



LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIS TEISMAS
LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

NUTARIMAS

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS ŽUVININKYSTĖS ĮSTATYMO
14² STRAIPSNIO (2014 M. KOVO 13 D. REDAKCIJA) 4 DALIES
ATITIKTIES LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJAI

2018 m. gegužės 24 d. Nr. KT12-N7/2018

Vilnius

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, susidedantis iš Konstitucinio Teismo teisėjų Elvyros Baltutytės, Gintaro Godos, Vytauto Greičiaus, Danutės Jočienės, Gedimino Mesonio, Vyto Miliaus, Daivos Petrylaitės, Janinos Stripeikienės, Dainiaus Žalimo,

sekretoriaujant Loretai Česnavičienei, Daivai Pitrėnaitei,

remdamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102, 105 straipsniais, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1, 53¹ straipsniais, Teismo posėdyje 2018 m. gegužės 14 d. rašytinio proceso tvarka išnagrinėjo konstitucinės justicijos bylą Nr. 15/2017 pagal pareiškėjo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo prašymą Nr. 1B-19/2017 ištirti, ar Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai, 46 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui neprieštaravo Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymo 14² straipsnio (2014 m. kovo 13 d. redakcija) 4 dalis tiek, kiek joje Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijai buvo pavesta nustatyti ūkio subjektų, pateikusių prašymus suteikti teisę į žvejybos kvotą verslinei žvejybai tam tikrame vidaus vandenių telkinyje, atrankos, vertinimo ir žvejybos kvotų skyrimo kriterijus ir neįtvirtinta formulė (*inter alia* jos kintamieji ir kiekvienam iš jų priskiriama reikšmė (balai)), pagal kurią nustatomas ūkio subjektas – aukciono dėl teisės į žvejybos vidaus vandenyse kvotą laimėtojas.

Konstitucinis Teismas

nustatė:

I

Pareiškėjo argumentai

1. Pareiškėjas Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėjęs administracinę bylą, kurioje sprendžiamas ginčas dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro įsakymu, vadovaujantis ginčijamomis Žuvininkystės įstatymo nuostatomis, įtvirtintos formulės, pagal kurią nustatomas ūkio subjektas – aukciono dėl perleidžiamosios teisės į žvejybos vidaus vandenyse kvotą laimėtojas, ir dėl pagal šią formulę užfiksuotų aukciono rezultatų – perleidžiamosios teisės į seliavų ir ežerinių stintų žvejybos ežeruose kvotą nesuteikimo be papildomų, laimėjamą aukcione lemiančių, balų – teisėtumo, nutartimi šios administracinės bylos nagrinėjimą sustabdė ir kreipėsi į Konstitucinį Teismą.

2. Pareiškėjo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo prašymas grindžiamas šiais argumentais.

2.1. Pagal Žuvininkystės įstatymą ribojamas ūkio subjektų, galinčių užsiimti versline žvejyba vidaus vandenyse, skaičius konkrečiame vidaus vandens telkinyje ir taikomas žvejybos limitas, t. y. neleidžiama sugauti daugiau žuvų, nei nustatyta kvota. Ūkio subjektas, siekiantis užsiimti versline žvejyba, turi gauti leidimą šiai veiklai ir įgyti teisę į žvejybos konkrečiame vidaus vandens telkinyje kvotą, kuri suteikiama laimėjus aukcioną.

Šio aukciono rezultatai (t. y. teisės į žvejybos kvotą įgijimas) iš esmės priklauso nuo to, ar konkretus ūkio subjektas atitinka nustatytus konkrečius aukciono laimėtojo nustatymo kriterijus (kiekvienam kriterijui priskirtinas reikšmes (balus)) ir kiek jų atitinka.

2.2. Ginčijamoje Žuvininkystės įstatymo 14² straipsnio (2014 m. kovo 13 d. redakcija) 4 dalyje buvo nurodyti tik orientaciniai žvejybos limito dalių ir (arba) žvejybos kvotų skyrimo kriterijai, t. y. buvo nurodyta, kad jie turi būti aplinkosauginio, socialinio ir (ar) ekonominio pobūdžio, ir buvo pateikti tokių kriterijų pavyzdžiai (padaryti verslinės žvejybos vidaus vandenyse pažeidimai, siūlomų skirti lėšų žuvų ištekliams vidaus vandenyse atkurti ir išsaugoti dydis, ūkio subjekto priklausomybė vietos bendruomenei ir pan.), tačiau konkrečiai nebuvo įvardyti aplinkosauginio, socialinio ir (ar) ekonominio pobūdžio kintamieji bei aukcione jiems priskirtinos reikšmės, o konkrečius minėtus kriterijus, t. y. kintamuosius ir kiekvienam iš jų priskirtinas reikšmes (balus), įstatymų leidėjas buvo pavedęs nustatyti Žemės ūkio ministerijai. Taigi įstatymų leidėjas pavedė Žemės ūkio ministerijai nustatyti esmines ūkinės veiklos – verslinės žvejybos vidaus vandenyse – sąlygas, kurios iš esmės riboja asmenų ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą.

2.3. Aiškinant Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalį ir konstitucinį teisinės valstybės principą oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje yra pažymėta, kad pagal Konstituciją esminės ūkinės veiklos sąlygos, ūkinės veiklos laisvės ribojimas turi būti įtvirtinti ne žemesnės galios nei įstatymas teisės akte. Taigi pagal Konstituciją riboti ūkinės veiklos laisvę galima, jeigu tai daroma įstatymu. Ūkinės veiklos (šiuo atveju verslinės žvejybos vidaus vandenyse), kuria dėl objektyvių priežasčių (pvz., ribotų išteklių) gali užsiimti tik ribotas skaičius ūkio subjektų, teisinis reguliavimas, kuriuo iš esmės nustatomi ja užsiimsiantys ūkio subjektai, turėtų būti įtvirtintas įstatyme, o ne poįstatyminiame teisės akte, kurį tvirtina ministras. Todėl įstatymų leidėjas pagal Konstituciją negalėjo pavesti Žemės ūkio ministerijai nustatyti esminių ūkinės veiklos (verslinės žvejybos vidaus vandenyse) sąlygų ir ūkinės veiklos laisvės ribojimo kriterijų, t. y. poįstatyminiame teisės akte nustatyti įstatyme nenustatytų kriterijų ir jiems suteikiamų reikšmių (balų).

Taigi Žuvininkystės įstatymo 14² straipsnio (2014 m. kovo 13 d. redakcija) 4 dalis tiek, kiek joje buvo nustatytas pavedimas Žemės ūkio ministerijai nustatyti žvejybos kvotų skyrimo kriterijus, neatitiko konstitucinių ūkinės veiklos laisvės ribojimo pagrindų ir prieštaravo konstituciniam teisinės valstybės principui. Nepaisydamas konstitucinio reikalavimo esmines ūkinės veiklos laisvės ribojimo sąlygas įtvirtinti įstatyme, įstatymų leidėjas kartu pažeidė Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą nuostatą, kad valdžios galias riboja Konstitucija.

2.4. Šios išvados taip pat reiškia, kad ūkinės veiklos – verslinės žvejybos vidaus vandenyse – esminės sąlygos ir jos laisvės ribojimo kriterijai, t. y. konkreti formulė, pagal kurią nustatomas aukciono dėl teisės į žvejybos vidaus vandenyse kvotą laimėtojas, turėjo būti įtvirtinti būtent Žuvininkystės įstatyme, toje jo dalyje, kurioje reglamentuojamas teisės į žvejybos kvotą suteikimas. Žuvininkystės įstatyme, *inter alia* jo 14² ar kituose straipsniuose, neįtvirtinus eksplisicinių ir implicitinių nuostatų, išreiškiančių konkrečią formulę, pagal kurią turėtų būti nustatomas aukciono dėl teisės į žvejybos vidaus vandenyse kvotą laimėtojas, buvo palikta Konstitucijai prieštaraujanti teisės spraga.

II

Suinteresuoto asmens atstovo argumentai

3. Rengiant bylą Konstitucinio Teismo posėdžiui gauti suinteresuoto asmens Lietuvos Respublikos Seimo atstovo Seimo nario Petro Čimbaro rašytiniai paaiškinimai, kuriuose teigiama, kad ginčijamas teisinis reguliavimas neprieštaravo Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai, 46 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui. Suinteresuoto asmens Seimo atstovo pozicija grindžiama šiais argumentais.

3.1. Dėl ginčijamos Žuvininkystės įstatymo nuostatos, kad ūkio subjektai vertinami ir žvejybos limitu dalis ir (arba) žvejybos kvota nustatoma atsižvelgiant į Žemės ūkio ministerijos nustatytus aplinkosauginio, socialinio ir (ar) ekonominio pobūdžio kriterijus, atitikties Konstitucijai

abejonių nepateikė nei atitinkamą pirminį įstatymo projektą vertinęs Seimo kanceliarijos Teisės departamentas, nei jį svarstę Seimo Antikorupcijos komisija ir Seimo kaimo reikalų komitetas; pastarasis tik pasiūlė jį patikslinti – pateikti nebaigtinį esminių kriterijų sąrašą (jame įrašyti padarytus verslinės žvejybos vidaus vandenyse pažeidimus, siūlomų skirti lėšų žuvų ištekliams vidaus vandenyse atkurti ir išsaugoti dydį, ūkio subjekto priklausomybę vietos bendruomenei ir pan.). Įstatymą su šia nuostata 2013 m. gruodžio 23 d. priėmus Seimui, Lietuvos Respublikos Prezidentas jo nepasirašė ir grąžino Seimui pakartotinai svarstyti, tačiau tarp jo pateiktų pataisų ir papildymų nebuvo siūlymo praplėsti, susiaurinti ar detalizuoti ginčijamą nuostatą.

3.2. Seimas 2014 m. kovo 13 d. priimtu Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymo Nr. VIII-1756 2, 5, 6, 15, 16 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 14¹, 14², 14³, 14⁴ straipsniais įstatymu įtvirtino baigtinį sąrašą tų kriterijų (aplinkosauginio, socialinio ir (ar) ekonominio pobūdžio), į kuriuos Žemės ūkio ministerija privalėjo atsižvelgti nustatydamą žvejybos kvotą ūkio subjektui, o į kitus kriterijus atsižvelgti jai nebuvo būtina. Žemės ūkio ministerijai buvo suteikta tik diskrecija nustatyti, kaip būtų užtikrinamas įstatyme įtvirtintų esminių kriterijų įgyvendinimas ūkio subjektui norint gauti žvejybos kvotą. Ginčijamoje įstatymo nuostatoje pateiktas nebaigtinis minėtų esminių kriterijų pavyzdžių sąrašas neišplėtė esminių kriterijų dispozicijos. Taigi ginčijamoje įstatymo nuostatoje nustatyti aplinkosauginio, socialinio ir (ar) ekonominio pobūdžio kriterijai buvo pakankami, kad jais vadovaudamasi Žemės ūkio ministerija galėtų nustatyti žvejybos kvotas ūkio subjektams.

III

Byloje gauta medžiaga

4. Rengiant bylą Konstitucinio Teismo posėdžiui gautos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro Broniaus Markausko, Lietuvos Respublikos aplinkos viceministro Martyno Norbuto, Žuvininkystės tarnybos prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos direktorės Indrės Šidlauskienės, Lietuvos laisvosios rinkos instituto prezidento Žilvino Šilėno rašytinės nuomonės.

Konstitucinis Teismas

konstatuoja:

I

Ginčijamas ir su juo susijęs teisinis reguliavimas

5. Šioje konstitucinės justicijos byloje prašoma ištirti, ar Konstitucijai neprieštaravo Žuvininkystės įstatymo 14² straipsnio (2014 m. kovo 13 d. redakcija) 4 dalis tiek, kiek ja Žemės ūkio ministerijai buvo pavesta nustatyti ūkio subjektų, pateikusių prašymus suteikti teisę į žvejybos kvotą verslinei žvejybai tam tikrame vidaus vandens telkinyje, atrankos, vertinimo ir žvejybos kvotų skyrimo kriterijus ir neįtvirtinta formulė (*inter alia* jos kintamieji ir kiekvienam iš jų

priskiriama reikšmė (balai)), pagal kurią nustatomas ūkio subjektas – aukciono dėl teisės į žvejybos vidaus vandenyse kvotą laimėtojas.

6. Seimas 2000 m. birželio 27 d. priėmė Žuvininkystės įstatymą. Seimo 2013 m. birželio 20 d. priimtu Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymo pakeitimo įstatymu jis išdėstytas nauja redakcija.

6.1. Seimas 2014 m. kovo 13 d. priėmė Žuvininkystės įstatymo Nr. VIII-1756 2, 5, 6, 15, 16 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 14¹, 14², 14³, 14⁴ straipsniais įstatymą, kuris (išskyrus jame nurodytą išimtį) įsigaliojo 2014 m. kovo 20 d. Vienas iš šio įstatymo tikslų, kaip nurodyta jo projekto aiškinamajame rašte, buvo nustatyti verslinės žvejybos kvotų vidaus vandenyse skyrimo ūkio subjektams principus, taip užtikrinant Konstitucijoje įtvirtinto principo, kad esminės ūkinės veiklos sąlygos, draudimai ir apribojimai, kuriais daromas esminis poveikis šiai veiklai, turi būti įtvirtinti tik įstatymu, įgyvendinimą.

6.2. Ginčijamoje Žuvininkystės įstatymo 14² straipsnio „Teisės į žvejybos kvotą suteikimas“ (2014 m. kovo 13 d. redakcija) 4 dalyje buvo nustatyta:

„Suteikiant teisę į žvejybos kvotą verslinei žvejybai tam tikrame vidaus vandenu telkinyje, ūkio subjektai, pateikę prašymus suteikti teisę į žvejybos kvotą verslinei žvejybai tam tikrame vidaus vandenu telkinyje, atrenkami, vertinami ir šiam ūkio subjektui skiriama žvejybos limito dalis ir (arba) žvejybos kvota nustatoma atsižvelgiant į Žemės ūkio ministerijos nustatytus aplinkosauginio, socialinio ir (ar) ekonominio pobūdžio kriterijus (padarytus verslinės žvejybos vidaus vandenyse pažeidimus, siūlomų skirti lėšų žuvų ištekliams vidaus vandenyse atkurti ir išsaugoti dydį, ūkio subjekto priklausomybę vietos bendruomenei ir pan.).“

Taigi pagal ginčijamą Žuvininkystės įstatymo nuostatą ūkio subjektui buvo suteikiama teisė į žvejybos kvotą verslinei žvejybai tam tikrame vidaus vandenu telkinyje – atrenkami ir vertinami ūkio subjektai, pateikę prašymus suteikti šią teisę, nustatoma jiems skiriama žvejybos limito dalis ir (arba) žvejybos kvota.

Ginčijamoje Žuvininkystės įstatymo 14² straipsnio (2014 m. kovo 13 d. redakcija) 4 dalyje:

– buvo numatytas teisės į žvejybos kvotą verslinei žvejybai tam tikrame vidaus vandenu telkinyje suteikimo kriterijų pobūdis (aplinkosauginis, socialinis ir (ar) ekonominis) ir pateikti tokių kriterijų pavyzdžiai (padaryti verslinės žvejybos vidaus vandenyse pažeidimai, siūlomų skirti lėšų žuvų ištekliams vidaus vandenyse atkurti ir išsaugoti dydis, ūkio subjekto priklausomybę vietos bendruomenei);

– Žemės ūkio ministerijai buvo pavesta nustatyti konkrečius kriterijus (baigtinį jų sąrašą), atsižvelgiant į minėtą jų pobūdį ir pavyzdžius.

6.3. Ginčijama Žuvininkystės įstatymo 14² straipsnio (2014 m. kovo 13 d. redakcija) 4 dalis aiškintina kitų šio įstatymo (2013 m. birželio 20 d. redakcija su 2014 m. kovo 13 d. pakeitimais) nuostatų kontekste.

6.3.1. Žuvininkystės įstatymo (2013 m. birželio 20 d. redakcija) 1 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad šiuo įstatymu siekiama užtikrinti žuvų išteklius tausojančią žvejybą, jų išsaugojimą ir atkūrimą atsižvelgiant į ekologines sąlygas, žuvininkystės ekonomiką, žvejų, žuvų augintojų, perdirbėjų ir vartotojų interesus.

6.3.2. Žuvininkystės įstatymo 2 straipsnyje (su 2014 m. kovo 13 d. pakeitimais), kuriame apibrėžtos pagrindinės įstatyme vartojamos sąvokos, *inter alia* nustatyta, kad žvejybos kvota – ūkio subjektui skiriamas žvejybos limitas ar jo dalis vidaus vandenu telkinyje (51 dalis), o žvejybos limitas – vidaus vandenu telkiniui nustatytas arba didžiausias galimas sugauti žuvų kiekis arba žvejybos įrankių arba žvejybos dienų, arba žvejybos vietų skaičius (54 dalis).

Taigi pagal Žuvininkystės įstatymo 2 straipsnio (su 2014 m. kovo 13 d. pakeitimais) 51, 54 dalis ūkio subjektui, atsižvelgiant į vidaus vandenu telkiniui nustatytą žvejybos limitą, buvo skiriama žvejybos tame vidaus vandenu telkinyje kvota – minėtas žvejybos limitas ar jo dalis.

6.3.3. Žuvininkystės įstatymo 14² straipsnio (2014 m. kovo 13 d. redakcija) 4 dalyje įtvirtintą ginčijamą teisinį reguliavimą aiškinant kitų minėtų šio įstatymo nuostatų kontekste pažymėtina, kad, atsižvelgiant į šio įstatymo tikslą užtikrinti žuvų išteklius tausojančią žvejybą, jų išsaugojimą ir atkūrimą, ginčijamoje nuostatoje:

- buvo reguliuojamas verslinės žvejybos vidaus vandenu telkiniuose ribojimas – teisės į žvejybos kvotą, reiškiančios leidimą ūkio subjektui tam tikrame vidaus vandenu telkinyje sugauti ribotą žuvų kiekį arba naudoti ribotą žvejybos įrankių skaičių arba žvejoti ribotą žvejybos dienų skaičių, arba naudotis ribotu žvejybos vietų skaičiumi, suteikimas; šios teisės suteikimas buvo būtina verslinės žvejybos tame vidaus vandenu telkinyje sąlyga;

- buvo nustatytas kriterijų, pagal kuriuos suteikiama teisė į žvejybos kvotą verslinei žvejybai tam tikrame vidaus vandenu telkinyje, pobūdis ir pateikti tokių kriterijų pavyzdžiai; Žemės ūkio ministerijai buvo pavesta, atsižvelgiant į ginčijamoje nuostatoje nurodytą kriterijų pobūdį ir pateiktus pavyzdžius, nustatyti konkrečius kriterijus (baigtinį jų sąrašą), pagal kuriuos ūkio subjektams būtų suteikiama teisė į žvejybos kvotą verslinei žvejybai tam tikrame vidaus vandenu telkinyje.

7. Paminėtina, kad žemės ūkio ministras, vadovaudamasis Žuvininkystės įstatymo 6 straipsnio 4 dalimi (2014 m. kovo 13 d. redakcija), kurioje buvo nustatyta, kad teisės į žvejybos kvotą suteikimo, galiojimo sustabdymo, galiojimo sustabdymo panaikinimo ir atšaukimo tvarką nustato Žemės ūkio ministerija, 2014 m. gegužės 28 d. įsakymu Nr. 3D-310 patvirtino Perleidžiamųjų teisių į žvejybos vidaus vandenyse kvotas suteikimo, galiojimo sustabdymo,

galiojimo sustabdymo panaikinimo ir atšaukimo bei žvejybos kvotų skyrimo taisykles (toliau – Taisyklės). Žemės ūkio ministro 2015 m. sausio 28 d. įsakymu Nr. 3D-44 patvirtinta nauja Taisyklių redakcija.

7.1. Taisyklių (2015 m. sausio 28 d. redakcija) 22 punkte buvo nustatyta, kad aukcione jo dalyviai už perleidžiamą teisę į žvejybos vidaus vandenyse kvotą gali siūlyti pinigų sumą, ne didesnę nei aukciono dalyvio užstatas, o 23 punkte buvo įtvirtinta formulė, pagal kurią nustatomas tokio aukciono laimėtojas:

„Aukciono laimėtojas nustatomas apskaičiuojant surinktus balus pagal formulę:

$$B = K \times \left(1 + \frac{S - 5 \times P + M + V + D}{100}\right)$$

čia: B – surinktų balų skaičius;

K – lėšų, skiriamų žuvų ištekliams atkurti ir saugoti, aukcione pasiūlytas dydis, kuris negali būti mažesnis nei nustatytas šių taisyklių 3 priede;

S – jei aukciono dalyvis priklauso asociacijai, vienijančiai versline žvejyba vidaus vandenyse užsiimančius ūkio subjektus, ar žuvininkystės produktų gamintojų organizacijai paskutinius trejus metus, jam skiriama po 40 balų už kiekvienus metus, bet ne daugiau kaip už 3 metus;

P – žvejybą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimų skaičius per praėjusius kalendorinius metus;

M – aukciono dalyvio per paskutinius 5 metus žvejojusių metų skaičius tame vandens telkinyje (arba žvejybos vietoje), kur bus suteikiamos perleidžiamosios teisės į žvejybos vidaus vandenyse kvotas. Už kiekvienus žvejojusius metus skiriama po 10 balų;

V – jei aukciono dalyvis (kai aukciono dalyvis juridinis asmuo) registruotas ar deklaruota gyvenamoji vieta (kai ūkio subjektas fizinis asmuo) ne mažiau kaip trejus paskutinius metus tame pat rajone, kaip ir vandens telkinys, kuriame bus suteikiama perleidžiamoji teisė į žvejybos vidaus vandenyse kvotą, jam skiriama 20 balų;

D – jei aukciono dalyvis pasirašė sutartį su Nacionaline mokėjimo agentūra dėl paramos gavimo vykdant projektą, susijusį su žuvų išteklių Kuršių mariose naudojimu, jam skiriama 50 balų visą sutarties vykdymo laiką ir dar 5 metus pasibaigus sutarties galiojimui.“

7.2. Iš šio teisinio reguliavimo matyti, kad pagal Taisyklių 22 punktą aukciono dėl teisės į žvejybos vidaus vandenyse kvotą vykdymo metu jo dalyvio siūloma pinigų suma – ne didesnė nei jo užstato dydis – buvo tik vienas iš aukciono laimėjimo kriterijų, nes pagal 23 punktą aukciono laimėtojas buvo nustatomas atsižvelgiant ir į kitus kriterijus (už juos skiriant papildomus balus).

7.3. Taigi žemės ūkio ministro įsakymu patvirtintose Taisyklėse įtvirtintu minėtu teisiniu reguliavimu:

– buvo nustatytas baigtinis kriterijų, pagal kuriuos ūkio subjektams aukciono būdu suteikiama teisė į žvejybos kvotą verslinei žvejybai tam tikrame vidaus vandenu telkinyje, sąrašas;

– į šį kriterijų sąrašą buvo įtraukti tiek ginčijamoje Žuvininkystės įstatymo 14² straipsnio (2014 m. kovo 13 d. redakcija) 4 dalyje nurodytieji (pavyzdiniai), tiek kiti kriterijai (aukciono dalyvio priklausymas asociacijai, vienijančiai versline žvejyba vidaus vandenyse užsiimančius ūkio subjektus, ar žuvininkystės produktų gamintojų organizacijai paskutinius 3 metus; aukciono dalyvio per paskutinius 5 metus tame vandens telkinyje (arba žvejybos vietoje), kur bus suteikiamos perleidžiamosios teisės į žvejybos vidaus vandenyse kvotas, žvejojimų metų skaičius; aukciono dalyvio ir Nacionalinės mokėjimo agentūros pasirašyta sutartis dėl paramos gavimo vykdomą projektą, susijusį su žuvų išteklių Kuršių mariose naudojimu);

– buvo įtvirtinta ginčijamu teisiniu reguliavimu nenumatyta atskirų kriterijų reikšmė nustatant aukciono dėl teisės į žvejybos vidaus vandenyse kvotą laimėtoją.

8. Seimas 2016 m. gegužės 12 d. priėmė Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymo Nr. VIII-1756 6, 7, 8, 14, 14¹, 14², 14³, 14⁴, 15, 16 ir 31 straipsnių pakeitimo įstatymą, kuris (išskyrus jame nurodytas išimtis) įsigaliojo 2016 m. liepos 1 d.

8.1. Paminėtina, kad Žuvininkystės įstatymo 14¹ straipsnio (2016 m. gegužės 12 d. redakcija) 4 dalyje nustatyta:

„Suteikiant teisę į žvejybos kvotą verslinei žvejybai tam tikrame vidaus vandenu telkinyje aukciono būdu, ūkio subjektai, pateikę prašymus suteikti teisę į žvejybos kvotą verslinei žvejybai tam tikrame vidaus vandenu telkinyje, atrenkami, vertinami ir šiam ūkio subjektui skiriama žvejybos limitas dalis ir (arba) žvejybos kvota nustatoma atsižvelgiant į aplinkosauginio, socialinio ir (ar) ekonominio pobūdžio kriterijus (padarytus verslinės žvejybos vidaus vandenyse pažeidimus, siūlomų skirti lėšų žuvų ištekliams vidaus vandenyse atkurti ir išsaugoti dydį, ūkio subjekto priklausomybę vietos bendruomenei ir pan.). Ūkio subjektas – aukciono laimėtojas nustatomas įvertinus surinktų balų sumą. Už ūkio subjekto pagal šio įstatymo 8 straipsnio 3 punktą skiriamų žuvų ištekliams atkurti ir saugoti lėšų kiekvieną eurą skiriama po balą. Šie balai sumažinami arba padidinami:

1) balai didinami 5 procentais, jeigu ūkio subjektas ne mažiau kaip 3 paskutinius kalendorinius metus registruotas (kai jis yra juridinis asmuo) ar jo deklaruota gyvenamoji vieta (kai jis yra fizinis asmuo) tos pačios savivaldybės teritorijoje kaip ir vandens telkinys, kuriame žvejybai bus suteikiama teisė į žvejybos vidaus vandenyse kvotą;

2) balai didinami po 10 procentų už kiekvienus metus, kuriuos per paskutinius 5 metus žvejojo tame vandens telkinyje (žvejybos vietoje), kuriame (kurioje) bus suteikiamos teisės į žvejybos vidaus vandenyse kvotas;

3) balai didinami 15 procentų, jeigu ūkio subjektas yra pasirašęs sutartį su Nacionaline mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos dėl paramos gavimo vykdant projektą, susijusį su žuvų išteklių naudojimu;

4) balai mažinami 1 procentu už kiekvieną ūkio subjekto padarytą verslinę žvejybą vidaus vandenyse reglamentuojančių teisės aktų pažeidimą, kuris nelaikomas šiurkščiu, ir 3 procentais už kiekvieną ūkio subjekto padarytą šiurkštų verslinės žvejybos vidaus vandenyse tvarkos pažeidimą per paskutinius 3 kalendorinius metus.“

8.2. Taigi šiomis Žuvininkystės įstatymo 14¹ straipsnio (2016 m. gegužės 12 d. redakcija) 4 dalies nuostatomis iš esmės pakeistas šio įstatymo 14² straipsnio (2014 m. kovo 13 d. redakcija) 4 dalyje buvęs nustatytas ginčijamas teisinis reguliavimas: įstatyme įtvirtinti konkretūs kriterijai ir kiekvienam iš jų priskirta reikšmė (balai procentais), pagal kuriuos (balų sumą) nustatomas ūkio subjektas – aukciono laimėtojas, kuriam suteikiama teisė į žvejybos konkrečiame vidaus vandens telkinyje kvotą, taip pat panaikintas pavedimas minėtus kriterijus ir jų reikšmes nustatyti žemės ūkio ministrui.

8.3. Pažymėtina, kad Žuvininkystės įstatymo 14¹ straipsnio (2016 m. gegužės 12 d. redakcija) 4 dalies atitikties Konstitucijai nėra šios konstitucinės justicijos bylos tyrimo dalykas.

II

Konstitucijos nuostatos ir oficialioji konstitucinė doktrina

9. Šioje konstitucinės justicijos byloje prašoma ištirti Žuvininkystės įstatymo 14² straipsnio (2014 m. kovo 13 d. redakcija) 4 dalies, pagal kurią buvo ribojama ūkio subjektų verslinė žvejyba vidaus vandens telkiniuose – suteikiama teisė į žvejybos kvotą verslinei žvejybai tam tikrame vidaus vandens telkinyje, atitiktį Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai, 46 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

10. Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalies nuostatą „valdžios galias riboja Konstitucija“, yra konstatavęs, kad ši nuostata yra pažeidžiama, jeigu nustatytu teisiniu reguliavimu konstituciškai nepagrįstai išplečiamos Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje nurodytos valstybės valdžios institucijos arba kurios nors kitos valdžios institucijos galios (*inter alia* 2004 m. gruodžio 13 d., 2005 m. rugpjūčio 23 d., 2009 m. kovo 2 d. nutarimai). Seimas – įstatymų leidėjas negali pavesti Vyriausybei ar kitoms institucijoms poįstatyminiais aktais reguliuoti tų visuomeninių santykių, kurie pagal Konstituciją turi būti reguliuojami įstatymais (*inter alia* 2004 m. gruodžio 13 d., 2011 m. rugsėjo 28 d., 2015 m. rugsėjo 29 d. nutarimai).

11. Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Lietuvos ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise, asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva.

11.1. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta asmens ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos sąvoka yra plati; ji apima teisę laisvai

pasirinkti verslą, teisę laisvai sudaryti sutartis, sąžiningos konkurencijos laisvę, ūkinės veiklos subjektų lygiateisiškumą ir kt. (*inter alia* 2014 m. gegužės 9 d., 2017 m. gegužės 30 d. nutarimai); asmens ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva – tai teisinių galimybių visuma, sudaranti prielaidas asmeniui savarankiškai priimti jo ūkinei veiklai reikalingus sprendimus (2014 m. gegužės 9 d. nutarimas).

11.2. Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 46 straipsnio nuostatas, taip pat yra konstatavęs, kad:

– Konstitucijos 46 straipsnyje įtvirtinti principai sudaro vieną visumą – šalies ūkio konstitucinį pagrindą, todėl visų šio straipsnio dalių nuostatos yra tarpusavyje susijusios ir viena kitą papildo;

– ūkinės veiklos laisvė nėra absoliuti, asmuo ja naudojasi laikydamasis tam tikrų privalomų reikalavimų, apribojimų (*inter alia* 2005 m. gegužės 13 d., 2011 m. sausio 6 d., 2014 m. gegužės 9 d., 2017 m. gegužės 30 d. nutarimai); įstatymais nustatomi ūkinės veiklos apribojimai turi atitikti Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalyje nustatytą imperatyvą, jog valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei; valstybė, reguliuodama ūkinę veiklą, turi laikytis asmens ir visuomenės interesų derinimo principo, užtikrinti ir privataus asmens (ūkinės veiklos subjekto), ir visuomenės interesus, siekti ne atskirų asmenų gerovės, bet būtent bendros tautos gerovės (*inter alia* 2015 m. sausio 15 d., 2015 m. kovo 5 d., 2017 m. gegužės 30 d. nutarimai);

– pagal Konstituciją riboti asmens teises ir laisves, taip pat ūkinės veiklos laisvę galima, jeigu yra laikomasi šių sąlygų: tai daroma įstatymu; apribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises ir laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; apribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo (*inter alia* 2011 m. birželio 21 d., 2014 m. gegužės 9 d., 2017 m. gegužės 30 d. nutarimai);

– Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta valstybės pareiga reguliuoti ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, suponuoja reikalavimą įstatymų leidėjui, reguliuojant šią veiklą, derinti įvairias konstitucines vertybes, *inter alia* saugomas pagal Konstitucijos 46, 53, 54 straipsnius: asmens ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą, sąžiningos konkurencijos laisvę, žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugą (2015 m. kovo 5 d., 2015 m. spalio 29 d., 2015 m. gruodžio 16 d. nutarimai).

11.3. Šioje konstitucinės justicijos byloje aktualiu aspektu pažymėtina, kad pagal Konstitucijos 54 straipsnį 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 išteklių (1 dalis); įstatymu draudžiama niokoti žemę, jos gelmes,

vandenį, teršti vandenį ir orą, daryti radiacinį poveikį aplinkai bei skurdinti augaliją ir gyvūniją (2 dalis).

11.3.1. Šiame kontekste pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, jog pagal Konstituciją natūrali gamtinė aplinka, *inter alia* gyvūnija, yra visuotinę reikšmę turinti nacionalinė vertybė (*inter alia* 2005 m. gegužės 13 d., 2011 m. sausio 31 d., 2014 m. gegužės 9 d. nutarimai); jos apsauga bei gamtos išteklių racionalaus naudojimo ir gausinimo užtikrinimas – tai viešasis interesas, kurį garantuoti yra valstybės konstitucinė priedermė (2005 m. gegužės 13 d., 2006 m. kovo 14 d., 2015 m. gruodžio 16 d. nutarimai); valstybė, siekdama užtikrinti šį viešąjį interesą ir reguliuodama ūkinę veiklą, gali nustatyti specifines ūkinės veiklos sąlygas, procedūras, kontrolės priemones, taip pat tam tikrus ūkinės veiklos, susijusios su atitinkamų gamtos išteklių naudojimu, apribojimus ar draudimus (2005 m. gegužės 13 d. nutarimas).

11.3.2. Konstitucinis Teismas taip pat yra konstatavęs, kad pagal Konstituciją tik įstatymu galima nustatyti esmines ūkinės veiklos sąlygas, draudimus ir apribojimus, kuriais daromas esminis poveikis ūkinei veiklai (2006 m. gegužės 31 d., 2008 m. kovo 15 d. nutarimai); ūkinės veiklos, susijusios su gamtos išteklių naudojimu, apribojimai ar draudimai turi būti nustatomi įstatymu (2005 m. gegužės 13 d. nutarimas).

Iš Konstitucijos, *inter alia* jos 46 straipsnio 3 dalies, 54 straipsnio, kyla reikalavimas įstatymų leidėjui, reguliuojant ūkinę veiklą, įstatymu nustatyti tokius jos apribojimus, kuriais būtų siekiama užtikrinti bendrą tautos gerovę, *inter alia* racionaliai naudoti gamtos išteklius (2005 m. gegužės 13 d., 2014 m. gegužės 9 d., 2015 m. gruodžio 16 d. nutarimai).

12. Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad konstitucinės vertybės, kuriomis grindžiamas šalies ūkis, yra glaudžiai susijusios su kitomis konstitucinėmis vertybėmis, *inter alia* konstituciniu teisinės valstybės principu (*inter alia* 2008 m. gruodžio 4 d., 2013 m. gegužės 24 d., 2014 m. gegužės 9 d. nutarimai).

Konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja visų teisės aktų hierarchiją ir neleidžia poįstatyminiais teisės aktais reguliuoti santykių, kurie turi būti reguliuojami tik įstatymu, taip pat poįstatyminiais teisės aktais nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytoju įstatyme, nebūtų grindžiamas įstatymais, antraip būtų pažeista Konstitucijoje įtvirtinta įstatymų viršenybė prieš poįstatyminius teisės aktus (*inter alia* 2009 m. birželio 22 d., 2013 m. lapkričio 6 d., 2015 m. gegužės 26 d. nutarimai). Įstatymuose nustatomos bendro pobūdžio taisyklės, o poįstatyminiuose teisės aktuose jos gali būti detalizuojamos, gali būti reglamentuojama jų įgyvendinimo tvarka (*inter alia* 2014 m. gegužės 9 d., 2014 m. spalio 9 d., 2015 m. balandžio 16 d. nutarimai).

13. Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad pagal Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalį laiduojama ūkinės veiklos, taigi ir verslinės žvejybos, laisvė nėra absoliuti.

Valstybė, vykdydama iš Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalies ir 54 straipsnio kylančią pareigą reguliuoti su gamtos išteklių naudojimu susijusią ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, *inter alia* būtų užtikrinta natūralios gamtinės aplinkos apsauga ir racionalus gamtos išteklių, įskaitant gyvūniją, naudojimas, gali nustatyti ir žvejybos kaip ūkinės veiklos apribojimus. Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina ir tai, kad pagal Konstituciją apribojimai, kuriais daromas esminis poveikis žvejybai kaip ūkinei veiklai, kurios laisvė laiduojama Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje, turi būti nustatyti tik įstatymu.

III

Žuvininkystės įstatymo 14² straipsnio (2014 m. kovo 13 d. redakcija) 4 dalies atitiktis Konstitucijai vertinimas

14. Kaip minėta, šioje konstitucinės justicijos byloje ginčijama Žuvininkystės įstatymo 14² straipsnio (2014 m. kovo 13 d. redakcija) 4 dalies atitiktis Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai, 46 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

15. Pareiškėjo abejonės dėl ginčijamo teisinio reguliavimo atitiktis nurodytoms Konstitucijos nuostatomis grindžiamos iš esmės tuo, kad įstatymų leidėjas, Žemės ūkio ministerijai pavesdamas nustatyti kriterijus, pagal kuriuos suteikiama teisė į žvejybos kvotą verslinei žvejybai tam tikrame vidaus vandens telkinyje, nesilaikė iš Konstitucijos kylančio reikalavimo, kad esminės ūkinės veiklos sąlygos, ūkinės veiklos laisvės ribojimas turi būti įtvirtinti ne žemesnės galios nei įstatymas teisės akte.

16. Sprendžiant, ar ginčijama Žuvininkystės įstatymo nuostata neprieštaravo Konstitucijai, pažymėtina, kad, kaip minėta:

– pagal Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalį laiduojama ūkinės veiklos, taigi ir verslinės žvejybos, laisvė nėra absoliuti; valstybė, vykdydama iš Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalies ir 54 straipsnio kylančią pareigą reguliuoti su gamtos išteklių naudojimu susijusią ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, *inter alia* būtų užtikrinta natūralios gamtinės aplinkos apsauga ir racionalus gamtos išteklių, įskaitant gyvūniją, naudojimas, gali nustatyti ir žvejybos kaip ūkinės veiklos apribojimus; pagal Konstituciją apribojimai, kuriais daromas esminis poveikis žvejybai kaip ūkinei veiklai, kurios laisvė laiduojama Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje, turi būti nustatyti tik įstatymu;

– konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja visų teisės aktų hierarchiją ir neleidžia poįstatyminiais teisės aktais reguliuoti santykių, kurie turi būti reguliuojami tik įstatymu;

– Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalies nuostata „valdžios galias riboja Konstitucija“ yra pažeidžiama, jeigu teisiniu reguliavimu konstituciškai nepagrįstai išplečiamos valdžios institucijos galios; Seimas – įstatymų leidėjas negali pavesti Vyriausybei ar kitoms institucijoms

poįstatyminiais aktais reguliuoti tų visuomeninių santykių, kurie pagal Konstituciją turi būti reguliuojami įstatymais.

17. Minėta, kad Žuvininkystės įstatymo 14² straipsnio (2014 m. kovo 13 d. redakcija) 4 dalyje, atsižvelgiant į šio įstatymo tikslą užtikrinti žuvų išteklius tausojančią žvejų, jų išsaugojimą ir atkūrimą:

– buvo reguliuojamas verslinės žvejų vidaus vandenų telkiniuose ribojimas – teisės į žvejų kvotą, reiškiančios leidimą ūkio subjektui tam tikrame vidaus vandenų telkinyje sugauti ribotą žuvų kiekį arba naudoti ribotą žvejų įrankių skaičių arba žvejojti ribotą žvejų dienų skaičių, arba naudotis ribotu žvejų vietų skaičiumi, suteikimas; šios teisės suteikimas buvo būtina verslinės žvejų tame vidaus vandenų telkinyje sąlyga;

– buvo nustatytas kriterijų, pagal kuriuos suteikiama teisė į žvejų kvotą verslinei žvejų tam tikrame vidaus vandenų telkinyje, pobūdis ir pateikti tokių kriterijų pavyzdžiai; Žemės ūkio ministerijai buvo pavesta, atsižvelgiant į ginčijamoje nuostatoje nurodytą kriterijų pobūdį ir pateiktus pavyzdžius, nustatyti konkrečius kriterijus (baigtinį jų sąrašą), pagal kuriuos ūkio subjektams būtų suteikiama teisė į žvejų kvotą verslinei žvejų tam tikrame vidaus vandenų telkinyje.

18. Taigi Žuvininkystės įstatymo 14² straipsnio (2014 m. kovo 13 d. redakcija) 4 dalyje nebuvo įtvirtintas baigtinis kriterijų, pagal kuriuos ūkio subjektui suteikiama teisė į žvejų kvotą verslinei žvejų tam tikrame vidaus vandenų telkinyje ir kuriais daromas esminis poveikis ūkio subjektų vykdomai verslinei žvejų, sąrašas, o juos pavesta nustatyti Žemės ūkio ministerijai. Vadinasi, ginčijamu teisiniu reguliavimu buvo sudarytos prielaidos ne įstatymu, o poįstatyminiu teisės aktu nustatyti Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje laidojamos žvejų kaip ūkinės veiklos laisvės apribojimus, kuriais daromas esminis poveikis šiai veiklai, ir taip nesilaikyta iš konstitucinio teisinės valstybės principo ir Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalies kylančio reikalavimo poįstatyminiais teisės aktais nereguluoti tų visuomeninių santykių, kurie pagal Konstituciją turi būti reguliuojami įstatymu.

19. Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus, darytina išvada, kad Žuvininkystės įstatymo 14² straipsnio (2014 m. kovo 13 d. redakcija) 4 dalis tiek, kiek ja Žemės ūkio ministerijai buvo pavesta nustatyti kriterijus, pagal kuriuos ūkio subjektams suteikiama teisė į žvejų kvotą verslinei žvejų tam tikrame vidaus vandenų telkinyje, prieštaravo Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai, 46 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

20. Paminėtina, kad pagal Konstituciją, *inter alia* konstitucinį teisinės valstybės principą, reguliuojant ūkinę veiklą gali būti priimami poįstatyminiai teisės aktai, kuriais, kaip ne kartą yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, detalizuojamos ir sukonkretinamos įstatymų normos, reglamentuojamas jų įgyvendinimas. Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad

Žuvininkystės įstatyme nustačius kriterijus, lemiančius ūkio subjekto teisę užsiimti versline žvejyba vidaus vandenyse, atskirų kriterijų reikšmė gali būti sukonkretinama poįstatyminiuose teisės aktuose, laikantis įstatyme nubrėžtų ribų.

Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102, 105 straipsniais, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1, 53, 53¹, 54, 55, 56 straipsniais, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas

nutaria:

Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymo 14² straipsnio (2014 m. kovo 13 d. redakcija; TAR, 2014-03-19, Nr. 3218) 4 dalis tiek, kiek ja Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijai buvo pavesta nustatyti kriterijus, pagal kuriuos ūkio subjektams suteikiama teisė į žvejybos kvotą verslinei žvejybai tam tikrame vidaus vandenų telkinyje, prieštaravo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai, 46 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

Šis Konstitucinio Teismo nutarimas yra galutinis ir neskundžiamas.

Konstitucinio Teismo teisėjai

Elvyra Baltutytė

Gintaras Goda

Vytautas Greičius

Danutė Jočienė

Gediminas Mesonis

Vytas Milius

Daiva Petrylaitė

Janina Stripeikienė

Dainius Žalimas