

Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijai
El. p. ministerija@sam.lt

2025 m. gruodžio 3 d.

Valstybinei ligonių kasai prie Sveikatos apsaugos ministerijos
El. p. vlk@vlk.lt

Siunčiama el. paštu, originalas siunčiamas nebus

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS SVEIKATOS DRAUDIMO ĮSTATYMO NR. I-1343 31¹ STRAIPSNIO PAKEITIMO, ĮSTATYMO PAPILDYMO 30¹ IR 31² STRAIPSNIAIS ĮSTATYMO, LIETUVOS RESPUBLIKOS SVEIKATOS PRIEŽIŪROS ĮSTAIGŲ ĮSTATYMO NR. I-1367 52, 58 IR 59 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO, ĮSTATYMO PAPILDYMO 58¹ STRAIPSNIU ĮSTATYMO IR LIETUVOS RESPUBLIKOS ADMINISTRACINIŲ NUSIŽENGIMŲ KODEKSO 12, 54, 55, 57, 58, 59 IR 61 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO ĮSTATYMO PROJEKTŲ

Asociacija „Investors‘ Forum“, Lietuvos verslo konfederacija ir Lietuvos privačių sveikatos priežiūros įstaigų asociacija, susipažinusios su 2025 m. lapkričio 18 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo projektu „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymo Nr. I-1343 31-1 straipsnio pakeitimo, įstatymo papildymo 30-1 ir 31-2 straipsniais įstatymo, Lietuvos Respublikos sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo Nr. I-1367 52, 58 ir 59 straipsnių pakeitimo, įstatymo papildymo 58-1 straipsniu įstatymo ir Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 12, 54, 55, 57, 58, 59 ir 61 straipsnių pakeitimo įstatymo projektų pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“ Nr. 25-17406 (toliau – Vyriausybės nutarimo projektas), kuriuo siūloma 1 dalimi pritarti Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymo Nr. I-1343 31¹ straipsnio pakeitimo, Įstatymo papildymo 30¹ ir 31² straipsniais įstatymo (toliau – SDĮ projektas), Lietuvos Respublikos sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo Nr. I-1367 52, 58 ir 59 straipsnio pakeitimo, Įstatymo papildymo 58¹ straipsniu įstatymo (toliau – SPI projektas) ir Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 12, 54, 55, 57, 58, 59 ir 61 straipsnių pakeitimo įstatymo projektams (toliau – ANK projektas, visi kartu – Projektai) ir pateikti juos Lietuvos Respublikos Seimui, **reiškia esminį nepritarimą šiems Projektams dėl žemiau išdėstytų argumentų.**

1. Sveikatos priežiūros paslaugų valstybinės kontrolės poreikis kyla iš Konstitucijos, tačiau turi būti įgyvendinamas laikantis teisinės valstybės principų

Sveikatos priežiūros įstaigų teikiamų sveikatos priežiūros paslaugų valstybinės kontrolės poreikis, nuolatinis vertinimas, ar teikiamos sveikatos priežiūros paslaugos atitinka, be kita ko, prieinamumo, kokybės kriterijus, kyla iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatų. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – KT) konstatavo, kad sveikatos priežiūros įstaigų veikla susijusi su vienos svarbiausių prigimtinių žmogaus teisių įgyvendinimu, todėl ji turi būti valstybės reguliuojama ir prižiūrima. Pagal Konstituciją valstybė privalo ūkinę veiklą šioje srityje reguliuoti taip, kad, nepaneigdamą konstitucinių vertybių, kuriomis grindžiamas tautos ūkis, – privачios nuosavybės teisės, asmens ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos, – užtikrintų deramą savo konstitucinės funkcijos rūpintis žmonių sveikata vykdymą ir tinkamą prigimtinių žmogaus teisės į kuo geresnę sveikatą ir teisės į sveikatos priežiūrą įgyvendinimą (Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 16 d. nutarimas).

2. Galiojantis teisinis reguliavimas nustato skaidrią, procedūriškai apibrėžtą administracinę kontrolę

Sveikatos priežiūros paslaugas teikiančių įstaigų veiklos valstybinės kontrolės pagrindai yra įtvirtinti Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatyme, kuriame pateikta valstybinės visuomenės sveikatos kontrolės sąvoka (2 str. 20 d.), pagal kurią **valstybinė visuomenės sveikatos kontrolė** – tai valstybės įgaliotų valstybinių inspekcijų, valstybinių tarnybų, kitų institucijų ir jų pareigūnų atliekami tarnybiniai veiksmai, turint tikslą: 1) kontroliuoti, kaip juridiniai ir fiziniai asmenys laikosi visuomenės sveikatos saugos teisės aktų, ir taikyti įstatymų nustatytą atsakomybę už jų pažeidimus (tiesioginė valstybinė visuomenės sveikatos kontrolė); 2) derybomis ar sutartimis siekti, kad įmonės ir įstaigos, kiti juridiniai asmenys prisiimtų išpareigojimus gerinti visuomenės sveikatos saugos būklę (visuomenės sveikatos saugos rėmimas); 3) pagal kompetenciją rinkti, kaupti, apdoroti ir analizuoti informaciją apie visuomenės sveikatos saugos teisės aktų pažeidimus, jų socialines, ekonomines ir kitokias priežastis, taip pat apie visus kitus veiksnius, darančius įtaką visuomenės sveikatos saugos būklei (netiesioginė visuomenės sveikatos kontrolė).

Tai reiškia, kad galiojantis modelis užtikrina skaidrią, procedūriškai reglamentuotą administracinę priežiūrą, kurioje naudojamos tik tokios priemonės, kurios aiškiai apibrėžtos įstatyme.

3. SDĮ projekte siūloma kontrolinio patikrinimo procedūra neatitinka nei konstitucinių reikalavimų nei LVAT praktikos

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) savo praktikoje nuosekliai akcentuoja, kad sveikatos priežiūros paslaugas teikiančių įstaigų veiklos valstybinę kontrolę atliekančios kontroliuojančios valstybės institucijos gali taikyti kontrolės priemones ar sankcijas tik po to, kai atlikusios patikrinimą nustato ir surašydamos atitinkamus dokumentus juose užfiksuoja nustatytus trūkumus ar teisės aktų pažeidimus. Tik šių dokumentų pagrindu priimamas baigiamasis aktas – sprendimas taikyti kontrolės priemonę ar sankciją. Kontrolės procedūra yra **tęstinė**, o kontrolės aktai ir ataskaitos sudaro privalomąją baigiamojo sprendimo motyvuojamąją dalį (LVAT 2010 m. vasario 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A146-186/2010, 2015 m. rugpjūčio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1766-502/2015). Šis procedūrinis tęstinumas yra esminė teisėto kontrolės proceso sąlyga.

Vadinasi, sveikatos priežiūros įstaigų kontrolė gali būti teisėtai vykdoma tik laikantis aiškiai apibrėžtų įstatyminių procedūrų, užtikrinant skaidrumą, įstaigų teisę į paaiškinimą ir į gynybą, bei priemonių proporcingumą nustatytiems pažeidimams.

Tuo tarpu iš siūlomo SDĮ pakeitimo nėra aišku, kas yra laikoma kontrolinio patikrinimo pabaiga ir kaip ši procedūra dera su minėtu LVAT suformuotu reikalavimu dėl procedūrinio tęstinumo ir kontrolės dokumentų parengimo.

SDĮ projekte nurodoma tik tiek, kad „*Sprendimo dėl kontrolinio patikrinimo atlikimo kopija tikrintai asmens sveikatos priežiūros įstaigai, vaistinei ar kitam ūkio subjektui pateikiama iš karto atlikus šį patikrinimą*“. Tačiau nėra nustatyta: kokie dokumentai turi būti surašomi kontrolinio patikrinimo metu ar po jo; ar kontrolinio patikrinimo metu nustatytos aplinkybės turi būti įformintos kontrolės aktu ar ataskaita; ar tikrinamam subjektui suteikiama galimybė teikti paaiškinimus; kas laikytina procedūrinio patikrinimo pabaiga; kaip šie duomenys integruojami į vėlesnį sprendimą taikyti poveikio priemones.

Dėl to SDĮ projektu siūloma kontrolinio patikrinimo procedūra **neatitinka nei Konstitucijoje įtvirtintų teisinės valstybės, teisingumo ir proporcingumo principų, nei LVAT nuosekliai formuojamos administracinės sveikatos priežiūros kontrolės doktrinos**, pagal kurią sprendimas dėl poveikio priemonės gali būti teisėtas tik tuo atveju, jei grindžiamas aiškiai nustatytais ir tinkamai įformintomis faktinėmis aplinkybėmis.

4. SDĮ projektu siūlomas kontrolinis patikrinimas savo pobūdžiu prilygsta slaptoms kriminalinės žvalgybos priemonėms

SDĮ projektu siūloma suteikti Valstybinei ligonių kasai prie Sveikatos apsaugos ministerijos (toliau – VLK), kurios funkcijos yra apibrėžtos SDĮ 30 str., teisę atlikti vadinamąjį „kontrolinį patikrinimą“.

Toks institutas savo teisine prigimtimi nėra susijęs su administracine sveikatos priežiūros įstaigų kontrole. Priešingai – „kontrolinio patikrinimo“ sąvoka yra apibrėžta **Lietuvos Respublikos kriminalinės žvalgybos įstatymo** 2 str. 4 d., kaip kriminalinės žvalgybos informacijos rinkimo būdas, tikrinant gautą informaciją, išsityjant ir nustatant apyvartoje draudžiamų daiktų ir (ar) paslaugų buvimą. Kontrolinio patikrinimo sankcionavimo ir atlikimo tvarką nustato kriminalinės žvalgybos pagrindinės institucijos.

SDĮ projektu numatyta kontrolinio patikrinimo tvarka savo turiniu prilygsta kriminalinės žvalgybos metodams: informacija apie patikrinimą **negali būti teikiama tikrinamam subjektui iki patikrinimo pabaigos**; patikrinimo metu gali būti **daromas garso ir (ar) vaizdo įrašas**, apie kurį subjektas iš anksto nėra informuojamas.

Tai yra būtent kriminalinės žvalgybos metodų požymiai, kurie Lietuvos teisinėje sistemoje gali būti taikomi tik griežtai ribotais atvejais ir tik kriminalinės žvalgybos subjektų įstatymų numatyta tvarka.

Kitaip tariant, SDĮ projektu siūloma valstybinę administracinę sveikatos priežiūros paslaugų kontrolę išplėsti iki slaptų kriminalinės žvalgybos priemonių taikymo, nors nei VLK funkcijos, nei sveikatos priežiūros įstaigų veiklos valstybinės priežiūros pobūdis tokių priemonių nenumato ir nepateisina.

5. Numatytos piniginės baudos akivaizdžiai prieštarauja konstituciniams teisingumo ir proporcingumo principams

KT ne kartą yra pažymėjęs, jog konstituciniai teisingumo ir proporcingumo principai yra neatsiejami nuo konstitucinio teisinės valstybės principo, yra konstitucinio teisinės valstybės principo elementai. Konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja įvairius reikalavimus įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams: teisėkūros subjektai teisės aktus gali leisti tik neviršydami savo įgaliojimų; <...> įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, <...> turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna; **nustatant teisinius apribojimus bei atsakomybę už teisės pažeidimus, privalu paisyti protingumo reikalavimo, taip pat proporcingumo principo, pagal kurį nustatytos teisinės priemonės turi būti būtinos demokratinėje visuomenėje ir tinkamos siekiamiems teisėtiems bei visuotinai svarbiems tikslams** (tarp tikslų ir priemonių turi būti pusiausvyra), **jos neturi varžyti asmens teisių labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti, o jeigu šios teisinės priemonės susijusios su sankcijomis už teisės pažeidimą, tai minėtos sankcijos turi būti proporcingos padarytam teisės pažeidimui** (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. sausio 16 d., 2009 m. kovo 2 d. nutarimai).

KT savo nutarimuose taip pat yra konstatavęs, kad teisingumas yra vienas pagrindinių teisės, kaip socialinių santykių reguliavimo priemonės, tikslų. Jis yra vienas svarbiausių moralinių vertybių ir teisinės valstybės pagrindų. Jis gali būti įgyvendintas užtikrinant tam tikrą **interesų pusiausvyrą**, išvengiant atsitiktinumų ir savivalės, socialinio gyvenimo nestabilumo, interesų priešpriešos (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 3 d., 2008 m. gruodžio 24 d. nutarimai).

SDĮ projekte siūlomos piniginės baudos akivaizdžiai peržengia proporcingumo ribas. Tokia bauda yra: akivaizdžiai per didelė nustatytiems pažeidimams, neadekvati bei galinti sukelti itin neigiamas finansines pasekmes mažoms arba nepelningai veikiančioms sveikatoms priežiūros įstaigoms ar vaistinėms, sukurianti socialines–ekonominės pasekmes, priešingas deklaruojamiems tikslams, sudaranti paskatas korupcijai ir vengimui bendradarbiauti su priežiūros institucijomis.

Dar daugiau, siūlomos baudos nėra pagrįstos jokiais objektyviais skaičiavimais, analize ar rizikos vertinimu. Tai prieštarauja KT išaiškinimui, kad atsakomybės priemonės turi būti nustatomos pagal aiškius, tiksliai apibrėžtus kriterijus, o ne abstraktaus pobūdžio sankcijas.

6. Baudos nėra individualizuotos ir prieštarauja Konstitucijai

Pagal siūlomą reguliavimą, SDĮ projekto 31² str. 1 d. 3 p. nustatyta bauda negali būti mažinama dėl atsakomybę lengvinančių aplinkybių, o tik didinama 50 proc. dėl atsakomybę sunkinančių aplinkybių (SDĮ projekto 31² str. 3 d.). Šiame kontekste svarbi KT jurisprudencija, kuri skelbia, kad „Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas yra neatsiejamas nuo teisingumo imperatyvo; konstitucinis teisingumo principas reikalauja nustatomas nuobaudas diferencijuoti taip, kad jas taikant būtų galima atsižvelgti į teisės pažeidimo pobūdį, į atsakomybę lengvinančias ir kitas aplinkybes; jeigu įstatyme nėra nustatyti diferencijuoti piniginių baudų dydžiai, bet yra įtvirtintos ištis didelės griežtai apibrėžto dydžio piniginės baudos ir jeigu galimybė diferencijuoti teisinę atsakomybę už atitinkamą teisės pažeidimą nekyla iš atitinkamo įstatymo ir kitų įstatymų, skiriant piniginę baudą nebelieka galimybės jos dydį individualizuoti atsižvelgiant į pažeidimo pobūdį, pavojingumą (sunkumą), mastą, kitus požymius, atsakomybę lengvinančias ir kitas aplinkybes (dėl kurių atitinkama piniginė bauda teisės pažeidėjui būtų akivaizdžiai per didelė, nes neproporcinga (neadekvati) padarytam teisės pažeidimui, ir dėl to neteisinga), toks teisinis reguliavimas nesiderintų su Konstitucijoje įtvirtintais teisingumo ir teisinės valstybės principais“ (Konstitucinio Teismo 2022-05-19 nutarimas).

Taigi, siūlomame reguliavime turi būti numatytos lengvinančios aplinkybės, kurių pagrindu būtų galima diferencijuoti 31² str. 1 d. 3 p. nustatytos baudos dydį.

7. SDĮ projektas nustato perteklinę atsakomybę dėl to paties pažeidimo

SDĮ projekto aiškinamajame rašte nurodoma, kad net ir tais atvejais, kai, vadovaujantis Sveikatos draudimo įstatymo 31¹ str. 1 d. 5 p., priimamas sprendimas nutraukti su asmens sveikatos priežiūros įstaiga, vaistine ar kitu ūkio subjektu sudarytą sutartį ar jos dalį dėl to, kad asmens sveikatos priežiūros įstaiga, vaistinė ar kitas ūkio subjektas nepašalino nustatytų pažeidimų ir (ar) neatlygino PSDF biudžetui padarytos žalos, ir (ar) negrąžino apdraustajam neteisėtai iš jo paimto mokesčio, tokia asmens sveikatos priežiūros įstaiga, vaistinė ar kitas ūkio subjektas iš karto gali kreiptis į VLK dėl naujos sutarties sudarymo. Todėl siūloma įtvirtinti reguliavimą, numatantį draudimą sudaryti naują sutartį su asmens sveikatos priežiūros įstaiga, vaistine ar kitu ūkio subjektu, jeigu ankstesnė sutartis buvo nutraukta dėl padarytų teisės aktų pažeidimų.

Vis dėlto, pažymėtina, kad, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2025 m. liepos 2 d. nutarimu Nr. 471 „Dėl Kriterijų taikymo Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto lėšomis kompensuojamoms asmens sveikatos priežiūros paslaugoms, dėl kurių pageidaujama sudaryti sutartį, ir jų vertinimo pagal šiuos kriterijus tvarkos aprašo patvirtinimo“ patvirtintu Kriterijų taikymo Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto lėšomis kompensuojamoms asmens sveikatos priežiūros paslaugoms, dėl kurių pageidaujama sudaryti sutartį, ir jų vertinimo pagal šiuos kriterijus tvarkos aprašu, ūkio subjektui pageidaujant sudaryti sutartį su VLK, jam skirti balai yra mažinami dėl šio subjekto padarytų pažeidimų (įskaitant ir tokių, dėl kurių sutartis buvo nutraukta), ir dėl to mažėja galimybės sudaryti kitą sutartį su VLK.

Taigi, padaręs pažeidimus ūkio subjektas atsiduria mažiau palankioje pozicijoje, lyginant su kitais, ir tokios minėtame apraše nustatytos pasekmės, mūsų manymu, yra pakankamai objektyvios bei individualizuotos. Tuo tarpu SDĮ projektu siūlomos poveikio priemonės yra ne tik pernelyg griežtos, tačiau ir perteklinės, dubliuojančios minėtas pasekmes.

Tai prieštarauja fundamentaliai principui non bis in idem – asmuo negali būti baudžiamas du ar daugiau kartų už tą pačią veiką. Manome, kad pakartotinis baudimas neturėtų būti kontrolės institucijų, kurias saisto gero administravimo reikalavimai, siekis.

Papildomai atkreipiame dėmesį, kad Vyriausybės nutarimo projekto 2 d. siūloma „*Igalioti laikinai einančią sveikatos apsaugos ministro pareigas Mariją Jakubauskienę, o jai negalint dalyvauti – sveikatos apsaugos viceministrę Jeleną Čelutkienę atstovauti Lietuvos Respublikos Vyriausybei, svarstant nurodytus įstatymų projektus Lietuvos Respublikos Seime. Jeigu sveikatos apsaugos viceministrė Jelena Čelutkienė negali dalyvauti, Vyriausybei atstovauja sveikatos apsaugos viceministrė Laimutė Vaidelienė*“, tačiau pažymime, kad sveikatos apsaugos ministrė Marija Jakubauskienė nėra laikinai einanti sveikatos apsaugos ministro pareigas, o sveikatos apsaugos viceministrė Jelena Čelutkienė jau neina savo pareigų.

Pagarbiai

Lietuvos privačių sveikatos priežiūros įstaigų asociacijos

Prezidentas dr. Laimutis Paškevičius

Lietuvos verslo konfederacijos

Generalinė direktorė Ineta Rizgelė

Asociacijos „Investors‘ Forum“

Vykdomasis direktorius Vytautas Šilinskas