

2.2. Pandemijos poveikis verslo teisei

Skyriuje analizuojamas teisės užsiimti ūkine veikla teisinis reglamentavimas, jos turinys ir šios teisės įgyvendinimo ribojimo pagrindai. Nagrinėjama, kokiais atvejais teisė užsiimti ūkine veikla gali būti ribojama, kokie kriterijai taikytini sprendžiant, ar ribojimai yra teisėti. Straipsnyje vertinamas pandemijos poveikis ūkinės veiklos laisvės realizavimui, pandemijos metu Lietuvos Respublikoje priimti teisės aktai, ribojantys teisės užsiimti ūkine veikla įgyvendinimą, jų poveikis verslo teisės raidai.

2.2.1. Teisės užsiimti verslu samprata

Valstybė pripažįsta privačią nuosavybę – ekonomikos pagrindą ir rinką kaip vienintelį ekonomikos valdymo mechanizmą ir įsipareigoja sukurti teisingo materialinių vertybių padalijimo garantijas.³⁷³ Skirstant žmogaus teises į pilietines, politines, ekonomines, socialines, kultūrines, teisė į ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą arba teisė užsiimti verslu, kaip ir teisė į darbą, priskiriama ekonominėms teisėms.³⁷⁴ Tiek konstitucinėje doktrinoje, tiek ir teisės moksle ilgą laiką buvo vengiama ūkinės veiklos laisvę įvardyti konstitucine žmogaus teise.³⁷⁵ Vis dėlto neabejotinas šios teisės santykis su nuosavybės teisės apsauga, asmens saviraiškos laisve, sutarties laisvės ir asmenų lygybės įstatymui principais leidžia teigti, kad ši teisė yra viena esminių asmens teisių, kurias valstybės privalo saugoti ir ginti. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtinta asmens konstitucinė teisė į nuosavybę yra esminė (būtina) asmens ūkinės veiklos laisvės įgyvendinimo sąlyga³⁷⁶ – ribojant asmens teisę į nuosavybę, ribojama ir asmens teisė užsiimti verslu, vykdyti ūkinę veiklą, realizuoti iniciatyvas šioje srityje. Tik tuomet, kai nuosavybė tinkamai ginama nuo neteisėto kėsینimosi, sudaromos prielaidos ūkinės veiklos laisvei, kuri reiškia galimybę dispo-

³⁷³ Giedrė Lastauskienė, „Ūkinės veiklos laisvė ir krizė: Lietuvos viešosios valdžios veiksmų įvertinimas“, *Teisė* 94 (2015): 110–131.

³⁷⁴ Tokia klasifikacija, pavyzdžiui, pateikiama Lietuvos konstitucinės jurisprudencijos sąvade. Žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos. 1993–2009 (Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2010), 353–413.

³⁷⁵ Giedrė Lastauskienė, „Ūkinės veiklos laisvė ir krizė: Lietuvos viešosios valdžios veiksmų įvertinimas“, *Teisė* 94 (2015): 110–131.

³⁷⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. kovo 2 d. nutarimas, <https://www.lrkt.lt/lt/teis-mo-aktai/paieska/135/ta513/content>.

nuoti nuosavybę ir gauti iš jos naudos, taip pat laisva valia perleisti ar įsigyti nuosavybės objektus. Lietuvoje teisę į ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą garantuoja Konstitucijos 46 straipsnis.³⁷⁷ Ši teisė yra susijusi su asmens judėjimo laisve, teise pasirinkti darbą bei verslą. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas asmens ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą apibrėžia kaip teisinių galimybių visumą, sudarančią prielaidas asmeniui savarankiškai priimti jo ūkinei veiklai reikalingus sprendimus.³⁷⁸ Taip pat teisė užsiimti ūkine veikla yra neatsiejama nuo galimybės asmeniui, norinčiam užsiimti ūkine veikla arba, priešingai, norinčiam ja nebeužsiimti, be dirbtinių kliūčių patekti į rinką ir be dirbtinių kliūčių iš jos pasitraukti.³⁷⁹ Asmens ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva – tai teisinių galimybių visuma, sudaranti prielaidas asmeniui savarankiškai priimti jo ūkinei veiklai reikalingus sprendimus.³⁸⁰ Ši asmens laisvė gali būti siejama ir su tam tikru valstybės veikimu ekonomikos srityje valstybės institucijoms tam tikru būdu reguliuojant ūkinės veiklos procesus, siekiant garantuoti šią asmens laisvę.

Teisės užsiimti verslu apsauga nustatyta tarptautinėje, Europos Sąjungos ir nacionalinėje teisėje. Nors Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija teisės į ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą tiesiogiai neįtvirtina, ji yra ginama siejant ją su Konvencijos Pirmojo protokolo 1 straipsniu, kuris nustato nuosavybės teisės apsaugą. Pavyzdžiui, 1989 m. liepos 7 d. sprendime byloje *Tre Traktörer Aktiebolag prieš Švediją*, taip pat vėlesniuose sprendimuose Europos Žmogaus Teisių Teismas pažymėjo, kad leidimas (licencija) užsiimti verslu yra nuosavybė, o jo panaikinimas – Konvencijos Pirmojo protokolo 1 straipsnyje garantuojamos teisės apribojimas.³⁸¹

³⁷⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta: „Lietuvos ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise, asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva“, *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

³⁷⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 6 d. nutarimas, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta362/content>.

³⁷⁹ Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta240/content>.

³⁸⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta406/content>.

³⁸¹ *Tre Traktörer AB v. Sweden*, 7 July 1989, 43–44 punktai, ECHR Series A no. 159. Šioje byloje ribotos atsakomybės įmonė „Tre Traktörer Aktiebolag“ kreipėsi į EŽTT nurodyma, kad licencijos prekiauti alumi, vynu ir kitais alkoholiniais gėrimais atėmimas pažeidė jos nuosavybės teises, įtvirtintas Konvencijos 1 protokolo 1 straipsnyje. Švedijos vyriausybė kategoriškai su tuo nesutiko ir teigė, kad licencija prekiauti alkoholiniais gėrimais negali būti laikoma „nuosavybe“ Konvencijos 1 protokolo 1 str. kontekste. EŽTT nagrinėdamas šią bylą nurodė, kad pati licencija yra ne ginamas objektas, o

Šioje byloje EŽTT nurodė, kad pati licencija nėra ginamas objektas, tačiau ekonominis interesas, t. y. galimybė gauti pajamų iš licencijuojamos ūkinės veiklos, yra Konvencijos Pirmojo protokolo 1 straipsnio saugomas objektas.³⁸²

Plečiama nuosavybės teisės samprata visiškai suprantama ir natūrali. Plačiau nei EŽTK Pirmojo protokolo 1 straipsnio tekste aiškinti nuosavybės teisės apsaugos sritį būtina, be kita ko, ir todėl, kad priešingu atveju liktų be apsaugos tokia asmenų interesų sritis kaip ūkinės veiklos laisvė, kurios įgyvendinimas susijęs su Konvencijos saugomis teisėmis ir laisvėmis.

Teisė užsiimti ūkine veikla nustatyta ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 16 straipsnyje, kuriame nurodoma, kad laisvė užsiimti verslu pripažįstama pagal Sąjungos teisę ir nacionalinius teisės aktus bei teismų praktiką. Iki Chartijos įsigaliojimo Europos Sąjungos Teisingumo Teismo formuotos praktikos analizė rodo, kad ekonominės veiklos laisvės pažeidimai dažniausiai buvo nagrinėti kartu su nuosavybės teisės pažeidimais. Pavydžiui, byloje *Liselotte Hauer prieš Land Rheinland* teismas pirmiausia išnagrinėjo, ar įvestas apribojimas steigti naujas vynines neprieštarauja nuosavybės teisei, o vėliau ir ūkinei veiklos laisvei.³⁸³ Nors ūkinė veiklos laisvė iki įsigaliojant Chartijai ir nebuvo tiesiogiai įtvirtinta pirminėje ES teisėje, dėl gausios ESTT jurisprudencijos buvo analizuota ir pripažinta ES teisės bendrojo principu, kuris apėmė gana platų ekonominių laisvių spektrą. Sutiktina su kai kurių autorių nuomone, kad vertinant Chartijos 16 straipsnyje ir 17 straipsnyje³⁸⁴ saugomų teisių ir laisvių santykį pastebėta, kad verslo laisvė greičiau yra suprantama kaip užtikrinanti ūkio subjekto laisvą ekonominės veiklos procesą, o teisė į nuosavybę saugo ūkio subjekto ekonominės veiklos procese pasiektą rezultatą.³⁸⁵

Taigi vienuose teisės aktuose (Konstitucija, Chartija) teisė užsiimti ūkine veikla ar verslu yra aiškiai įtvirtinama, o kituose (EŽTK) jos apsauga išvedama, be kita ko,

ekonominis interesas, t. y. galimybė gauti pajamų iš licencijuojamos ūkinės veiklos yra Konvencijos 1 protokolo 1 straipsnio saugomas objektas.

³⁸² Plačiau žr. Lyrą Jakulevičienę, Dalia Vasarienę, „Freedom to Conduct Business during the COVID-19 Pandemic“, *Tilburg Law Review* 26 (1) (2021): 16–29.

³⁸³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1979 m. gruodžio 13 d. sprendimas byloje *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz*, Nr. 44/79.

³⁸⁴ Kiekvienas turi teisę valdyti teisėtai įgytą nuosavybę, ja naudotis, disponuoti ir palikti paveldėtojams. Nuosavybė negali būti atimta, išskyrus atvejus, kai tai yra būtina visuomenės poreikiams ir tik įstatymo nustatytais atvejais bei sąlygomis laiku ir teisingai už ją atlyginant. Nuosavybės naudojimą gali reglamentuoti įstatymai, kiek tai būtina atsižvelgiant į bendruosius interesus.

³⁸⁵ Agnė Juškevičiūtė-Vilienė, „Asmens ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai Lietuvoje: ekonominės, istorinės ir lyginamosios įžvalgos“ (daktaro disertacija, Vilnius, 2017), 323.

iš teisės į nuosavybę ir jos apsaugos poreikio. Nepaisant to, ar teisės akte įvardyta teisės užsiimti verslu apsauga, ar to nėra padaryta tiesiogiai ir aiškiai, ji yra saugoma ir ginama, o dažniausiai tai atliekama susiejant ūkinės veiklos laisvės ir nuosavybės teisės turinį ir prigimtį. Atitinkamai tai sąlygoja, kad valstybės nustatyti teisės užsiimti verslu ribojimai reiškia ne tik nacionalinės, bet ir tarptautinės ir ES teisės taikymo ribojimą.

2.2.2. Teisės užsiimti verslu ribojimai

Teisė užsiimti verslu, kaip ir kitos subjektinės teisės bei jų įgyvendinimas, gali būti ribojama. Teisės įgyvendinimo ribojimas paprastai nėra laikomas teisės praradimu, juo valstybė nustato, kad konkrečia teise galima naudotis esant specialioms sąlygoms ir (ar) jos įgyvendinimas gali būti ribojamas tam tikrais aspektais. Šiuo atveju kalbama apie tokius teisės įgyvendinimo ribojimus, kurie nepaneigia pačios teisės ir yra teisėti bei pagrįsti. Kaip tik tokio pobūdžio vertinimas ir tapo itin aktualus pandemijos laikotarpiu, Lietuvoje ir kitose pasaulio valstybėse paskelbus nepaprastąją padėtį, karantino ar pandemijos teisinius režimus ar taikant skirtingas priemones, siekiant apsaugoti žmonių ir visuomenės sveikatą nuo išplitusio viruso COVID-19.³⁸⁶

Lietuvos Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad vienas iš konstitucinio teisinės valstybės principo elementų yra konstitucinis proporcingumo principas, be kita ko, užtikrinantis, kad asmens teisės ir laisvės įstatymu nebus ribojamos labiau, negu reikia teisėtiems ir visuomenei svarbiems tikslams pasiekti, suponuoją reikalavimą įstatymų leidėjui nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris sudarytų prielaidas pakankamai individualizuoti asmens teisių ir laisvių apribojimus: ribojantis asmens teises ir laisves įstatymo nustatytas teisinis reguliavimas turi būti toks, kad sudarytų prielaidas kiek įmanoma įvertinti individualią kiekvieno asmens situaciją ir, atsižvelgiant į visas svarbias aplinkybes, atitinkamai individualizuoti konkrečias tam asmeniui taikytinas ribojančias jo teises priemones.³⁸⁷ Konstitucinis teisinės valstybės principas neatsiejamas ir nuo asmenų lygiatėsiškumo principo. Konstitucinio asmenų

³⁸⁶ Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Konstituciniai reikalavimai valstybės valdžios institucijoms reaguojant į pandemijos padiktuotus iššūkius Lietuvoje“ iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai*, I dalis: *COVID-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 8.

³⁸⁷ Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 24 d. nutarimas, TAR, 2020-07-24, Nr. 16411

lygiateisiškumo principo pažeidimas kartu yra konstitucinių teisingumo, darnios visuomenės imperatyvų, taigi ir konstitucinio teisinės valstybės principo, pažeidimas.³⁸⁸ Lygiateisiškumo principas suponuoja pareigą įstatymų leidėjui nustatyti vienodą (nediferencijuotą) teisinį reguliavimą tam tikrų asmenų kategorijų, esančių vienodoje padėtyje, atžvilgiu, kai tarp tų asmenų kategorijų nėra tokio pobūdžio ir tokios apimties skirtumų, kad toks nevienodas jų traktavimas būtų objektyviai pateisinamas.³⁸⁹

Tarptautiniai dokumentai įtvirtina tris tokio pobūdžio ribojimų taikymo sąlygas: teisėtumą, būtinumą ir proporcingumą.³⁹⁰ Vertinant EŽTK Pirmojo protokolo 1 straipsnyje nustatytos nuosavybės apsaugos teisėtumo sąlygą, laikytina, kad esminis kriterijus tas, kad teisės norma, kurios pagrindu buvo apribota teisė, turi atitikti tam tikrus kokybės reikalavimus ir turėti procedūrines apsaugos priemones: teisės norma turi būti viešai prieinama, aiški bei nuspėjama, siekiant užtikrinti asmens galimybę identifikuoti teisės akte įtvirtintas jo teises ir pareigas bei gebėti numatyti teisių ir pareigų neįgyvendinimo pasekmes.³⁹¹ Kad ūkinės veiklos laisvės ribojimas būtų vertinamas kaip teisėtas, reikia, kad jis taip pat atitiktų ir visuomenės bendruosius interesus. Proporcingumo sąlyga, kurios turi būti laikomasi ribojant ūkinės veiklos laisvę, nėra konkrečiai įtvirtinta Konvencijoje, todėl aiškinant jos turinį svarbūs EŽTT praktikoje pateikiami jos bruožai. Priemonė yra laikoma proporcinga, jei, pirma, ji tinkama numatytam tikslui pasiekti, antra, nepanaikina pačios teisės esmės, trečia, nesukelia pernelyg didelės naštos asmeniui, kurio teisei nustatomi apribojimai, palyginti su esamomis alternatyviomis priemonėmis, ketvirta, apriboja individualias teises ne daugiau, nei reikia numatytam tikslui pasiekti, o asmeniui, kurio individualios teisės ribojamos, užtikrina teisinę galimybę savo teisėtiems interesams ginti.³⁹²

Įvertinus EŽTK nustatytus ūkinės veiklos laisvės ribojimo teisėtumo kriterijus pastebėtina, kad jie visi trys iš esmės sutampa su kriterijais, kurie taikomi, kai sprendžiama dėl nuosavybės teisės ribojimo teisėtumo, tai yra teisėtumo,

³⁸⁸ Konstitucinio Teismo 2019 m. rugsėjo 19 d. nutarimas, TAR, 2019-09-19, Nr. 14836.

³⁸⁹ Konstitucinio Teismo 2021 m. gruodžio 22 d. nutarimas, TAR, 2021-12-22, Nr. 26640.

³⁹⁰ „Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic“, Human Rights Committee, CCPR/C/128/2, 30 April 2020, 2 punktas.; Chartijos 52 str. 1 d.

³⁹¹ Aida Grigic, Zvonimir Mataga, Matija Longar, Ana Vilfan, *The right to property under the European Convention on Human Rights: A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols*, Council of Europe, 2007, p. 13.

³⁹² Eglė Švilpaitė, „Nuosavybės teisės ribojimai pagal 1950 m. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 1 straipsnį“ (daktaro disertacija, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005), 159.

proporcingumo ir būtinumo arba visuomenės naudos. Tačiau nuosavybės teisės ribojimo atveju yra dar vienas, ne mažiau reikšmingas kriterijus, kurio egzistavimas būtinas, siekiant konstatuoti, kad nuosavybės teisė apribota teisėtai – tai atlygintinumo arba tinkamos kompensacijos kriterijus.³⁹³

Chartijos 16 straipsnyje įtvirtinus laisvę užsiimti verslu, aiškiai nebuvo reglamentuotos šios laisvės ribojimo sąlygos. Kaip nurodo Agnė Juškevičiūtė-Vilienė³⁹⁴, Chartijos kūrėjai nusprendė, kad nustatant ekonominės veiklos laisvės ribas bus laikomasi „horizontaliųjų ribų“ (vok. *horizontale Schrankenregelung*) nustatymo mechanizmo, kuris taikomas bendrai visoms Chartijoje minimoms pagrindinėms teisėms bei laisvėms ir yra įtvirtintas jos 52 straipsnyje bei orientuojasi į aktualią ESTT praktiką. Taigi intervenciją į ūkinės veiklos laisvę gali pateisinti bendrosios pagrindinių teisių ir laisvių ribojimo sąlygos, kurios įtvirtintos Chartijos 52 straipsnio 1 dalyje.³⁹⁵ ESTT praktikoje pripažįstama, kad „laisvei užsiimti verslu gali būti taikomos įvairios viešosios valdžios priemonės, kuriomis dėl bendrojo intereso gali būti ribojamas ekonominės veiklos vykdymas“³⁹⁶.

Vertinant teisės užsiimti verslu ribojimą, reikia įvertinti, kad įstatymais galima nustatyti tik tokius visų atitinkamos grupės juridinių asmenų ribojimo pagrindus ir tvarką, jog būtų galima išvengti pozityvios ar negatyvios diskriminacijos atvejų. CK 2.76 straipsnyje įtvirtinta norma draudžia teisės aktuose diskriminacijos tikslais nustatyti skirtingas teises, pareigas ar privilegijas pavieniams juridiniams asmenims ar jų grupėms.³⁹⁷ Atitinkamai Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 30 straipsnio, reglamentuojančio ūkio subjektų veiklos priežiūros principus, 1 dalies 2 punkte įtvirtinta, kad ūkio veiklos priežiūra atliekama vadovaujantis nediskriminavimo principu, kuris reiškia, kad ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekantys subjektai negali vykdyti ūkio subjektų veiklos priežiūros, kuria būtų diskriminuojami ūkio subjektai dėl jų nuosavybės formos, pilietybės, gyvenamosios vietos ar valstybės, kurioje ūkio subjektas yra įsisteigęs, ar pagal kitus objektyvius šių subjektų požymius, jeigu kitos sąlygos, turinčios reikšmės ūkio subjekto rizikingu-

³⁹³ Žr., pvz., Dalia Vasarienė, Povilas Žukauskas, *Nuosavybės paėmimas visuomenės poreikiams. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas: pirmieji dešimt galiojimo metų*, mokslinis redaktorius Gediminas Sagatys (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013), 583.

³⁹⁴ Agnė Juškevičiūtė-Vilienė, „Asmens ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai Lietuvoje: ekonominės, istorinės ir lyginamosios išvalgos“ (daktaro disertacija, Vilnius, 2017), 331.

³⁹⁵ Chartijos 52 straipsnio 1 dalis.

³⁹⁶ ESTT 2013 m. sausio 22 d. sprendimas byloje *Sky Österreich GmbH* C-283/11, 46 punktą.

³⁹⁷ *Civilinė teisė. Bendroji dalis* (Vilnius: Justitia. 2009), 237.

mui, iš esmės nesiskiria.³⁹⁸

Įstatymu įtvirtinus nediskriminavimo principo reikšmingumą, kalbant apie intervencinį valstybės valdžios veikimą verslo subjektų atžvilgiu, jis reikšmingas esant ne tik įprastai, bet taip pat ir pandemijos situacijai. Todėl net ir pandemijos situacijoje vieni asmenys neturėtų būti vertinami palankiau nei kiti, jeigu šis atskyrimas neturi jokio objektyvaus ir pagrįsto pateisinimo. Pagal EŽTT praktiką nediskriminavimo principas nedraudžia skirtingo asmenų vertinimo tada, kai egzistuoja iš esmės skirtingos faktinės aplinkybės ir kurios, atsižvelgiant į viešąjį interesą, reikalauja, jog būtų teisinga pusiausvyra tarp visuomenės interesų apsaugos ir Konvencijos garantuojamų teisių bei laisvių.³⁹⁹ Siekiant įvertinti, ar nebuvo pažeistas nediskriminavimo principas, turi būti iš esmės atsakyta į šiuos klausimus: ar asmenys, kurių padėtis iš esmės panaši ar vienoda, buvo skirtingai vertinami? Ar toks skirtingas traktavimas yra objektyvus ir pateisinamas? Pažymėtina, jog skirtingas traktavimas laikytinas objektyviu ir pateisinamu, jei jis turi teisėtą tikslą ir jo siekiama proporcingomis priemonėmis.⁴⁰⁰ Nediskriminuojančiomis ir proporcingomis priemonėmis gali būti pripažįstamos tik tuo atveju, jeigu jos yra pagrįstos, tinkamos ir būtinos.⁴⁰¹ Šis testas neabejotinai turės būti taikomas ir vertinant pandemijos metu taikytų ribojimų pobūdį ir intensyvumą. Šiuo atveju pastebėtina, kad verslo subjektų teisė užsiimti verslu karantino laikotarpiu buvo ribojama nevienoda apimtimi – vienais atvejais ši teisė buvo ribojama iš dalies, pavyzdžiui, nustatant atitinkamą kiekį kvadratinį metrų, tenkantį vienam asmeniui parduotuvės patalpose, kitu atveju ribojant teisę teikti kontaktines sveikatinimo paslaugas.

Apibendrintai galima teigti, kad teisė užsiimti ūkine veikla gali būti ribojama viešosios valdžios priemonėmis, kurioms keliama konkretūs teisėtumo, būtinumo, proporcingumo reikalavimai. Tokie ribojimai turi tarnauti bendrojo visuomenės intereso (viešojo gėrio) apsaugai. Sveikata yra neabejotinas viešasis gėris ir jos, kaip saugotinos vertybės, apsauga priskirtina valstybės kompetencijai. Prasidėjus pandemijai Lietuvoje ir užsienio valstybėse kilo poreikis imtis priemonių visuomenės

³⁹⁸ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975; TAR, 2020-06-11, Nr. 2020-12819.

³⁹⁹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2006 m. birželio 2 d. sprendimas byloje *Zarb Adami prieš Maltą*, pareiškimo Nr. 17209/02, 71–73 punktai.

⁴⁰⁰ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2012 m. birželio 26 d. sprendime byloje *Kurić ir kiti prieš Slovėniją*, pareiškimo Nr. 26828/06, 390–396 punktai; 1996 m. rugsėjo 16 d. sprendimas byloje *Gaygusuz prieš Austriją*, pareiškimo Nr. 17371/90, 42 punktas.

⁴⁰¹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2006 m. birželio 2 d. sprendimas byloje *Zarb Adami prieš Maltą*, pareiškimo Nr. 17209/02, 82–83 punktai.

sveikatos apsaugais užtikrinti, jis ir lėmė tam tikrų subjektinių teisių ribojimą. Tai atitinkamai lėmė ir teisės užsiimti ūkine veikla ribojimą bei jo atitiktį minėtoms teisėto ribojimo sąlygoms. Todėl kyla klausimas, kaip esant tokiai išskirtinei situacijai visuomenės sveikata turi būti saugoma nepažeidžiant ar kuo mažiau paveikiant asmenų laisves ir teises, be kita ko, ir teisę užsiimti verslu.

2.2.3. Teisės užsiimti verslu įgyvendinimas pandemijos metu

Vertinant pandemijos metu priimtą (pakeistą) teisinį reguliavimą verslo teisės požiūriu Lietuvoje, svarbu įvertinti, kokį poveikį šie sprendimai darė verslininkų galimybėms įgyvendinti teisę užsiimti ūkine veikla. Minėta, kad teisės įgyvendinimo ribojimas paprastai nereiškia šios teisės praradimo. Atitinkamai ir pandemijos atveju teisė užsiimti ūkine veikla galiojo, pavyzdžiui, nebuvo nustatytas draudimas pradėti verslą, įsteigti įmonę ir pan.

Konstitucijos 53 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad valstybė rūpinasi žmogaus sveikata. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad žmonių sveikatos apsauga yra konstituciškai svarbus tikslas, viešasis interesas, o rūpintis žmonių sveikata – tai valstybės funkcija.⁴⁰² Vykdydamos šią pareigą pasaulyje pasklidus COVID-19 virusui valstybės institucijos, ieškodamos papildomų instrumentų, sprendė riboti kitas valstybės taip pat saugomas ir garantuojamas teises ir laisves, be kita ko, teisę užsiimti verslu.

Pandemijos metu šios teisės užsiimti verslu ribojimai buvo taikyti įvairiose ES valstybės narėse, o nacionaliniai teismai vertino jų teisėtumą ir pagrįstumą. Pavyzdžiui, Kroatijos Konstitucinis Teismas savo sprendime 2021 m. vasarį⁴⁰³ konstatavo, kad galimybė viešo maitinimo ir apgyvendinimo paslaugas teikiančioms įmonėms organizuoti paslaugos teikimą nuotoliniu būdu, tai yra parduoti maistą išsinešti, reiškia, kad pakeitusios savo veiklos pobūdį tokios įmonės galėjo toliau vykdyti veiklą. Šiame sprendime Teismas išaiškino, kad teisės aktuose įtvirtinti ribojimai verslo subjektams laikytini teisėtais, jeigu jie, be kita ko, pagrįsti medicinos ekspertų išvadomis, yra laikino pobūdžio ir numatytas jų galiojimo terminas, reguliariai iš naujo

⁴⁰² Konstitucinio teismo 2021 m. spalio 15 d. nutarimas Nr. KT168-N13/2021 bylos Nr. 14/2020, žiūrėta 2021 m. gruodžio 15 d., <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2540/content>.

⁴⁰³ Kroatijos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. vasario 23 d. sprendimas Nr. U-II-6160/2020; U-II-6087/2020, <https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258685004B197E/%-24FILE/U-II-6087-2020%20i%20dr.pdf>.

vertinama jų apimtis bei būtinumas, kartu atkreipiant dėmesį į tai, kad už tokių ribojimų sukeltus nepatogumus verslui turi būti kompensuojama taikant mokestines lengvatas ar kitokias finansines paramos (kompensacines) priemones.

Austrijos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendime, priimtame pirmosios COVID-19 bangos metu 2020 m. liepą⁴⁰⁴, išaiškinta, kad draudimo vartotojams įeiti į verslo subjekto prekybos ar paslaugos teikimo patalpą pagrįstumas itin smarkiai priklauso nuo kompensacinių ekonominio pobūdžio priemonių, kurias taiko valstybė, apimties ir jų efektyvumo. Šioje byloje Teismas patvirtino, kad draudimas klientams patekti į prekių pardavimo ar paslaugų teikimo patalpas (verslo subjektų teisių ribojimas) pažeidžia ir nuosavybės teisę, tačiau tinkamai taikant kompensacinius mechanizmus negali būti laikomas neproporcingu. Teismas sprendė, kad nepakankamas kompensavimas už verslo praradimus negali būti laikomas nepagrįstu nuosavybės teisės pažeidimu. Kartu jis pažymėjo, kad įstatymų leidėjas naudojasi plačiomis diskrecijos teisėmis kovodamas su ekonominiais pandemijos padariniais, todėl iš jo tikimasi tinkamos reakcijos į verslo patiriamus neigiamus padarinius.

Nurodyti užsienio valstybių teismų praktikos pavyzdžiai taip pat patvirtina, kad teisės užsiimti ūkine veikla ribojimai laikytini teisėtais, jeigu jie yra pagrįsti moksliniu vertinimu, reguliariai peržiūrimi bei nustato konkretų ekonominių praradimų kompensavimo mechanizmą.

Pandemijos metu Lietuvoje teisės užsiimti ūkinės veiklą ribojimas buvo nustatytas iš esmės dviejuose įstatymuose. 2020 m. kovo 14 d. priimto Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“ preambulėje, pirmoje ir šeštoje dalyse nurodyta, kad Vyriausybė, skelbdama trečią (visiškos parengties) civilinės saugos sistemos parengties lygį bei karantino režimą nuo 2020 m. kovo 16 d. iki 2020 m. birželio 16 d., vadovavosi Žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo 21 straipsnio 3 dalies 1 punktu bei Civilinės saugos įstatymo 21 straipsnio 2 dalies 1 punktu. Tokio paties pavadinimo 2020 m. lapkričio 4 d. nutarimo Nr. 1226 preambulėje nurodyta, kad Vyriausybė nutaria paskelbti visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje karantiną vadovaudamasi ŽULPKĮ 21 straipsnio 1¹ dalimi ir 3 dalies 1 punktu – šis straipsnis pakeistas 2020 m. kovo 31 d. priimtu Žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo Nr. I-1553 2, 8, 9, 18, 21 ir 36 straipsnių pakeitimo įstatymu Nr. XIII-2831⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ Austrijos Respublikos Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 17 d. sprendimas Nr. ECLI:AT:VF-GH:2020:G202.2020, https://rdb.manz.at/document/ris.vfght.JFT_20200714_20G00202_00.

⁴⁰⁵ Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo Nr. I-1553 2, 8, 9, 18, 21 ir 36 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, 2020-04-07, Nr. 7194.

CSĮ reglamentuoja galimybę riboti teisės užsiimti ūkine veikla įgyvendinimą. Jis numato civilinės saugos sistemos organizavimo ir veikimo teisinius ir organizacinius pagrindus, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų kompetenciją, kitų įstaigų, ūkio subjektų, gyventojų teises ir pareigas civilinės saugos srityje. CSĮ 5 straipsnio 5 punkte nurodyta, kad vienas iš civilinės saugos uždavinių yra, susidarius įvykiams, ekstremaliesiems įvykiams ir ekstremaliosioms situacijoms, organizuoti ir vykdyti priemonės, kuriomis siekiama atkurti valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kitoms įstaigoms, ūkio subjektams ir gyventojams būtiniausias gyvenimo (veiklos) sąlygas. Įstatyme įtvirtinta, kad nustatomi trys civilinės saugos sistemos parengties lygiai, kurių trečiasis (visiškos parengties, koks ir buvo paskelbtas vertinamoje situacijoje) lygis skelbiamas, kai civilinės saugos sistemos subjektai privalo būti pasirengę vykdyti užduotis ir funkcijas ekstremaliųjų situacijų metu, gali būti pasitelkiami žmogiškieji ir materialiniai ištekliai, sušaukiamos ekstremaliųjų situacijų komisijos ir operacijų centrų nariai, parengiamos būtinos paimti iš valstybės rezervo civilinės saugos priemonių atsargos (20 straipsnis). Trečiąjį civilinės saugos sistemos parengties lygį skelbia ir atšaukia Vyriausybė tada, kai, be kita ko, gresia ar susidarė valstybės lygio ekstremalioji situacija.

CSĮ 8 straipsnyje įtvirtinta, kad, vykdant gelbėjimo, paieškos ir neatidėliotinus darbus, likviduojant įvykį, ekstremalių įvykį, ekstremaliąją situaciją ir šalinant jų padarinius, šio ir kitų įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka gali būti laikinai apribotos asmens judėjimo laisvė, nuosavybės ir būsto neliečiamumo teisės. Minėta, kad ūkinės veiklos laisvės apribojimai gali būti nustatomi tik įstatymu, kuris viešai paskelbiamas, o jo normos suformuluotos aiškiai. Įstatymais apibrėžiant teisių įgyvendinimo ribas, būtina atsižvelgti į atitinkamos teisės (ar laisvės) paskirtį bei prasmę ir Konstitucijoje numatytas jos ribojimo galimybes bei sąlygas.⁴⁰⁶ Minėtoje įstatymo nuostatoje nėra įtvirtinta galimybė plačia apimtimi riboti ūkinę veiklą vykdančių subjektų ūkinės veiklos laisvę. Manytina, kad apskritai nebuvo leidžiama riboti teismo arba ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos pagal CSĮ nuostatas. CK įtvirtinta galimybė riboti ūkinės veiklos laisvę tik įstatymų nustatytais pagrindais ir tvarka reikalauja, kad toks ribojimas ne tik aiškiai ir nedviprasmiškai būtų įtvirtintas įstatyme (o ne nurodant, kad tai galimai (numanomai) yra „organizacinė priemonė“, skirta užkrečiamųjų ligų kontrolei (22 straipsnio 2 dalis)), ar kad toks ribojimas patenka į asmens judėjimo laisvės, nuosavybės ir būsto neliečiamumo teisės ribojimų sritį. Tai

⁴⁰⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. vasario 13 d. nutarimas, <https://www.lrkt.lt/lt/teisimo-aktai/paieska/135/ta389/content>; 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas, <https://www.lrkt.lt/lt/teisimo-aktai/paieska/135/ta393/content>.

turėtų būti aiškiai ir nedviprasmiškai įtvirtinta konkrečiose įstatymo nuostatose (CSĮ 8 straipsnis).

Kitas įstatymas, numatantis karantino įvedimą ir su tuo susijusį verslo subjektų teismo ribojimą šalies teritorijoje, buvo ŽULPKĮ. Šio teisės akto 1 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas siekis nustatyti užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės valdymo pagrindus, fizinių ir juridinių asmenų teises ir pareigas užkrečiamųjų ligų kontrolės ir profilaktikos srityje. 2020 m. kovo 31 d. pakeitus ŽULPKĮ 21 straipsnį bei papildžius jį 1¹ dalimi buvo pakeistas karantino tikslo nustatymas įtvirtinant, kad karantino tikslas nuo šiol bus laikoma siekis nustatyti specialias asmenų darbo, gyvenimo, poilsio, judėjimo sąlygas, apribojimus ir tvarką bei ūkinės ir kitokios veiklos sąlygas, apribojimus bei tvarką ir taip riboti užkrečiamųjų ligų plitimą. O naujai priimtoje 1¹ dalyje detalizuoti asmens judėjimo laisvės ir ūkinės veiklos laisvės ribojimai.

Įstatymų, kurie galiojo pirmą kartą Vyriausybei paskelbus karantiną, analizė neleidžia daryti vienareikšmės išvados, jog juridinių asmenų teismo turinį sudarančios teisės, 2020 m. kovo 16 d. įsigaliojus karantino sąlygoms, ribojimo galimybė formaliąja prasme buvo aiškiai ir nedviprasmiškai įtvirtinta įstatymų nuostatomis, todėl teisėtai bei pagrįstai riboja komercinių ūkio subjektų teismo. Taip pat svarstyтина, ar minimas Vyriausybės nutarimas, kuriame buvo įtvirtinti draudimai ir nustatytas karantino laikotarpis, nepaneigė juridinių asmenų ir / ar fizinių asmenų, kurie verčiasi verslu ar profesine veikla, iki 2020 m. kovo 16 d. vykdžiusių nutarime uždraustas ir / ar apribotas ūkines veiklas, teismo ir veiksnio, kaip tai įtvirtinta CK 2.74 ir 2.75 straipsniuose⁴⁰⁷.

Neabejotina, kad ekstremaliosios padėties ir karantino paskelbimas yra išskirtinė situacija, kurioje reikėjo imtis išimtinių priemonių. Tačiau savaime tai nereiškia, kad bet kokios priemonės, kurių buvo imtasi, formaliai atitiko teisėtumo reikalavimą ir nepaneigė pačių teisių ir laisvių esmės. Vis dėlto 2020 m. kovo 31 d. pakeitus ŽULPKĮ 21 straipsnį bei papildžius jį 1¹ dalimi ši teisinė situacija buvo iš esmės pako-reguota įstatymo nuostatose įtvirtinus, kad, be kita ko, karantino metu <...> gali būti laikinai apribota asmens judėjimo laisvė ir nustatyti šie ūkinės veiklos apribojimai, *inter alia*, Vyriausybė gali nustatyti teritorijų karantino režimo priemones, susijusias su ūkinės veiklos apribojimais, – nustatyti produktų gamybos, jų realizavimo, geriamojo vandens tiekimo bei paslaugų teikimo sąlygas ir tvarką. Taigi šia įstatymo

⁴⁰⁷ CK 2.74 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad privatūs juridiniai asmenys gali turėti ir įgyti bet kokias civilines teises ir pareigas, išskyrus tas, kurioms atsirasti reikalingos tokios fizinio asmens savybės kaip lytis, amžius ir giminystė. LR CK 2.75 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad juridinių asmenų teismo negali būti apribotas kitaip, kaip tik įstatymų nustatytais pagrindais ir tvarka.

nuostata, įtvirtinęs galimybę riboti ūkinės veiklos laisvę įstatymo leidėjas įpareigojo Vyriausybę detalizuoti ūkinės veiklos laisvės ir atitinkamai juridinio asmens teismo ribojimų tvarką, buvo pašalintas iki tol inicijuoto dėl karantino vykdyto ūkinės veiklos laisvės ribojimo pagrįstumo trūkumas – ŽULPKĮ 21 straipsnio 1¹ dalyje įtvirtinus, kad ūkinės veiklos laisvė gali būti ribojama Vyriausybės nustatyta tvarka ir priemonėmis.

Pirmojo karantino režimo galiojimo Lietuvoje laikotarpiu 2020 balandžio 22 d. buvo pakeistas Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 207 susiaurinant ribojimus – panaikintas draudimas dirbti parduotuvėms, kioskams ir prekybos centrams, turgavietėse prekiauti augalais, skirtais sodinti, sėklomis ir trąšomis, taip pat panaikintas draudimas organizuoti viešąjį maitinimą atvirose erdvėse, teikti plaukų priežiūros ir nagų priežiūros paslaugas, leidžiama vykdyti kai kurias kultūros, laisvalaikio, pramogų, sporto veiklas⁴⁰⁸. Vertinant teismo ribojimo apimtį, toks ribojimo sušvelninimas kai kurių juridinių asmenų veiklai buvo neabejotinai reikšmingas, tačiau tai neturi įtakos vertinimui, ar toks ribojimas apskritai yra teisėtas, jo priėmimo momentu. Jeigu šios galimybės yra ribojamos, tuomet būtina įvertinti, ar šie ribojimai buvo teisėti ir pagrįsti. Vertinant pandemijos pradžioje atliktus CSĮ ir ŽULPKĮ nuostatų pakeitimus, manytina, kad įstatymų leidėjas kuo skubiau siekė ištaisyti iki tol buvusį teisinį reguliavimą, kuris galbūt neatitiko vienos iš prielaidų valstybei riboti ūkinės veiklos laisvę – teisėtumo sąlygos.

Vertinant nurodyto teisinio reglamentavimo pokyčius, susijusius su teisės užsiimti verslu įgyvendinimu, galima teigti, kad aptariama teisė buvo ribojama įstatymų ir Vyriausybės priimtų nutarimų pagrindu. Teisės aktais nustatytų priemonių, kurios buvo skirtos kitam viešajam gėriui – visuomenės sveikatai saugoti ir kartu vienokia ar kitokia apimtimi ribojo teisę užsiimti verslu, taikymas buvo ir / ar yra apibrėžtas laike, t. y. jų galiojimas buvo ribotas pandemijos laikotarpiu. Tai sudaro prielaidas teigti, kad verslui taikyti ribojimai ilgalaikių padarinių, kurie lemtų pokyčius verslo teisėje (teisės užsiimti ūkine veikla realizavimui), tikėtina, nesukels. Tokie pandemijos metu priimti ribojimai ribojo tik dalį teisės užsiimti ūkine veikla elementų, ypač kiek tai buvo susiję su ūkine veikla, kuri vykdoma prekybos vietose, nes ribojimais buvo siekiama nustatyti laike apibrėžtus šios teisės įgyvendinimo ribojimus. Verslo teisės doktrinos vystymosi prasme tokios valstybės nustatytos priemonės yra reikšmingos vertinant, valstybės diskreciją riboti teisę užsiimti ūkine veikla, koks teisinis

⁴⁰⁸ Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“ pakeitimo“ (2020-04-22 Nr. 398, TAR, 2020-04-22, kodas 2020-08311, įsigaliojo 2020-04-23).

instrumentarijus turi būti taikomas (įstatymu). Todėl laikytina, kad šiuo konkrečiu atveju taikyti ribojimai ir jų teisinis reglamentavimas reikšmingos ilgalaikės įtakos verslo teisės plėtrai nepadarė, tačiau jie laikyti valstybės intervencijos į verslo teisinius santykius pavyzdžiu ir gali būti reikšmingi vertinant valstybės kompetencijos riboti teisę į nuosavybę bei atitinkami teisę užsiimti verslu.