



LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS

S P R E N D I M A S LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

2014 m. kovo 27 d.
Vilnius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Laimučio Alechnavičiaus, Audriaus Bakavecko, Ričardo Piličiausko (kolegijos pirmininkas), Arūno Sutkevičiaus, Virginijos Volskienės (pranešėja), sekretoriaujant Aušrai Dzičkanecienei, dalyvaujant atsakovo Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos atstovui Aurelijui Mačiulaičiui, viešame teismo posėdyje išnagrinėjo norminę administracinę bylą pagal pareiškėjo Vilniaus apygardos administracinio teismo prašymą ištirti Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2013 m. kovo 15 d. įsakymu Nr. 3D-197 patvirtintų Žvejybos Baltijos jūroje kvotų skyrimo taisyklių 17 ir 19 punktų atitiktį Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymo 1 straipsnio 2 daliai ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 3 punktams.

Išplėstinė teisėjų kolegija

n u s t a t ė:

I.

1. Pareiškėjas Vilniaus apygardos administracinis teismas (toliau – ir pareiškėjas) 2013 m. spalio 9 d. nutartimi kreipėsi į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą, prašydamas ištirti, ar Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2013 m. kovo 15 d. įsakymu Nr. 3D-197 patvirtintų Žvejybos Baltijos jūroje kvotų skyrimo taisyklių (toliau – ir Taisyklės) 17 ir 19 punktai tiek, kiek juose nustatytas žuvų kvotų skyrimas atsižvelgiant į naudotojo 2007–2012 m. sugautą šprotų ir strimelių kiekį (tačiau už 2012 m. imamas sugautas šprotų ir strimelių kiekis ne didesnis nei naudotojui skirta kvota), skaičiuojant nuo viso Lietuvos Respublikos naudotojų 2007–2012 m. atviroje Baltijos jūroje sugauto šprotų ir strimelių kiekio, neprieštaruoja Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymo (toliau – ir Žuvininkystės įstatymas) 1 straipsnio 2 daliai ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – ir Viešojo administravimo įstatymas) 3 straipsnio 1 ir 3 punktams.

2. Pareiškėjas nurodo, kad BUAB „Baltijos žuvis“, E. Narbuto individualioji įmonė, UAB „Baltlanta“, UAB „Starkis“ ir UAB „Stekutis“ kreipėsi į teismą su skundais (I t., b. 1. 41–49, IV t., b. 1. 26–34), prašydami panaikinti Žvejybos Baltijos jūroje kvotų skirstymo komisijos, sudarytos Žuvininkystės tarnybos prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2013 m. kovo 18 d. įsakymu Nr. V1-24, 2013 m. kovo 26 d. posėdžio protokolo Nr. ŽKB-2(6.1)

(toliau – ir Protokolas) 2.12 punkto dalį, kuria UAB „Banginis“ paskirta 1 854 tonos strimelių ir 9 521 tona šprotų kvota.

3. Pareiškėjas pažymi, kad 2013 m. kovo 26 d. įvyko Žvejojimo Baltijos jūroje kvotų skirstymo komisijos posėdis, jo metu priimtas Protokolas, kurio 2.12 punkte buvo paskirtos metinės žvejojimo kvotos Baltijos jūros žuvų išteklių naudotojams (I t., b. 1. 11–15). Jos buvo paskirstytos pagal 2012 m. lapkričio 23 d. įsigaliojusį 2012 m. lapkričio 20 d. Tarybos reglamentą (ES) Nr. 1088/2012, kuriuo Lietuvai skirtos tokios žvejojimo Baltijos jūroje kvotos: 3 933 tonos menkių (3 464 tonos rytinių ir 469 tonos vakarinių), 2 633 tonos strimelių, 12 510 tonų šprotų, 1 685 vienetai lašišų. Iš skundžiamo Protokolo 2.12 punkto matyti, kad pareiškėjams individualioje byloje ir tretiesiems suinteresuotiems asmenims buvo paskirstytos gautos kvotos. UAB „Banginis“ buvo skirtos 1 854 tonos strimelių ir 9 521 tona šprotų kvotos, nes 2007–2012 metais šios įmonės šprotų ir strimelių išgaudytas kiekis buvo didžiausias (78,2 proc. visos strimelių kvotos ir 76,2 visos šprotų kvotos) (I t., b. 1. 129–131). Kitoms įmonėms buvo skirta likusi dalis šprotų ir strimelių kvotos.

4. Vadovaujantis Taisyklių 17 punktu, naudotojams, teisėtai pagrindais valdantiems į žvejojimą jūrų vandenyse laivų duomenų sistemą įtrauktus ir antrajai žvejojimo laivyno daliai priskirtus Lietuvos Respublikos žvejojimo laivus, trejiems metams suteikiamos perleidžiamosios žvejojimo teisės Taisyklių 16 punkte nurodytoms Lietuvos Respublikai skiriamos menkių, strimelių ir šprotų žvejojimo kvotos dalims. Šių Taisyklių 19 punktą nustato, kad kiekvienam Taisyklių 17 punkte nurodytam naudotojui suteikiamos šprotų ir strimelių perleidžiamosios žvejojimo teisės dydis (procentais) apskaičiuojamas pagal to naudotojo 2007–2012 m. sugauto šprotų ir strimelių kiekio (tačiau už 2012 m. imamas sugautas šprotų ir strimelių kiekis, ne didesnis nei naudotojui skirta kvota) dalį, skaičiuojant nuo viso Lietuvos Respublikos naudotojų 2007–2012 m. atviroje Baltijos jūroje sugauto šprotų ir strimelių kiekio. Šiuo atveju pagal Taisyklių nuostatas šprotų ir strimelių kvotos pareiškėjams ir tretiesiems asmenims buvo skirtos atsižvelgiant į jų 2007–2012 m. rezultatus gaudant šias žuvis.

5. Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymo 1 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad šio įstatymo tikslas – užtikrinti žuvų išteklius tausojančią žvejojimą, jų išsaugojimą ir atkūrimą, atsižvelgiant į ekologines sąlygas, žuvininkystės ekonomiką, žvejų, žuvų augintojų, perdirbėjų ir vartotojų interesus. Šio įstatymo 6 straipsnio 4 dalyje nurodyta, jog individualių žvejojimo galimybių jūrų vandenyse skyrimo tvarką nustato ir individualias žvejojimo galimybes jūrų vandenyse paskirsto Žemės ūkio ministerija arba jos įgaliota institucija. Taigi šis Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro įsakymas Nr. 3D-197 „Dėl Žvejojimo Baltijos jūroje kvotų skyrimo taisyklių patvirtinimo“ ir nustato žvejojimo galimybes Baltijos jūros vandenyse. Išanalizavus Taisyklių 17 ir 19 punktų nuostatas matyti, kad žvejojimo kvotos ūkio subjektams 2013 metams buvo skiriamos atsižvelgiant į jų žuvų sugavimų kiekius 2007–2012 metais. Pareiškėjas teigia, kad, taikant Taisyklių 17 ir 19 punktų nuostatas, gali būti pažeidžiami žvejų interesai, apribojamos jų žvejojimo galimybės, nes norintys pradėti vykdyti žuvų gaudymo veiklą nauji ūkio subjektai neturi galimybės gauti žvejojimo kvotų, nes negali pateikti atitinkamų žuvų sugavimo rodiklių atitinkamu laikotarpiu praeityje. Pagal skaičiuojamas ir išduodamas žvejojimo kvotas ūkio subjektai, kurie per atitinkamą laikotarpį sužvejojo mažesnę žuvų, vėliau gauna mažesnes kvotas, palyginti su tais subjektais, kurie sužvejoja didesnę žuvų. Tokiu atveju geresnėje pozicijoje atsiduria tie ūkio subjektai, kurie jau yra rinkoje, turėdami stiprią materialinę bazę. Toks Taisyklių 17 ir 19 punktuose nustatytas reguliavimas galbūt pažeidžia asmenų lygiateisiškumo principą ir suvaržo konkurenciją žuvininkystės rinkoje bei pažeidžia esamų ir būsimų žvejų interesus.

6. Įvertinus paminėtą teisinį reglamentavimą, pareiškėjui kyla abejonių, ar Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro įsakymo Nr. 3D-197 „Dėl Žvejojimo Baltijos jūroje kvotų skyrimo taisyklių patvirtinimo“ 17 ir 19 punktai tiek, kiek juose nustatytas žuvų kvotų skyrimas atsižvelgiant į naudotojo 2007–2012 m. sugautą šprotų ir strimelių kiekį (tačiau už 2012 m. imamas sugautas šprotų ir strimelių kiekis ne didesnis, nei naudotojui skirta kvota), skaičiuojant nuo viso Lietuvos Respublikos naudotojų 2007–2012 m. atviroje Baltijos jūroje sugauto šprotų ir strimelių kiekio, neprieštaruoja Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymo 1 straipsnio 2 daliai.

7. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punkte nustatyta, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi įstatymo viršenybės principu, kuris reiškia, kad viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose, o veikla turi atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais. Šio įstatymo 3 straipsnio 3 punkte nustatytas proporcingumo principas, kuris reiškia, jog administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus. Taikant Taisyklių 17 ir 19 punktų nuostatas, tikėtina, suvaržomi tiek naujai į žuvininkystės erdvę ateinančių ūkio subjektų, tiek kitų žvejų interesai ir galimybės sėkmingai plėtoti žuvininkystės verslą jūroje, kurias užtikrina Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymas (1 str. 2 d.). Pareiškėjui kyla abejonų, ar Taisyklių 17 ir 19 punktų nuostatos nepažeidžia Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punkte nustatyto įstatymo viršenybės principo.

II.

8. Atsakovas Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija (toliau – ir atsakovas) atsiliepime atkreipia dėmesį, kad nemaža dalis kvotų, skirtų pagal skundžiamą Protokolą, jau yra panaudota. Pažymi, kad pagal Europos Sąjungos (toliau – ir ES) teisę valstybė narė pati sprendžia dėl jai pagal ES teisę suteiktų žvejybos galimybių paskirstymo. Taisyklėse individualios žvejybos galimybės (kvotos) skirstomos pagal suteiktas perleidžiamąsias žvejybos teises, kurios nustatomos pagal tą patį santykinį žvejybinės veiklos stabilumo principą, kurį taiko ir ES institucijos ir kuris remiasi anksčiau sugautų žuvų kiekiu.

9. ES Tarybos 2013 m. spalio 10 d. pozicijoje siekiant priimti Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą dėl bendrosios žuvininkystės politikos yra nurodyta, kad valstybės narės gali nustatyti perleidžiamųjų žvejybos teisių sistemą (projekto 21 straipsnis). Pasinaudojant Europos žuvininkystės fondo paramos lėšomis, buvo parengtas Europos regioninės politikos instituto projektas „Žvejybos teise pagrįsto valdymo metodo pagrindimas, diegimas ir taikymas“, kurio tikslas – įvertinus Baltijos jūroje taikomą žvejybos valdymo modelį ir susipažinus su užsienio šalių patirtimi, pasiūlyti žvejybos valdymo sprendimus bei įvertinti naujojo valdymo modelio taikymo efektyvumą ir pasekmes. Minėto tyrimo rekomendacijose teigiama: „Siekiant padidinti žvejų verslo saugumą ir atsakomybę už naudojamus išteklius, siūloma naudoti ilgalaikės kvotas, t. y. fiksuojant tam tikram laikui tam tikrą kvotos dalį atskiriems naudotojams. Kvotų perleidžiamumas padidintų jų naudojimo efektyvumą bei sudarytų prielaidas natūraliam žvejybos galimybių ir pajėgumų subalansavimui.“

10. Atsakovas pažymi, kad žvejybos teise pagrįstas valdymo metodas taikomas daugelyje Baltijos jūros valstybių: Danijoje, Švedijoje, Estijoje ir Lenkijoje. Šio metodo įgyvendinimas prisideda prie žvejybos verslo sąlygų palengvinimo, suteikia jam saugumo ir stabilumo. Pagal Taisyklės šprotų ir strimelių perleidžiamosios žvejybos teisės dydžiui apskaičiuoti pasirinktas konkretaus naudotojo 2007–2012 m. sugauto šprotų ir strimelių kiekio ir viso Lietuvos Respublikos naudotojų 2007–2012 m. atviroje Baltijos jūroje sugauto šprotų ir strimelių kiekio santykis, kas yra pripažinta statistikos moksle. Tiksliausi duomenys gaunami imant kuo ilgesnį laikotarpį. Lietuvai atgavus nepriklausomybę jau buvo pradėtos skirstyti kvotos, tačiau to meto duomenys nebuvo patikimi, o Lietuvai į stojus į ES teisinis reglamentavimas iš esmės pasikeitė ir žvejybos galimybės pradėjo skirstyti ES institucijos. Lietuvos teisinė sistema buvo suderinta su ES teise. Patikimi duomenys apie sugautų žuvų kiekį yra nuo 2007 metų, todėl ir perleidžiamosios žvejybos teisės dydžiams skaičiuoti pasirinkti duomenys nuo šių metų. Pabaigos metais pasirinkti 2012 metai, nes perleidžiama žvejybos teisė buvo skaičiuojama ir suteikiama 2013 metais, t. y. perleidžiama žvejybos teisė buvo skaičiuojama pagal praėjusių metų duomenis. Perleidžiamai žvejybos teisei skaičiuoti buvo pasirinktas maksimalus patikimų duomenų laikotarpis, kadangi kuo laikotarpis ilgesnis, tuo duomenys yra tikslesni.

11. Pasak atsakovo, Taisyklėse nustatytas teisinis reglamentavimas kaip tik ir užtikrina Žuvininkystės įstatymo 1 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą įstatymo tikslo – užtikrinti žuvų išteklius tausojančią žvejybą, jų išsaugojimą ir atkūrimą, atsižvelgiant į ekologines sąlygas, žuvininkystės ekonomiką, žvejų, žuvų augintojų, perdirbėjų ir vartotojų interesus – įgyvendinimą, nes ES, siekdama apsaugoti nykstančius žuvų išteklius, riboja žvejybos pajėgumus, naujų dalyvių atėjimą į rinką, taip pat užtikrindama esamų žvejų ekonominius, socialinius interesus. Ministerijos nuomone, Taisyklių nuostatos nepažeidžia Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 3 punkte įtvirtinto proporcingumo principo, kuris reiškia, jog administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus, nes esamu teisiniu reguliavimu yra siekiama įgyvendinti anksčiau nurodytus tikslus. Be to, Taisyklių 9 punkte yra nustatyti atvejai, kai kvotas gali gauti nauji naudotojai (kai žvejyba užsiimanti individuali įmonė pertvarkoma į kitos teisinės formos įmonę; kai žvejyba užsiimanti individuali įmonė pagal paveldėjimo teisę perregistruojama kito asmens vardu; kai naudotojas reorganizuojamas; kai naudotojas, teisėtai pagrindais valdantis į žvejojančių jūrų vandenyse laivų duomenų sistemą įtrauktą ir antrajai žvejybos laivyno daliai priskirtą Lietuvos Respublikos žvejybos laivą, įsigyja perleidžiamąją žvejybos teisę ar jos dalį arba teisę naudoti žvejybos kvotą ar jos dalį iš kito šią perleidžiamąją žvejybos teisę turinčio Lietuvos Respublikoje registruoto naudotojo). Atsakovas pažymi, kad perleidžiamųjų žvejybos teisių ir kvotų skyrimo tvarka buvo parengta atsižvelgiant į ES teisės aktų nuostatas, ES teisės aktų projektų nuostatas, į ES institucijų poziciją, mokslinių tyrimų rezultatus, susiklosčiusią užsienio šalių praktiką, bei prašo tikrinamą norminio administracinio teisės akto dalį pripažinti teisėta.

Išplėstinė teisėjų kolegija

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

III.

12. Norminėje administracinėje byloje keliamas klausimas dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2013 m. kovo 15 d. įsakymu Nr. 3D-197 patvirtintų Žvejybos Baltijos jūroje kvotų skyrimo taisyklių 17 ir 19 punktų tiek, kiek juose nustatytas žuvų kvotų skyrimas atsižvelgiant į naudotojo 2007–2012 m. sugautą šprotų ir strimelių kiekį (tačiau už 2012 m. imamas sugautas šprotų ir strimelių kiekis ne didesnis nei naudotojui skirta kvota), skaičiuojant nuo viso Lietuvos Respublikos naudotojų 2007–2012 m. atviroje Baltijos jūroje sugauto šprotų ir strimelių kiekio, atitikties Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymo 1 straipsnio 2 daliai ir Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 3 punktams. Pažymėtina, kad norminė administracinė byla pradėta pagal Vilniaus apygardos administracinio teismo kreipimąsi individualioje byloje, kurioje ginčijama Žvejybos Baltijos jūroje kvotų skirstymo komisijos 2013 m. kovo 26 d. posėdžio protokolo Nr. ŽKB-2(6.1) 2.12 punkto dalis, taigi individualioje byloje taikytina ir šioje norminėje administracinėje byloje nagrinėjama Taisyklių originali redakcija.

13. Taisyklių 17 punktas nustatė: „Naudotojams, teisėtai pagrindais valdantiems į žvejojančių jūrų vandenyse laivų duomenų sistemą įtrauktus ir antrajai žvejybos laivyno daliai priskirtus Lietuvos Respublikos žvejybos laivus, trejiems metams suteikiamos perleidžiamosios žvejybos teisės taisyklių 16 punkte nurodytoms Lietuvos Respublikai skiriamos menkių, strimelių ir šprotų žvejybos kvotos dalims.“ Taisyklių 19 punktas nustatė: „Kiekvienam taisyklių 17 punkte nurodytam naudotojui suteikiamos šprotų ir strimelių perleidžiamosios žvejybos teisės dydis (procentais) apskaičiuojamas pagal to naudotojo 2007–2012 m. sugauto šprotų ir strimelių kiekio (tačiau už 2012 m. imamas sugautas šprotų ir strimelių kiekis, ne didesnis nei naudotojui skirta kvota) dalį, skaičiuojant nuo viso Lietuvos Respublikos naudotojų 2007–2012 m. atviroje Baltijos jūroje sugauto šprotų ir strimelių kiekio.“ Tikslinga paminėti ir tai, jog Taisyklių 9 punkte buvo įtvirtinta, jog „Nauji naudotojai, atitinkantys taisyklių 4 punkte nustatytas sąlygas, žvejybos atviroje

Baltijos jūroje arba Baltijos jūros priekrantėje kvotas gali gauti šiais atvejais: 9.1. kai žvejyba užsiimanti individuali įmonė pertvarkoma į kitos teisinės formos įmonę; 9.2. kai žvejyba užsiimanti individuali įmonė pagal paveldėjimo teisę perregistruojama kito asmens vardu; 9.3. kai naudotojas reorganizuojamas; 9.4. kai naudotojas, teisėtai pagrindais valdantis į žvejojančių jūrų vandenyse laivų duomenų sistemą įtrauktą ir antrajai žvejybos laivyno daliai priskirtą Lietuvos Respublikos žvejybos laivą, įsigyja perleidžiamąją žvejybos teisę ar jos dalį arba teisę naudoti žvejybos kvotą ar jos dalį iš kito šią perleidžiamąją žvejybos teisę turinčio Lietuvos Respublikoje registruoto naudotojo.“

14. Pareiškėjas ginčija Taisyklių 17 ir 19 punktų atitiktį Žuvininkystės įstatymo (2012 m. birželio 12 d. įstatymo Nr. XI-2056 redakcija) 1 straipsnio 2 daliai, kuri nustatė: „Šio Įstatymo tikslas – užtikrinti žuvų išteklius tausojančią žvejybą, jų išsaugojimą bei atkūrimą ir žvejybos kontrolę, atsižvelgiant į ekologines sąlygas, žuvininkystės ekonomiką, žvejų, žuvų augintojų, perdirbėjų bei vartotojų interesus.“ Taip pat pareiškėjas nurodo, jog minėti Taisyklių punktai galbūt prieštarauja Viešojo administravimo įstatymo (2010 m. gruodžio 23 d. įstatymo Nr. XI-1259 redakcija) 3 straipsnio 1 ir 3 punktam, kuriuose nustatyta, kad „viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi šiais principais: 1) įstatymo viršenybės. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose, o veikla turi atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais; <...> 3) proporcingumo. Šis principas reiškia, kad administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus.“

IV.

15. Išplėstinė teisėjų kolegija visų pirma atkreipia dėmesį į tai, jog pareiškėjas Taisyklių 17 ir 19 punktus ginčija tam tikra apimtimi, t. y. „tiek, kiek juose nustatytas žuvų kvotų skyrimas atsižvelgiant į naudotojo 2007–2012 m. sugautą šprotų ir strimelių kiekį (tačiau už 2012 m. imamas sugautas šprotų ir strimelių kiekis ne didesnis nei naudotojui skirta kvota), skaičiuojant nuo viso Lietuvos Respublikos naudotojų 2007–2012 m. atviroje Baltijos jūroje sugauto šprotų ir strimelių kiekio“. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2013 m. spalio 24 d. nutartimi priėmė pareiškėjo prašymą nagrinėti būtent šia apimtimi. Vis dėlto Taisyklių 17 punkte (cituota pirmiau) yra nustatytas kokybiškai kitoks (nei pareiškėjo nurodyta apimtis) teisinis reglamentavimas, t. y. Taisyklių 17 punkte įtvirtintas reglamentavimas, susijęs su reikalavimais naudotojų laivams bei terminu, kuriam suteikiamos perleidžiamosios žvejybos teisės. Todėl, atsižvelgiant į tai, jog Taisyklių 17 punkte nėra nustatytas pareiškėjo ginčijamas teisinis reguliavimas, o minėtame punkte įtvirtintas teisinis reglamentavimas nepatenka į šios norminės administracinės bylos nagrinėjimo apimtį, išplėstinė teisėjų kolegija nusprendžia norminės administracinės bylos dalį dėl Taisyklių 17 punkto nutraukti, nes šioje dalyje nėra bylos nagrinėjimo (tyrimo) dalyko.

V.

16. Kaip minėta, Vilniaus apygardos administracinis teismas, kreipdamasis į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą, savo abejonas dėl Taisyklių 19 punkto teisėtumo grindžia *inter alia* Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punkte įtvirtintu įstatymo viršenybės principu. Išplėstinė teisėjų kolegija visų pirma nagrinės, ar ginčijamas Taisyklių 19 punkte nustatytas reglamentavimas nepažeidžia šio principo.

17. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – ir Konstitucinis Teismas) ne kartą yra nagrinėjęs įstatymo viršenybės principą, įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų tarpusavio santykių problemas ir pažymėjęs, kad poįstatyminiu teisės aktu realizuojamos įstatymo normos, tačiau toks teisės aktas negali pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios savo galia konkuruotų su įstatymo normomis. Taip užtikrinamas konstitucinis

įstatymų viršenybės poįstatyminių aktų atžvilgiu principas (Konstitucinio Teismo 1997 m. gruodžio 3 d., 1998 m. gegužės 6 d., 2002 m. rugpjūčio 21 d. ir kt. nutarimai). Poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas nepaisant to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo (2003 m. gruodžio 30 d., 2005 m. vasario 7 d., 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimai). Įstatymai nustato bendro pobūdžio taisykles, o poįstatyminiuose teisės aktuose jos gali būti detalizuojamos, gali būti reglamentuojama jų įgyvendinimo tvarka (1995 m. spalio 26 d., 2004 m. kovo 5 d. nutarimai). Konstitucinis Teismas taip pat yra konstatavęs, jog demokratinėje visuomenėje prioritetas yra teikiamas žmogui, todėl viskas, kas susiję su pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis, reguliuojama įstatymais. Tai ir žmogaus teisių ir laisvių patvirtinimas, ir jų turinio apibrėžimas, ir apsaugos bei gynimo teisinės garantijos, ir leistinas jų apribojimas, ir kt. (Konstitucinio Teismo 1996 m. gruodžio 19 d. nutarimas). Nustatyti esminės ūkinės veiklos sąlygas, draudimus ir ribojimus, darančius esminį poveikį ūkinei veiklai, taip pat sankcijas už atitinkamus teisės pažeidimus pagal Konstituciją galima tik įstatymu (Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 5 d. nutarimas). Konstitucinis Teismas savo nutarimuose taip pat ne kartą yra pažymėjęs, kad Lietuvoje nėra deleguotosios įstatymų leidybos (Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d., 1996 m. gruodžio 19 d., 1999 m. birželio 3 d., 2004 m. kovo 5 d. nutarimai), todėl Seimas – įstatymų leidėjas – negali pavesti Vyriausybei ar kitoms institucijoms poįstatyminiais aktais reguliuoti tuos teisinius santykius, kurie pagal Konstituciją turi būti reguliuojami įstatymais, o Vyriausybė negali tokių įgaliojimų priimti.

18. Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje nuosekliai pažymi viešojo administravimo subjektų pareigą veikti aukštesnės galios teisės aktais suteiktos kompetencijos ribose. Viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta įstatymu, veikla vykdoma tik jiems priskirtos kompetencijos ribose, o atitinkamam teisėkūros subjektui viršijus jam teisės aktais suteiktą kompetenciją ir priėmus norminį administracinį aktą, kurį jis nėra įgaliotas priimti, tuo pačiu būtų pažeistas ir Konstitucijos preambulėje įtvirtintas teisinės valstybės principas (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. liepos 28 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴-4/2006, 2007 m. lapkričio 23 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁴³⁸-15/2007, 2008 m. lapkričio 28 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴-4/2008, 2012 m. gegužės 21 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁵⁰²-12/2012, publikuotą leidinyje „Administracinė jurisprudencija“ Nr. 23, 2013 m. balandžio 30 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I¹⁴⁶-10/2013).

19. Išplėstinė teisėjų kolegija atkreipia dėmesį į tai, kad Taisyklių priėmimo metu galiojusio 2002 m. gruodžio 20 d. ES Tarybos reglamento (EB) Nr. 2371/2002 „Dėl žuvų išteklių apsaugos ir tausojančio naudojimo pagal Bendrąją žuvininkystės politiką“ 20 straipsnio 3 dalis nustatė: „Kiekviena valstybė narė sprendžia dėl jai pagal Bendrijos teisę priskirtų žvejojimo galimybių paskirstymo būdo su jos vėliava plaukiojantiems laivams. Apie paskirstymo būdą ji informuoja Komisiją.“ Vadinasi, šis reglamentas nenustatė, kokio pobūdžio teisės aktu minėta nuostata turėjo būti realizuojama atitinkamos valstybės narės teisinėje sistemoje. Tai reiškia, kad valstybės narės, įgyvendindamos minėtą sprendimo teisę, turėjo paisyti savo (vidaus) konstitucinių principų ir įstatymų. Žuvininkystės įstatymo 10 straipsnio 4 dalyje buvo nustatyta: „Žvejojimo jūrų vandenyse reglamentavimo priemonės nustato Žemės ūkio ministerija ar jos įgaliota institucija.“ To paties straipsnio 3 dalyje buvo nustatyta: „Žvejojimo reglamentavimo priemonės gali būti šios: 1) bendro žuvų sugavimo ar tam tikrų rūšių žuvų sugavimo limitų nustatymas; 2) leidžiamų žvejojimo įrankių, jų kiekio ir žvejojimo būdų nustatymas; 3) žvejojimo laivų skaičiaus nustatymas; 4) minimalaus gaudomų žuvų dydžio nustatymas; 5) žvejojimo draudimas arba ribojimas tam tikru laiku ir (arba) tam tikrose vietose; 6) tam tikrų rūšių žuvų žvejojimo uždraudimas; 7) priekrantės ir Kuršių marių žvejojimo zonos ribų nustatymas; 8) priekrantės ir Kuršių marių žvejojimo barų ribų nustatymas; 9) žvejojimo įrankių ženklavimo tvarkos nustatymas.“ To paties straipsnio 7 dalyje buvo įtvirtinta: „Žvejojimo kvotų skyrimo tvarką nustato ir kvotas žuvų išteklių naudotojams paskirsto Žemės ūkio ministerija ar jos įgaliota institucija.“ Remiantis būtent pastarąja teisės norma buvo patvirtintos Taisyklės. Sistemaiškai vertinant minėtas įstatymo normas, darytina išvada, kad įstatymų

leidėjas šiomis teisės normomis pavedė Žemės ūkio ministerijai nustatyti bendro žuvų sugavimo ar tam tikrų rūšių žuvų sugavimo limitus, kitas 10 straipsnio 3 dalyje išvardintas žvejybos reglamentavimo priemonės, taip pat žvejybos kvotų skyrimo *tvarą* (t. y. iš esmės procedūrinės kvotų skyrimo taisyklės) bei paskirstyti kvotas žuvų išteklių naudotojams. Šiomis teisės normomis nebuvo (o atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo doktriną ir negalėjo būti) pavesta Žemės ūkio ministerijai nustatyti esmines ūkinės veiklos (žvejybos) ribojimo sąlygas, t. y. poįstatyminiame teisės akte nustatyti naujus, įstatyme nenustatytus kriterijus, pagal kuriuos skirstomos kvotos žuvų išteklių naudotojams, ir kuriais yra esmingai paveikiama ir ribojama konstitucinė ūkinės veiklos laisvė.

20. Taisyklių 19 punkte nustačius, jog ūkio subjektui „suteikiamos šprotų ir strimelių perleidžiamosios žvejybos teisės dydis (procentais) apskaičiuojamas pagal to naudotojo 2007–2012 m. sugauto šprotų ir strimelių kiekio (tačiau už 2012 m. imamas sugautas šprotų ir strimelių kiekis, ne didesnis nei naudotojui skirta kvota) dalį, skaičiuojant nuo viso Lietuvos Respublikos naudotojų 2007–2012 m. atviroje Baltijos jūroje sugauto šprotų ir strimelių kiekio“, išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, yra esmingai ribojama ūkio subjektų, užsiimančių ar pageidaujančių užsiimti šprotų ir strimelių žvejyba Baltijos jūroje, ūkinės veiklos laisvė, kadangi ūkio subjektams, kurie 2007–2012 m. negaudė strimelių ar šprotų Baltijos jūroje ar jų sugavo mažai, yra iš esmės ribojama galimybė užsiimti atitinkama žvejyba ateinančiais metais (pagal šį kriterijų naudotojams, 2007–2012 m. sugavusiems mažai strimelių ar šprotų, suteikiamos šprotų ir strimelių perleidžiamosios žvejybos teisės dydis (procentais) būtų mažas, o nauji naudotojai pagal Taisyklių 9 punktą (cituota pirmiau) kvotas gali gauti tik itin ribotais atvejais). Tokio pobūdžio ūkinės veiklos ribojimas, remiantis pirmiau minėta Konstitucinio Teismo doktrina bei Viešojo administravimo 3 straipsnio 1 punktu, gali būti nustatytas tik įstatyme. Atsižvelgdama į tai, jog šis Taisyklių 19 punkte įtvirtintas kriterijus, nustatantis esmines ūkinės veiklos sąlygas ir ribojimo kriterijus, nėra numatytas įstatyme, išplėstinė teisėjų kolegija konstatuoja, kad žemės ūkio ministras, poįstatyminiame teisės akte nustatydamas šį kriterijų, veikė *ultra vires* ir pažeidė Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punkte įtvirtintą principą, jog administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais.

21. Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog tais atvejais, kai keliamas klausimas dėl norminio administracinio akto atitikties keliems aukštesnės teisinės galios teisės aktams (jų dalims) ar kelioms to paties teisės akto nuostatoms, norminio administracinio akto teisėtumo bylą nagrinėjantis administracinis teismas, konstatavęs norminio administracinio akto prieštaravimą vienai aukštesnės galios teisės akto nuostatai, nebepivalo tirti norminio administracinio akto teisėtumo kitų aukštesnės teisinės galios teisės aktų nuostatų atžvilgiu (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimai bylose Nr. I¹-4/2005, Nr. I¹-2/2006, Nr. I⁴⁴⁴-6/2009, I⁵⁵²-23/2012, I⁵⁰²-9/2013). Taigi konstatavus ginčijamo teisinio reguliavimo prieštaravimą Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punktui, išplėstinė teisėjų kolegija sprendžia, jog nėra būtina tirti ginčijamo akto atitiktį kitoms pareiškėjo nurodomoms įstatymų nuostatoms. Atsižvelgdama į tai, išplėstinė teisėjų kolegija nepasisakys dėl Taisyklių 19 punkto atitikties Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 3 daliai, Žuvininkystės įstatymo 1 straipsnio 2 daliai.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 101 straipsnio 1 punktu, 114 straipsnio 1 dalimi, 115 straipsnio 1 dalies 2 punktu, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija

n u s p r e n d ž i a :

Nutraukti norminės administracinės bylos dalį dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2013 m. kovo 15 d. įsakymu Nr. 3D-197 patvirtintų Žvejybos Baltijos jūroje kvotų skyrimo taisyklių 17 punkto atitikties Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymo 1 straipsnio 2 daliai ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 3 punktams.

Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2013 m. kovo 15 d. įsakymu Nr. 3D-197 patvirtintų Žvejybos Baltijos jūroje kvotų skyrimo taisyklių 19 punktą (2013 m. kovo 15 d. įsakymo Nr. 3D-197 redakcija) tiek, kiek jame nustatytas žuvų kvotų skyrimas atsižvelgiant į naudotojo 2007–2012 m. sugautą šprotų ir strimelių kiekį (tačiau už 2012 m. imamas sugautas šprotų ir strimelių kiekis ne didesnis nei naudotojui skirta kvota), skaičiuojant nuo viso Lietuvos Respublikos naudotojų 2007–2012 m. atviroje Baltijos jūroje sugauto šprotų ir strimelių kiekio, prieštaravo Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punktui.

Sprendimas neskundžiamas.

Sprendimas skelbiamas Teisės aktų registre.

Teisėjai

Laimutis Alechnavičius

Audrius Bakaveckas

Ričardas Piličiauskas

Arūnas Sutkevičius

Virginija Volskienė