 27 d. redakcija, įsigaliojusi tų metų vasario 21 d.) // Valstybės žinios. 2004, Nr. 28-868.
14. Ūkininko ūkio įstatymo 1, 2, 9 straipsnių pakeitimo ir papildymo, ketvirtąjį skirsnio pavadinimo pakeitimo bei Įstatymo papildymo 8(1), 11 straipsniais įstatymas (priimtas 2008 m. sausio 17 d.) // Valstybės žinios. 2008, Nr. 10-336.
15. Vyriausybės 2004 m. rugsėjo 8 d. nutarimas „Dėl ekologinių ir kultūrinių požymių vertingų upių ar jų ruožų sąrašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 137-4995.
16. Vyriausybės 2002 m. gegužės 9 d. nutarimas Nr. 641 „Dėl Miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis tvarkos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 48-1840.
17. Respublikos Prezidento 2006 m. sausio 6 d. dekretas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo priimto Lietuvos Respublikos medžioklės įstatymo 7, 8, 11, 13, 22 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo gražinimo Lietuvos Respublikos Seimui“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 3-51.
18. Abramavičius A., Jarašiūnas E. Konstitucinė dimensija baudžiamojame teisėje // Teisė. 2004. Nr. 53, p. 7–26.
19. Andruškevičius A. Administracinė teisė. Vilnius, 2008.
20. Jarašiūnas E. Konstitucija ir įstatymas: kelios interpretavimo problemos // Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Vilnius, 2002.
21. Kūris E. Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas (1) // Jurisprudencija. 2001. Nr. 23(15), p. 46-70; Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas (2) // Jurisprudencija. 2002. Nr. 24(16), p. 57–70.
22. Nekrošius V. Civilinis procesas: koncentruotumo principas ir jo įgyvendinimo galimybės. Vilnius, 2002.
23. Sinkevičius V. Įstatymas Konstitucinio Teismo nutarimuose // Teisė. 2004. Nr. 50, p. 125–139.
24. Vaišvila A. Teisės teorija (vadovėlis). Vilnius, 2000.
25. Lietuvos konstitucinė teisė (vadovėlis). Autorių kolektyvas. Vilnius, 2002.
26. Lietuvos teisės pagrindai (vadovėlis). Autorių kolektyvas. Vilnius, 2004.
27. Tarybinė valstybinė teisė (vadovėlis). Autorių kolektyvas. Vilnius, 1987.

## MATERIELLES VERSTÄNDNIS DER VERFASSUNGSBESTIMMUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM UMWELTSCHUTZ

**Egidijus Šileikis**

### Z u s a m m e n f a s s u n g

Der vorliegende Aufsatz stellt eine verfassungstheoretische und interdisziplinäre Auseinandersetzung mit dem traditionellen dogmatischen Verständnis der materiellen Rechtsvorschriften im litauischen Schrifttum dar, und zwar im Zusammenhang mit den materiellen Grundlagen des Umweltschutzrechts. Dabei wird diskutiert, welche einfachgesetzliche Regelungen aus der abstrakten Verfassungsprinzipien und Staatszielbestimmungen hergeleitet werden können und ob das Umweltschutzprinzip in der

litauischen Verfassung einen hohen Stellenwert im Vergleich zur polnischen Verfassung, welche sich durch die entsprechende Regelungsdichte kennzeichnet, einnimmt. Auf diese Weise kommt der Verfasser zur Schlussfolgerung, dass gewisse diskutabile Bestimmungen beziehungsweise Einschränkungen (im Hinblick auf die Eigentumsrechte und die unternehmerische Freiheit) des Bodengesetzes, des Waldgesetzes und des Wassergesetzes als verfassungskonform eingestuft werden können.

*Įteikta 2009 m. gegužės 28 d.*

*Priimta publikuoti 2009 m. birželio 17 d.*